



Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang Berbasis Pembangunan Berkelanjutan

Pingkan J. A. Doodoh, Dani R. Pinasang, Donna Okthalia Setiabudhi

Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Indonesia.

E-mail: donna_setiabudhi@yahoo.com

Abstract

This study aims to determine local government policies in spatial planning in order to realize sustainable development in North Sulawesi. This research is normative juridical research. This study uses a statutory approach, a case approach, and a comparative approach. The results show that the legal instrument for spatial planning to realize sustainable development, Law no. 26 of 2007 concerning Spatial Planning as amended by Law No. 11 of 2020 concerning Job Creation, requires an integrated adjustment and synchronization of laws and regulations. As stated in the current North Sulawesi Spatial Plan, the implementation of spatial planning has problems in terms of permits, incompatibility of spatial use, unclear boundaries, and environmental pollution. Hence, due to the lack of awareness of the community and entrepreneurs in utilizing regional space in North Sulawesi. In addition, the spatial management control of the provincial government is still not optimal in supervising and controlling violations that are still rife today.

Keywords: *Spatial Law; Local government; Sustainable Development*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kebijakan pemerintah daerah dalam penataan ruang guna terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan (sustainable development) di Sulawesi Utara. Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis normatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa instrumen hukum penataan ruang guna mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan, UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja membutuhkan penyesuaian dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan secara terpadu. Implementasi dari penataan ruang yang dituang dalam Rencana Tata Ruang Sulawesi Utara yang berlaku saat ini masih terdapat permasalahan baik dalam perizinan, ketidaksesuaian pemanfaatan ruang, ketidakjelasan tapal batas, serta pencemaran lingkungan. Hal tersebut disebabkan akibat kurangnya kesadaran dari masyarakat dan pengusaha-pengusaha dalam pemanfaatan ruang wilayah di Sulawesi Utara. Selain itu, pengendalian penataan ruang dari pemerintah daerah juga masih belum maksimal dalam mengawasi dan menertibkan pelanggaran-pelanggaran yang masih marak terjadi saat ini.

Kata Kunci: *Hukum Tata Ruang; Pemerintah Daerah; Pembangunan Berkelanjutan*

1. Pendahuluan

Pembangunan nasional merupakan suatu paradigma pembangunan untuk meningkatkan aspek kehidupan masyarakat, berbangsa serta bernegara demi

menggapai tujuan pembangunan nasional yang berkelanjutan (*sustainable development*).¹ Konsep pembangunan nasional berbicara mengenai pembangunan manusia yang sepenuhnya serta pembangunan di seluruh bagian dalam masyarakat, baik itu pembangunan dari segi hukum, ekonomi, sosial dan budaya bahkan sampai pada segi ilmu pengetahuan dan teknologi. Pembangunan yang diharapkan tentunya bukan hanya untuk masa sekarang namun tujuan dari pelaksanaan pembangunan agar dapat dinikmati dan dimanfaatkan untuk jangka waktu yang lama.²

Dalam daerah otonom, tanggung jawab dan kewenangan yang dimiliki daerah untuk mengusahakan kepentingan dari masyarakat sejatinya harus berdasar pada prinsip pertanggungjawaban terhadap masyarakat, keterbukaan kepada masyarakat, dan juga partisipasi masyarakat. Konsep penataan ruang meliputi semua aspek kehidupan dalam lapisan masyarakat, untuk itu upaya perencanaan pelaksanaan penataan ruang haruslah bijaksana agar pelaksanaannya tidak menyimpang dan tidak merusak lingkungan. Pemerintah diberikan kewenangan untuk menguasai sumber daya alam sehingga merupakan tanggung jawab pemerintah dalam melestarikan, menjaga, juga memulihkan lingkungan hidup yang saat ini digunakan secara baik dan utuh.

Penataan ruang secara normatif telah ditetapkan dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dalam Pasal 17 angka 1, disebutkan bahwa penataan ruang merupakan tahapan dalam perencanaan dalam tata ruang, pemanfaatan ruang serta pengendalian pemanfaatan ruang yang adalah satu kesatuan sehingga tak dapat terpisah antara satu sama lainnya.³ Dalam mewujudkan harapan dari pelaksanaan penataan ruang, perlu adanya peraturan perundang-undangan agar dapat memberikan sumber dan dasar yang tegas serta kejelasan demi kepastian hukum dalam penataan ruang.⁴

Rencana-rencana yang diatur dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) melahirkan dampak positif dalam kegiatan masyarakat, seperti dengan ketersediaannya jaringan listrik, telekomunikasi, air, jalan, maupun peluang kerja dan untuk produsen produknya juga memberi manfaat bagi masyarakat. Pengaturan penataan ruang di Provinsi Sulawesi Utara diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2014-2034. Rencana Tata Ruang Wilayah tersebut khusus mengatur wilayah darat. Untuk wilayah laut diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Sulawesi Utara (RZW3PK) Tahun 2017-2037. Namun yang lebih difokuskan disini yaitu rencana tata ruang wilayah darat.

Pembagian rencana serta wilayahnya berdasarkan struktur ruang pola ruang sudah diatur dalam RTRW Provinsi Sulawesi Utara. Pengaturan ruang dan lahan secara terencana harus memperhatikan norma-norma dalam perencanaan tata ruang wilayah agar usaha yang dijalankan dalam pembangunan dapat berjalan dengan efektif dan efisien, dan juga bisa semakin memperkecil perbedaan antara wilayah maju dan wilayah

¹ Palilingan, Toar Neman, Donna Okthalia Setiabudhi, and Toar KR Palilingan. "Environmental Policy, Public Health and Human Rights: Assessing the Regional Regulation on Waste." *Hasanuddin Law Review* 4.3 (2019): 339-347.

² HAW. Widjaja. 2019. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Depok : PT RajaGrafindo Persada. 7.

³ Hayat. 2018. *Kebijakan Publik Evaluasi, Reformasi, Formulasi*. Malang : Intrans Publishing. 17.

⁴ Ahmad Muhajir. 2017. Kebijakan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Dalam Pelaksanaan Ketentuan Penataan Ruang Di Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara. *Jurnal Renaissance*. Volume 2 No. 02 : 185.

tertinggal. Intinya, tanpa adanya perencanaan tata ruang wilayah yang optimal dapat mengakibatkan wilayah mengalami kerugian ekonomi dan sosial.⁵

Namun pada tataran praktis, keserasian dan keterpaduan suatu kebijakan pemerintah nyatanya sulit dilaksanakan karena dalam implementasinya masih ada peraturan yang tidak jelas dan bertentangan dengan Undang-Undang yang lebih tinggi. Contohnya rencana mengenai kawasan peruntukan pertambangan minyak dan gas bumi yang terdapat dalam RTRW Provinsi Sulawesi Utara Pasal 53 ayat (1) huruf b yang ternyata bertentangan dengan Pasal 14 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa urusan bidang energi dan sumber daya mineral terkait dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan dari pemerintah pusat, yang artinya pemerintahan di daerah baik provinsi maupun kabupaten kota tidak memiliki kewenangan dalam pengaturan mengenai urusan minyak dan gas bumi tersebut. Hal tersebut mengakibatkan ketidakpastian serta terbenturnya peraturan dalam pelaksanaan aturan tersebut. Selain itu, dalam pengimplementasiannya juga masih belum optimal mengingat masih banyak masyarakat dan pihak-pihak berkepentingan yang melanggar kebijakan pemerintah daerah yang tertuang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Utara.

Sebagai contoh permasalahan mengenai perizinan bangunan salah satunya yang terjadi di Sulawesi Utara yaitu tersendatnya perizinan pengembangan hotel dan kawasan wisata di Manado yang disebabkan oleh persetujuan tata ruang yang tidak sesuai dengan peruntukan lahan oleh pemerintah provinsi pada periode sebelumnya. Penataan tata ruang di daerah tersebut tidak sesuai dengan peruntukan lahan yang ada. Namun, keinginan pengembang untuk berinvestasi di daerah tersebut tinggi, sehingga meminta pemerintah pusat untuk segera menyelesaikan masalah tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kebijakan pemerintah daerah dalam penataan ruang guna terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan di Sulawesi Utara.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁶ Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diinventarisasi kemudian diolah dan dikaji secara mendalam sehingga diperoleh gambaran yang utuh mengenai persoalan hukum yang diteliti. Bahan hukum primer dan sekunder yang telah disinkronisasi secara sistematis kemudian dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang ada sehingga diperoleh rumusan ilmiah untuk menjawab persoalan hukum yang dibahas dalam penelitian hukum ini.

⁵ Jazuli, Ahmad. "Penegakan Hukum Penataan Ruang dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 6.2 (2017): 263-282.

⁶ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*. Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 133-135

3. Instrumen Hukum dan Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang Berbasis Pembangunan Berkelanjutan

Wilayah Perencanaan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Utara memiliki luas darat 13.851,64 km² yang terdiri atas 15 (lima belas) Kabupaten/Kota. Secara geografis, Provinsi Sulawesi Utara meliputi Lintang Utara 00°15'51" - 05°34'06" dan Bujur Timur 123°07'00" - 127°10'30" (Gambar 1). RTRW ditujukan untuk mewujudkan Provinsi Sulawesi Utara sebagai pintu gerbang Indonesia ke kawasan Asia Timur dan Pasifik yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan dengan berbasis pada kelautan, perikanan, pariwisata, dan pertanian yang berdaya saing serta mengutamakan pembangunan yang berwawasan lingkungan.



Gambar 1. Peta Provinsi Sulawesi Utara

Kebijakan pemerintah daerah dalam Pasal 64 RTRW Provinsi Sulawesi Utara mengatur arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi, dalam rangka perwujudan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Utara, yang meliputi:

- a. arahan peraturan zonasi sistem provinsi;
- b. arahan perizinan;
- c. arahan insentif dan disinsentif;
- d. arahan sanksi.

Dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara mengenai Rencana Tata Ruang, harus bersumber dari Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang yang merupakan turunan dari Undang-Undang Cipta Kerja. Mengingat Undang-Undang Penataan Ruang telah mengalami perubahan, jadi RTRW Sulawesi Utara juga harus menyesuaikan dengan aturan yang baru. Namun karena RTRW Sulawesi Utara masih dalam tahapan revisi, implementasi dari peraturan yang baru masih belum berjalan. Pelaksanaan tata ruang saat ini masih memakai aturan yang lama yaitu Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Mengingat Undang-Undang Penataan Ruang telah mengalami perubahan, jadi RTRW Sulawesi Utara juga harus menyesuaikan dengan aturan yang baru. Namun karena RTRW Sulawesi Utara masih dalam tahapan revisi, implementasi dari peraturan yang baru masih belum berjalan. Pelaksanaan tata ruang saat ini masih memakai aturan yang lama yaitu Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Adapun mengenai peranan dari perangkat daerah yang terkait dengan penataan ruang yaitu Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Lingkungan Hidup Daerah Provinsi, Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan Daerah sangat penting dalam implementasi arahan peraturan ini.⁷ Perangkat daerah telah memaksimalkan peranannya berdasarkan tugas pokok dan fungsinya namun disamping itu harus mampu memberikan keberlanjutan bagi lingkungan sekitar dan juga peran serta masyarakat pengguna ruang masih kurang baik karena banyak yang menyalahi penggunaan ruang di Provinsi Sulawesi Utara.

Untuk melihat penggunaan ruang di Sulawesi Utara yang masih ditemukan masalah antara lain sebagai berikut :

Pertama, pelaksanaan kegiatan industrial dari Perusahaan kelapa ex Poleko yang kini dikelola PT Royal Coconut yang terletak di Minahasa Utara, kuat dugaan telah melakukan pencemaran lingkungan. Ini membuat tujuan dari kebijakan penataan ruang provinsi Sulawesi Utara yaitu peningkatan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup tidak terealisasi dengan seharusnya. Hal ini terungkap ketika Komisi II DPRD Minut melakukan sidak ke lokasi perusahaan, pada Selasa (9/02/2021). Peninjauan lapangan di areal perusahaan, didapati bahwa ada saluran pembuangan limbah air kelapa yang mengalir sampai ke pemukiman warga kelurahan Sarongsong 1 dan kelurahan Rap-rap Kecamatan Airmadidi, sehingga dengan adanya limbah tersebut menimbulkan bau busuk dan sumur-sumur warga di seputaran Kompleks Ex Pabrik PT Poleko tersebut tercemar sehingga tidak bisa digunakan.⁸

Kedua, dalam Jurnal mengenai Pencemaran Air Sungai,⁹ yang penelitiannya dilakukan pada Sungai Sangkub Kabupaten Bolaang Mongondow Utara Provinsi Sulawesi Utara, mendapati bahwa Uji parameter pencemaran air berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, dari hulu sampai dengan hilir mengalami penurunan kualitas yang ditunjukkan dengan adanya parameter (TDS, TSS, Total Clorine, Total Fosfat, Sulfida, E. Coli dan Total Coliform) melebihi baku mutu yang dipersyaratkan. Status mutu air sungai tersebut telah cemar berat. Berbagai kegiatan yang memanfaatkan Sungai Sangkub sebagai tempat buangan limbah baik dari pertanian, perkebunan, pertambangan non logam dan batuan, buangan aktifitas masyarakat diperkirakan mengakibatkan terjadinya penurunan kualitas air Sungai Sangkub tersebut.

⁷ Syahadat, Epi, and Subarudi Subarudi. "Permasalahan penataan ruang kawasan hutan dalam rangka revisi rencana tata ruang wilayah provinsi." *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan* 9.2 (2012): 131-143.

⁸<http://mediamanado.com/puluhan-tahun-beroperasi-pt-royal-coconut-ex-poleko-diduga-lakukan-pencemaran-lingkungan/>. Diakses pada 29 Maret 2021.

⁹Ferlie Alfius Palit. *Evaluasi Kajian Kualitas Air, Status Mutu Serta Strategi Pengendalian Pencemaran Air Sungai Sangkub Di Kabupaten Bolaang Mongondow Utara Provinsi Sulawesi Utara*.

Ketiga, pada tahun 2019 lalu, banyak bangunan di Manado yang IMB-nya tidak sesuai. Ada di antara bangunan mereka yang belum mengurus atau memiliki IMB, ada juga yang IMB-nya tak sesuai, misalkan saat pengurusan IMB lahan parkir kini dijadikan tempat makan. Hal tersebut jelas telah melanggar aturan UUPPLH yang menyebutkan bangunan harus memiliki izin sebelum beroperasi. Contohnya, Hotel Grand Whiz MTC Kawasan Mega Mas yang belum memiliki izin sama sekali, tapi sudah mulai operasi terima tamu dengan alasan masih uji coba gratis alias trail stay. Di situ, belum ada IMB, izin lingkungan dan lain-lain.¹⁰

Berikutnya, terkait permasalahan perizinan juga yang terjadi di Sulawesi Utara yaitu tersendatnya perizinan pengembangan hotel dan kawasan wisata di Manado yang disebabkan oleh persetujuan tata ruang yang tidak sesuai dengan peruntukan lahan oleh pemerintah provinsi pada periode sebelumnya. Sekjen DPP Persatuan Perusahaan Realestat Indonesia (REI) Paulus Totok Lusida mengatakan bahwa para pengembang telah menyadari bahwa penataan tata ruang di daerah Minahasa tersebut tidak sesuai dengan peruntukan lahan yang ada.¹¹ Namun, keinginan pengembang untuk berinvestasi di daerah tersebut tinggi sehingga mereka meminta pemerintah pusat untuk segera menyelesaikan masalah ini. Pengembang sudah mengetahui dan memahami permasalahan ini. Oleh karena itu, mereka meminta percepatan penataan tata ruang kepada Presiden agar perizinan pembangunan segera terlaksana.¹²

1. Di Kota Bitung ada pembangunan gedung di Sempadan Sungai Girian yang melanggar Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Bitung Tahun 2013-2033.¹³
2. Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan Pembangunan Lapangan Futsal di peruntukan kawasan pemerintahan Panango, yang melanggar Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Bolaang Mongondou Selatan Tahun 2013-2033.¹⁴
3. Kabupaten Sengihe Perubahan fungsi kawasan lindung di daerah Rawa Arena (Tapuang, Tidore, Tona) di Kecamatan Tahuna Timur, yang melanggar Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Kepulauan Sangihe Tahun 2014-2034.¹⁵
4. Kabupaten Minahasa Selatan
 - a) Pembangunan Ruko di di kompleks pertokoan pusat kota Amurang di Kelurahan Uwuran I Kecamatan Amurang, yang melanggar Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Minsel Tahun 2014-2034.
 - b) Perubahan fungsi kawasan budi daya (Lahan Sawah eksisting) di Tumpaan, yang melanggar Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2014-2034.¹⁶

¹⁰<https://mediasulut.co/berita-2654-izin-bermasalah-dpmptsp-%E2%80%98sikat%E2%80%99-corner-cs.html>, diakses pada 29 Maret 2021

¹¹ Putra, Ahmad Pratama. "Penataan Ruang Berbasis Mitigasi Bencana Kabupaten Kepulauan Mentawai." *Jurnal Dialog Penanggulangan Bencana* 2.1 (2011): 11-20.

¹²<https://ekonomi.bisnis.com/read/20190711/47/1122783/rei-tata-ruang-di-manado-tidak-sesuai-dengan-peruntukan>, diakses pada 29 Maret 2021.

¹³ Rommy Fernando Mandey. 2015. Penegakan Hukum Tata Ruang Dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Utara. *Lex Administratum*. Vol. III No. 4. 81.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

Sehubungan dengan persoalan-persoalan di atas, menurut Lawrence Meir Friedman mengemukakan bahwa efektif tidaknya penegakan hukum tergantung pada system hukum yang mencakup tiga komponen, yaitu komponen struktur hukum (*structure of law*), substansi hukum (*substance of the law*), dan budaya hukum (*legal culture*).¹⁷ Teori Friedman ini didasarkan atas perspektifnya yang bersifat sosiologis (*sociological jurisprudence*).

1. Struktur Hukum (*legal structure*)

Struktur hukum yaitu kerangka bentuk yang permanen dari sistem hukum yang menjaga proses tetap berada di dalam batas-batasnya. Struktur terdiri atas: jumlah serta ukuran pengadilan, yurisdiksinya (jenis perkara yang diperiksa serta hukum acara yang digunakan), termasuk di dalam struktur ini juga mengenai penataan badan legislatif.¹⁸ Berdasarkan pengertian tersebut secara singkat dapat dikatakan bahwa struktur hukum berkaitan dengan kelembagaan atau penegak hukum termasuk kinerjanya (pelaksanaan hukum). Berkaitan dengan penegakan hukum dalam permasalahan terkait penataan ruang, dalam Pasal 63 UU Penataan Ruang orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan, memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang, mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang, memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum akan dikenakan sanksi administratif.

Adapun ketentuan Pasal 68 UU Penataan Ruang menyebutkan bahwa selain pejabat penyidik kepolisian negara Republik Indonesia, pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang penataan ruang diberi wewenang khusus sebagai penyidik untuk membantu pejabat penyidik kepolisian negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) berwenang :

- a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan yang berkenaan dengan tindak pidana dalam bidang penataan ruang;
- b. melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana dalam bidang penataan ruang;
- c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang sehubungan dengan peristiwa tindak pidana dalam bidang penataan ruang;
- d. melakukan pemeriksaan atas dokumen-dokumen yang berkenaan dengan tindak pidana dalam bidang penataan ruang;
- e. melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat bahan bukti dan dokumen lain serta melakukan penyitaan dan penyegelan terhadap bahan dan barang hasil pelanggaran yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana dalam bidang penataan ruang; dan
- f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana dalam bidang penataan ruang.

PPNS dalam tugasnya memberitahukan dimulainya penyidikan kepada pejabat penyidik kepolisian negara Republik Indonesia. Dalam hal PPNS memerlukan tindakan penangkapan dan penahanan, penyidik pegawai negeri sipil melakukan koordinasi

¹⁷ Humulhaer, Siti. "Kepatuhan Hukum Kawasan Dilarang merokok Menurut Teori Lawrence M. Friedman." *Supremasi Hukum* 15.2 (2019): 10-17.

¹⁸ Op.cit.

dengan pejabat penyidik kepolisian negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penegakan hukum penataan ruang dalam kaitannya dengan pembangunan lingkungan yang berkelanjutan masih banyak kelemahannya dalam praktik-praktik di lapangan seperti yang telah dijabarkan sebelumnya. Masih banyak masyarakat dan pelaku usaha yang belum sadar akan pentingnya pemanfaatan ruang yang baik demi menjaga keberlangsungan ekologi yang berkelanjutan. Disisi lain, banyak juga perangkat daerah dan aparat penegak hukum yang belum maksimal dalam menuntaskan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi di lapangan. Akibatnya walaupun peraturan mengenai penataan ruang di daerah telah jelas diatur, kebijakan tersebut belum sepenuhnya efektif dalam pelaksanaannya di masyarakat.

Struktur hukum hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan UU No. 8 Tahun 1981 meliputi; mulai dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Badan Pelaksana Pidana (Lapas). Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagus suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

Pada dasarnya, fungsi hukum sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” masih perlu dilengkapi dengan konsep panutan atau kepemimpinan agar menciptakan harmonisasi antara elemen birokrasi dan masyarakat dalam pelaksanaan penataan ruang yang berkelanjutan.

2. Substansi Hukum (*Legal Substance*)

Struktur hukum berarti aturan, norma, dan pola perilaku orang-orang di dalam system yang sebenarnya penekanannya adalah hukum hidup (*living law*), bukan hanya peraturan dalam perundang-undangan (*law in book*). Substansi atau isi hukum merupakan acuan dalam penegakan hukum mempunyai peran yang penting sebagai pedoman atau pegangan bagi penegak hukum dalam melakukan wewenangnya. Hal ini berarti kelemahan isi hukum yang dimaksud akan mengakibatkan penegakan hukum tidak efektif sehingga tujuan yang hendak dicapai tidak terpenuhi.

Produk kebijakan tata ruang wilayah Provinsi Sulawesi Utara yang tertuang dalam Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2014 -2034 perencanaannya sudah baik namun ada aturan yang tidak jelas dan bertentangan dengan Undang-Undang yang lebih tinggi, yakni rencana mengenai kawasan peruntukan pertambangan minyak dan gas bumi yang terdapat dalam RTRW Provinsi Sulawesi Utara Pasal 53 ayat (1) huruf b

yang ternyata bertentangan dengan Pasal 14 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa urusan bidang energi dan sumber daya mineral terkait dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan dari pemerintah pusat, yang artinya pemerintahan di daerah baik provinsi maupun kabupaten kota tidak memiliki kewenangan dalam pengaturan mengenai urusan minyak dan gas bumi tersebut. Hal tersebut mengakibatkan ketidakpastian serta terbenturnya peraturan dalam pelaksanaan aturan tersebut. Sudah banyak kasus yang terjadi di Indonesia, yang disebabkan lemahnya aturan dan sistem sehingga para pelanggar hukum itu seolah meremehkan hukum yang ada.

Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2014-2034 telah mengatur mengenai kawasan peruntukan yang masing-masing memiliki zonasinya sendiri. Namun, masih banyak para pengusaha nakal yang tidak sadar aturan sehingga menyebabkan pembangunan terkesan acak. Selain pembangunan yang terlihat acak, pembangunan yang sembarangan juga dapat merusak lingkungan sekitar pembangunan karena dengan tidak dikeluarkan izin, dapat mengakibatkan gedung terbengkalai sehingga tidak mencapai pemanfaatan ruang yang efektif.

Adapun asas-asas hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dalam Pasal 22, adalah dilaksanakan berdasarkan asas: tanggung jawab negara; kelestarian dan keberlanjutan; keserasian dan keseimbangan; keterpaduan; manfaat; kehati-hatian; keadilan; ekoregion; keanekaragaman hayati; pencemar membayar; partisipatif; kearifan lokal; tata kelola pemerintahan yang baik; dan otonomi daerah. Asas-asas atau prinsip-prinsip hukum tersebut memberikan pedoman atau dasar bagi pelaksanaan pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup.

Dalam kegiatan pembangunan, yang belum sesuai dan menimbulkan suatu risiko pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, membuat struktur dan fungsi dasar ekosistem yang menjadi penunjang kehidupan rusak. Pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup tersebut akan menjadi beban sosial, dan pada akhirnya pemerintah dan masyarakat yang harus menanggung biaya pemeliharaan. Dengan terpeliharanya keberlanjutan fungsi lingkungan hidup dapat menuntut tanggung jawab, keterbukaan, dan peran anggota masyarakat baik secara perorangan maupun secara berkelompok atau organisasi lingkungan hidup, sehingga dapat menjadi jaminan keberlanjutan pembangunan. Dengan keberlanjutan pembangunan yang berwawasan lingkungan hidup, akan menjadi jaminan bagi kesejahteraan dan mutu hidup generasi sekarang dan generasi masa mendatang. Oleh karenanya, fungsi lingkungan hidup perlu dilestarikan, serasi, selaras dan seimbang untuk menunjang pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan lingkungan hidup bagi peningkatan kesejahteraan dan mutu hidup generasi sekarang dan akan datang.

Selanjutnya dalam bidang industrialisasi, selain menghasilkan produk yang bermanfaat bagi masyarakat juga menimbulkan dampak, antara lain dihasilkannya limbah bahan berbahaya dan beracun, yang apabila dibuang ke dalam media lingkungan hidup dapat mengancam lingkungan hidup, kesehatan, dan kelangsungan hidup manusia serta makhluk hidup lain. Menyadari hal tersebut, bahan berbahaya dan beracun beserta limbahnya perlu dilindungi dan dikelola dengan baik.

Dengan potensi dampak negatif yang ditimbulkan sebagai konsekuensi dari pembangunan, harus mengembangkan upaya pengendalian dampak secara dini. Analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) merupakan salah satu langkah preventif pengelolaan lingkungan hidup yang terus menerus diperkuat melalui peningkatan akuntabilitas dalam pelaksanaan penyusunan AMDAL dengan mempersyaratkan lisensi bagi penilai amdal dan diterapkannya sertifikasi bagi penyusun dokumen AMDAL, serta dengan memperjelas sanksi hukum bagi pelanggar di bidang AMDAL. AMDAL juga menjadi salah satu persyaratan utama dalam memperoleh izin lingkungan yang mutlak dimiliki sebelum diperoleh izin usaha.

Memperhatikan penjelasan umum UUPPLH tersebut di atas, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan kewajiban semua pihak, mengingat makin bertambahnya jumlah manusia, serta semakin berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi maka semakin meningkat pula aktivitas/kegiatan manusia yang mengakibatkan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Hal ini juga berpengaruh pada pembangunan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus dilakukan secara bersama-sama, terpadu, dengan memerhatikan daya dukung dan kemampuan sumber daya alam serta lingkungan hidup.

Pengelolaan lingkungan hidup merupakan upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan, penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup.¹⁹

Upaya terpadu tersebut dapat dilakukan dengan preventif dan juga dapat dilakukan dengan secara represif. Akan tetapi UUPPLH menghendaki upaya terpadu itu lebih diutamakan secara preventif. Sehubungan dengan hal tersebut, UUPPLH di dalam penjelasan umum angka 5 menjelaskan sebagai berikut, "upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan. Dalam hal pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sudah terjadi, perlu dilakukan upaya represif berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen, dan konsisten terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi." Sehubungan dengan hal tersebut, perlu dikembangkan satu sistem hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang jelas, tegas, dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum sebagai landasan bagi perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam serta kegiatan pembangunan lainnya.

UUPPLH ini juga mendayagunakan berbagai ketentuan hukum, baik hukum administrasi, hukum perdata, maupun hukum pidana. Ketentuan hukum perdata meliputi penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan dan di dalam pengadilan. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di dalam pengadilan meliputi gugatan perwakilan kelompok, hak gugat organisasi lingkungan, ataupun hak gugat pemerintah. Melalui cara tersebut diharapkan selain akan menimbulkan efek jera juga akan meningkatkan kesadaran seluruh pemangku kepentingan tentang betapa pentingnya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup demi pembangunan yang berkelanjutan untuk generasi masa kini dan masa depan (*ius constitutum*).²⁰

¹⁹ Hasni. 2008. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*. Jakarta : Rajawali Pers. 81

²⁰ Irwansyah. (2021). *Kajian Ilmu Hukum. Edisi Revisi*. Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm 163-164

3. Budaya Hukum (*Legal Culture*)

Budaya hukum yang diartikan sistem kepercayaan, nilai-nilai, idea dan dugaan. Budaya hukum merujuk, kemudian ke kebiasaan budaya umum, cara melakukan pendapat dan berpikir kearah kekuatan sosial dari hukum dan dengan cara tertentu. Dengan kata lain, apakah iklim pemikiran sosial dan kekuatan sosial pasti menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan.

Sikap budaya masyarakat Indonesia sendiri belum mampu memahami perencanaan penataan ruang secara sepenuhnya dan tidak didukung oleh kesadaran hukum yang memadai. Keadaan semacam ini harus dikoreksi dan terus diarahkan sehingga budaya menghargai lingkungan dapat ditegakkan secara realistik. Apabila rendahnya penghargaan terhadap lingkungan, khususnya dalam pemanfaatan tata ruang ini terus berlangsung, akan berdampak pada pembangunan yang ada di Sulawesi Utara. Tentunya pembangunan yang ada di Sulawesi Utara akan terhambat pelaksanaannya dan menjadi tidak efektif penerapannya dalam kehidupan sehari-harinya.

Kesadaran hukum masyarakat merupakan salah satu faktor bagi penegakan hukum yang efektif, selain faktor hukumnya, penegak hukum, fasilitas pendukung, dan budaya hukum. Faktor hukumnya, antara lain berkaitan dengan peraturan tersebut telah mengatur secara sudah cukup baik dari segi kualitatif maupun kuantitatif; faktor penegak hukum, antara lain berkaitan dengan batas wewenangnya; fasilitas pendukung, yaitu kelengkapan fasilitas; warga masyarakat, yaitu kesadaran untuk mentaati hukum; dan budaya hukum, berkaitan dengan persepsi masyarakat terhadap hukum.

Penegak hukum tidak dapat menjalankan wewenangnya dengan lancar apabila tidak didukung oleh fasilitas pendukungnya karena itu fasilitas pendukung masuk pada struktur hukum, sedangkan kesadaran hukum pada hakekatnya juga merupakan budaya hukum sebagaimana telah dijelaskan sehingga dikategorikan sebagai budaya hukum berdasarkan sistem hukum menurut Lawrence W Friedman.

Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif. Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.

Penataan ruang harus memerhatikan daya dukung terhadap lingkungan hidup, sehingga dengan demikian, maka penataan ruang itu hendaknya memerhatikan prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan hidup, yaitu prinsip keberlanjutan, prinsip tanggung jawab negara, dan prinsip pelestarian. Dengan demikian, maka perlu adanya pengelolaan tata ruang dengan baik yang sesuai dengan tata ruang wilayah serta peran aktif dari masyarakat dan pelaku kepentingan dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang. Hal ini menunjukkan bahwa setiap perencanaan dan pengelolaan ruang harus

memerhatikan kelestarian lingkungan dan pembangunan lingkungan hidup yang berkelanjutan.

Dengan banyaknya permasalahan tata ruang yang timbul di Sulawesi Utara ini, implementasi dari Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang ini dapat dikatakan belum efektif. Kebijakan pemerintah khususnya yang berkaitan dengan lingkungan masih banyak yang dilanggar oleh masyarakat maupun oleh pengusaha-pengusaha. Selain kesadaran dari masyarakat, peran pemerintah dalam pengendalian pemanfaatan ruang yang meliputi pengawasan dan penertiban tata ruang juga masih belum maksimal karena melihat fakta di lapangan masih banyak terjadi pelanggaran dalam implementasi rencana tata ruang ini.

4. Penutup

Instrumen hukum penataan ruang guna mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan, UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja membutuhkan penyesuaian dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan secara terpadu. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Utara diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2014-2034 yang masih dalam proses revisi dikarenakan adanya perubahan, sehingga Rencana Tata Ruang di Sulawesi Utara yang baru belum diimplementasikan. Implementasi dari penataan ruang yang dituang dalam Rencana Tata Ruang Sulawesi Utara yang berlaku saat ini masih terdapat permasalahan baik dalam perizinan, ketidaksesuaian pemanfaatan ruang, ketidakjelasan tapal batas, serta pencemaran lingkungan. Hal tersebut disebabkan akibat kurangnya kesadaran dari masyarakat dan pengusaha-pengusaha dalam pemanfaatan ruang wilayah di Sulawesi Utara. Selain itu, pengendalian penataan ruang dari pemerintah daerah juga masih belum maksimal dalam mengawasi dan menertibkan pelanggaran-pelanggaran yang masih marak terjadi saat ini.

Referensi

- Ahmad Jazuli. "Penegakan Hukum Penataan Ruang dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 6.2 (2017): 263-282.
- Ahmad Muhajir. 2017. Kebijakan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Dalam Pelaksanaan Ketentuan Penataan Ruang Di Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara. *Jurnal Renaissance*. Volume 2 No. 2 : 185.
- Aminuddin Ilmar. 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta, Prenadamedia Group.
- Ekonomi Bisnis. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190711/47/1122783/rei-tata-ruang-di-manado-tidak-sesuai-dengan-peruntukan>, diakses pada 29 Maret 2021.
- Ferlie Alfius Palit. *Evaluasi Kajian Kualitas Air, Status Mutu Serta Strategi Pengendalian Pencemaran Air Sungai Sangkub Di Kabupaten Bolaang Mongondow Utara Provinsi Sulawesi Utara*.
- Hasni. 2008. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*. Jakarta : Rajawali Pers.

- HAW. Widjaja. 2019. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Depok : PT RajaGrafindo Persada.
- Hayat. 2018. *Kebijakan Publik Evaluasi, Reformasi, Formulasi*. Malang : Intrans Publishing.
- Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*. Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- Irwansyah. (2021). *Kajian Ilmu Hukum. Edisi Revisi*. Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- Media Manado. <http://mediamanado.com/puluhan-tahun-beroperasi-pt-royal-coconut-ex-poleko-diduga-lakukan-pencemaran-lingkungan/>. Diakses pada 29 Maret 2021.
- Media Sulut. <https://mediasulut.co/berita-2654-izin-bermasalah-dpmpmsp-%E2%80%98sikat%E2%80%99-corner-cs.html>, diakses pada 29 Maret 2021
- Putra, Ahmad Pratama. "Penataan Ruang Berbasis Mitigasi Bencana Kabupaten Kepulauan Mentawai." *Jurnal Dialog Penanggulangan Bencana* 2.1 (2011): 11-20.
- Rommy Fernando Mandey. 2015. Penegakan Hukum Tata Ruang Dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Utara. *Lex Administratum*. Vol. III No. 4. 81.
- Siti Humulhaer. "Kepatuhan Hukum Kawasan Dilarang merokok Menurut Teori Lawrence M. Friedman." *Supremasi Hukum* 15.2 (2019): 10-17.
- Syahadat, Epi, and Subarudi Subarudi. "Permasalahan penataan ruang kawasan hutan dalam rangka revisi rencana tata ruang wilayah provinsi." *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan* 9.2 (2012): 131-143.
- Toar Neman Palilingan, Donna Okthalia Setiabudhi, dan Toar KR Palilingan. "Environmental Policy, Public Health and Human Rights: Assessing the Regional Regulation on Waste." *Hasanuddin Law Review* 4.3 (2019): 339-347.