

BAB II

TINJAUAN HUKUM MENGENAI PERIZINAN PENATAAN DAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH

A. Tinjauan Tentang Penataan Ruang

1. Sejarah Pengaturan Tata Ruang Di Indonesia

Peraturan yang berkaitan dengan penataan ruang (kota) modern di Indonesia telah diperhatikan ketika kota Jayakarta (kemudian menjadi Batavia) dikuasai oleh Belanda pada awal abad ke-7, tetapi peraturan tersebut baru dikembangkan secara insentif pada awal abad ke-20. Peraturan pertama yang dapat dicatat disini adalah De Statuen Van 1642 yang dikeluarkan oleh VOC khusus untuk Kota Batavia. Peraturan ini tidak hanya membangun pengaturan jalan, jembatan dan bangunan lainnya, tetapi juga merumuskan wewenang dan tanggung jawab pemerintah kota. Pembangunan peraturan kota mulai diperhatikan lagi setelah Pemerintah Hindia Belanda menerbitkan Undang-Undang Desentralisasi pada tahun 1903 yang mengatur pembentukan pemerintah kota dan daerah. Dimana undang-undang ini memberikan hak kepada kota-kota untuk mempunyai pemerintahan, administrasi dan keuangan kota sendiri.

Tugas pemerintahan kota diantaranya adalah pembangunan dan pemeliharaan jalan dan saluran air, pemeriksaan bangunan dan perumahan, perbaikan perumahan dan perluasan kota.¹ Berdasarkan undang-undang ini dibentuklah pemerintahan otonom yang disebut Gemeente, baik di Jawa maupun di luar Jawa. Tak lama kemudian, pada tahun 1905 diterbitkan Localen-Raden Ordonantie, Stb 1905/191 Tahun 1905 yang antara lain berisi pemberian wewenang pada pemerintahan kota untuk menentukan prasyarat

¹ M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan: dalam sistem penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung, 2001. Hlm. 78-79

persoalan pembangunan kota. Karena mengalami beberapa persoalan mengenai pembentukan kota, pada akhirnya pemerintah Hindia Belanda menyadari perlunya perencanaan kota yang menyeluruh. Hal inilah yang memicu dimulainya pengembangan perencanaan kota di Indonesia, meskipun pada saat itu belum ada peraturan pemerintah yang seragam.

Peraturan pembangunan kota tidak dapat dipisahkan dengan usaha-usaha Thomas Karsten, yang dalam kegiatannya dari tahun 1902 sampai dengan 1940 telah menghasilkan dasar-dasar yang kokoh bagi perkembangan peraturan pembangunan kota yang menyeluruh, antara lain untuk penyusunan rencana umum, rencana detail, dan peraturan bangunan. Laporan Thomas Karsten mengenai pembangunan kota Hindia Belanda yang diajukan pada kongres desentralisasi pada tahun 1920 tidak hanya berisikan konsep dasar pembangunan kota dan peran pemerintah kota, tetapi juga merupakan petunjuk praktis yang dapat digunakan sebagai pedoman untuk penyusunan berbagai jenis rencana. Peraturan yang penting bagi perencanaan kota yang disahkan pada tahun 1926 adalah *Bijblad*, di mana peraturan ini yang menjadi dasar kegiatan perencanaan kota sebelum perang kemerdekaan. Kemudian dilanjutkan pada tahun 1933, kongres desentralisasi di Indonesia meminta pemerintahan Hindia Belanda untuk memusatkan persiapan peraturan perencanaan kota tingkat pusat.²

Menyusul permintaan ini, dibentuklah suatu Panitia Perencanaan Kota pada tahun 1934 untuk menyiapkan peraturan perencanaan kota sebagai pengganti *Bijblad*. Pada tahun 1939 pemerintah Hindia Belanda menyusun RUU Perencanaan Wilayah perkotaan di Jawa yang berisikan persyaratan pembangunan kota untuk mengur kawasan-kawasan perumahan, transportasi, tempat kerja dan rekreasi. Masuknya Jepang ke Indonesia dan adanya perang kemerdekaan Indonesia menyebabkan RUU Perencanaan Wilayah

² Rinaldi Mirsa, *Elemen Tata Ruang Kota* : Graha Ilmu, 2012, hlm. 3-5

Perkotaan di Jawa baru disahkan pada tahun 1948 dengan nama *Stadsvorming Ordonantie*, Stb 1948/168 (SVO, atau Ordonansi Pembentukan Kota), yang kemudian diikuti dengan peraturan pelaksanaannya yaitu *Stadsvormingverordening*, Stb 1949/40 (SVV atau Peraturan Pembentukan Kota). SVO dan SVV diterbitkan untuk mempercepat pembangunan kembali wilayah-wilayah yang hancur akibat peperangan dan pada mulanya hanya diperuntukan bagi 15 kota, yakni Batavia, Tegal, Pekalongan, Semarang, Salatiga, Surabaya, Malang, Padang, Palembang, Banjarmasin, Cilacap, Tangerang, Bekasi, Kebayoran dan Pasar Minggu.

2. Pengertian Tata Ruang

Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang baik secara direncanakan maupun yang menunjukkan adanya hirarki dan keterkaitan pemanfaatan ruang. Secara sederhana dapat diartikan upaya penataan dan pemanfaatan ruang. Ruang, dalam hal ini, dapat berbeda beda luas, status, dan karakteristiknya.

Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak.

- a. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman system jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hirarkis memiliki hubungan fungsional.
- b. Pola pemanfaatan ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budidaya.

Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang dilaksanakan secara sekuensial

(berkesinambungan dari masa ke masa). Penataan ruang dikelompokkan berdasarkan sistem, fungsi kawasan, administrasi, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.³

- a. Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan.
- b. Penataan ruang berdasarkan fungsi kawasan meliputi kawasan lindung dan kawasan budidaya.
- c. Penataan ruang berdasarkan administrasi meliputi penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
- d. Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.
- e. Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas kawasan strategis nasional, kawasan strategis provinsi, kawasan strategis kabupaten, dan kawasan strategis kota.

Sebaiknya kita melihat isi dari Undang – undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, untuk mengetahui lebih pasti definisi dari tata ruang seperti yang terjabarkan dalam uraian dibawah ini :

- a. Ruang adalah wadah kehidupan yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara termasuk di dalamnya tanah, air, udara dan benda lainnya serta daya dan keadaan sebagai suatu kesatuan wilayah tempat manusia dan mahluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.
- b. Tata Ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang baik yang direncanakan maupun yang menunjukkan adanya hirarki dan keterkaitan

³ Uniarso Ridwan, *Hukum Tata Ruang*, Nuansa, Bandung, 2008. Hlm. 23.

pemanfaatan ruang. Rencana Tata Ruang adalah hasil perencanaan tata ruang berupa rencana – rencana kebijaksanaan pemanfaatan ruang secara terpadu untuk berbagai kegiatan.

- c. Kawasan Lindung adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utamanya melindungi kelestarian hidup yang mencakup sumberdaya alam dan sumberdaya buatan.
- d. Kawasan Budidaya adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi potensi sumberdaya alam, sumberdaya manusia dan sumberdaya buatan. Termasuk didalamnya kawasan budidaya antara lain : kawasan permukiman perkotaan, kawasan permukiman perdesaan, kawasan produksi, sistem prasarana wilayah meliputi : prasarana transportasi, telekomunikasi dan pengairan dan prasarana lainnya.
- e. Kawasan Permukiman adalah bagian kawasan budidaya baik perkotaan maupun perdesaan dengan dominasi fungsinya kegiatan permukiman.
- f. Kawasan Perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama adalah pertanian termasuk pengelolaan sumberdaya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.
- g. Kawasan Perkotaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.
- h. Kawasan Tertentu adalah kawasan yang ditetapkan secara nasional mempunyai nilai strategis yang penataan ruangnya diprioritaskan.

- i. Kawasan Prioritas adalah yang mendapat prioritas paling utama di dalam pengembangan dan penanganannya dengan memperhatikan kawasan strategis dalam wilayah provinsi dan aspek lain yang bersifat kabupaten untuk mewujudkan sasaran pembangunan sesuai dengan potensi dan kondisi geografis.
- j. Kawasan Strategis adalah kawasan yang mempunyai peranan penting untuk pengembangan ekonomi, sosial budaya, lingkungan maupun pertahanan keamanan dilihat secara nasional dan provinsi.
- k. Penatagunaan Tanah adalah pengaturan penggunaan tanah mencakup penguasaan, pemanfaatan, pengaturan hak – hak atas tanah untuk meningkatkan pemanfaatan, produktivitas dan kelestarian tanah yang meliputi perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian sebagai satu kesatuan dengan penataan ruang.
- l. Pengertian Penataan Ruang secara umum adalah merupakan proses yang terpadu mencakup tiga kegiatan utama yaitu perencanaan, pelaksanaan rencana dan pengendalian rencana tata ruang.
- m. Perencanaan tata ruang adalah proses penyusunan rencana tata ruang untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup dan kualitas manusianya dengan pemanfaatan ruang yang secara struktur menggambarkan ikatan fungsi lokasi yang terpadu bagi berbagai kegiatan. Perencanaan tata ruang pada dasarnya mencakup kegiatan penyusunan dan peninjauan kembali rencana tata ruang.
- n. Pelaksanaan atau pemanfaatan rencana tata ruang adalah Suatu proses usaha agar rencana tata ruang yang telah ditetapkan dapat terwujud sesuai dengan rencana. Dalam hal ini pelaksanaan atau pemanfaatan rencana tata ruang terutama dalam bentuk Penyusunan program pembangunan kota dan Pemanfaatan ruang kota yang sesuai dengan rencana.

- o. Pengendalian pelaksanaan/pemanfaatan rencana tata ruang yang harus terkait satu sama lainnya. Pengendalian pelaksanaan adalah merupakan suatu proses usaha agar pelaksanaan rencana pemanfaatan ruang oleh instansi sektoral, pemerintah daerah, swasta ataupun masyarakat sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Secara umum upaya pengendalian pelaksanaan rencana tata ruang dilakukan melalui kegiatan pengawasan dan penertiban. Kegiatan pengawasan dilakukan dalam bentuk:

- a. Pelaporan pelaksanaan/pemanfaatan rencana.
- b. Pemantauan terhadap pelaksanaan rencana tersebut secara kontinyu.
- c. Peninjauan kembali dan revisi untuk meninjau sejauh manakah pelaksanaan rencana dan bagaimana penyesuaian jika terjadi penyimpangan.

Dari pengertian tersebut di atas maka dapat ditarik kesimpulan tentang mengapa diperlukan penyusunan rencana tata ruang, yaitu :

- a. Untuk mencegah atau menghindari benturan-benturan kepentingan atau konflik antar sektor dan antar kepentingan dalam pembangunan masa kini dan masa yang akan datang
- b. Untuk menghindari terjadinya diskriminasi dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Untuk tercapainya optimalisasi pemanfaatan ruang yang memperlihatkan daya dukung dan kesesuaian wilayah terhadap jenis pemanfaatannya.
- c. Untuk terciptanya kemudahan pemanfaatan fasilitas dan pelayanan sosial ekonomi bagi segenap masyarakat maupun sektor-sektor yang terkait.

- d. Untuk terjadinya kesesuaian antara tuntutan kegiatan pembangunan di satu pihak dengan kemampuan wilayah di pihak lain baik secara langsung maupun tidak langsung.
- e. Untuk dapat terciptanya interaksi fungsional yang optimal baik antara unit-unit wilayah maupun wilayah lainnya.
- f. Menjaga kelestarian dan kemampuan ruang serta menjamin kesinambungan pembangunan di berbagai sektor.
- g. Untuk dapat memberikan arahan bagi penyusunan program-program tahunan, agar dapat terjadi kesesuaian sosial ekonomi akibat pemanfaatan ruang terhadap perkembangan ekonomi dan sosial yang sedang maupun mendatang.
- h. Untuk dapat menciptakan kemudahan bagi masyarakat untuk berpartisipasi pada kegiatan-kegiatan produksi.
- i. Terciptanya suatu pola pemanfaatan ruang yang mampu mengakomodir segala bentuk kegiatan yang terjadi di dalam ruang tersebut.
- j. 10. Pembangunan dapat terencana sesuai dengan fungsi yang di emban oleh ruang.

Sebagai sumber daya alam, ruang adalah wujud fisik lingkungan disekitarkita dalam dimensi geografis dan geometris baik horizontal maupun vertical yang meliputi: daratan, lautan, dan udara beserta isinya yang secara planologis materilnya berarti tempat pemukiman (habitat). Sampai disini diperoleh petunjuk bahwa ruang itu dapat dilihat dari beberapa aspek, yakni wadah, sumber daya alam, habitat, dan

sebagai bentuk fisik lingkungan, yang selalu mencakup bumi, air, dan udara sebagai satu kesatuan.⁴

Dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, ditegaskan bahwa: ruang adalah wadah yang meliputi: ruang darat, laut, dan udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Pengertian atau rumusan ini menunjukkan bahwa “ruang” itu sebagai wadah memiliki arti yang luas, yang mencakup tiga dimensi yakni: darat, laut, dan udara yang disoroti baik secara horizontal maupun vertikal. Dengan demikian penataan ruang juga menjangkau ketiga dimensi itu secara vertikal maupun horizontal dengan berbagai aspek yang terkait dengannya seperti: ekonomi, ekologi, sosial, dan budaya serta berbagai kepentingan didalamnya.

Pengertian atau rumusan tersebut pada dasarnya mengadopsi rumusan Undang-Undang sebelumnya dengan mutatis mutandis sebagai perbandingan, bahwa dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang (UUPRL) Pasal 1 butir 1 ditegaskan: ruang adalah yang meliputi ruang daratan, lautan, dan udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Penyesuaian pada rumusan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tersebut ialah cakupannya yang lebih luas, yang juga mencakup “ruang didalam bumi” yang tidak terangkum dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992. Oleh karena itu dengan pengertian pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tersebut maka ruang sebagai objek

⁴ Yunus Wahid, Pengantar Hukum Tata Ruang, Jakarta: Kencana, 2014, hlm. 2.

penataan ruang benar benar memiliki tiga dimensi luas yaitu: ketinggian dan kedalaman. Tata ruang dengan penekanan pada “tata” adalah pengaturan susunan ruangan suatu wilayah/daerah (kawasan) sehingga tercipta persyaratan yang bermanfaat secara ekonomi, sosial, budaya, dan politik serta menguntungkan bagi perkembangan masyarakat wilayah tersebut.

3. Tujuan Penataan Ruang

Tujuan penataan ruang, ditegaskan dalam Pasal 3 UUPR yang menyatakan: “penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional dengan:

- a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memerhatikan sumber daya manusia dan
- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.⁵

Jadi, menurut rumusan Pasal 3 UUPR tersebut, tujuan utama penataan ruang pada pokoknya ada empat, yaitu:

- a. Mewujudkan wilayah nasional yang aman, maksudnya situasi masyarakat dapat menjalankan aktivitas kehidupannya dengan terlindungi dari berbagai ancaman.
- b. Mewujudkan wilayah nasional yang nyaman, yakni suatu keadaan masyarakat dapat mengartikulasikan nilai sosial budaya dan fungsinya dalam suasana yang tenang dan damai.

⁵ *Ibid*, hlm. 3-4.

- c. Mewujudkan wilayah nasional yang produktif, maksudnya proses produksi dan distribusi berjalan secara efisien sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat, sekaligus meningkatkan daya saing.
- d. Mewujudkan wilayah nasional yang berkelanjutan, maksudnya adalah kondisi kualitas lingkungan fisik dapat dipertahankan bahkan dapat ditingkatkan, termasuk pula antisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah habisnya SDA tak terbarukan.

Tujuan ini dicapai dengan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional (Pasal 3 UUPR dan penjelasannya) Keempat tujuan penataan ruang tersebut harus dipahami sebagai satu kesatuan yang utuh, dan yang ditandai dengan tiga kriteria pencapaian. Jadi, capaian tujuan penataan ruang pada intinya ialah untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan ditandai dengan tiga kriteria sebagai ukuran atau indikator (Pasal 3 UUPR). Adapun kriteria capaian tujuan penataan ruang tersebut menurut Pasal 3 UUPR yaitu kondisi yang ditandai dengan:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan hidup alam dengan lingkungan hidup buatan;
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan SDA dan SDB dengan memerhatikan SDM (kuantitas dan kualitasnya);
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang.

4. Fungsi Tata Ruang

Tata ruang dengan penekanan pada “tata” merupakan pengaturan susunan ruangan pada suatu wilayah/daerah, sehingga tercipta persyaratan yang bermanfaat

dari segi ekonomi, sosial budaya, dan politik, menguntungkan bagi perkembangan masyarakat pada wilayah tersebut. Tata ruang dengan tekanan pada “tata” ini diharapkan mengembangkan fungsi :

- a. mengatur penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan ruang dan kekayaan yang terkandung di dalamnya;
- b. menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan ruang; dan
- c. menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang mengenai perbuatan hukum menyangkut ruang.⁶

Adapun tata ruang dengan penekanan pada “ruang”, merupakan wadah dalam tiga dimensinya (trimatra): tinggi, lebar, dan kedalamannya menyangkut bumi, air (sungai, danau, dan lautan) dan segala kekayaan yang terkandung di dalamnya, serta udara dan ruang angkasa di atasnya secara terpadu, sehingga peruntukan, penggunaan, dan pengelolaannya mencapai sebesar-besar manfaat bagi kemakmuran rakyat dalam Negara Republik Indonesia. Tata ruang dengan penekanan pada “ruang” ini, diharapkan dapat mengemban fungsi Pasal 2 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu : (1) fungsi pembagian peruntukan dan penggunaan Sumber Daya Alam; dan (2) fungsi pengelolaan (hak menguasai, pengelolaan, dan pemberian perizinan). Dengan fungsi tata ruang tersebut, diharapkan dapat mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional yang antara lain mewujudkan keseimbangan antar daerah/wilayah dalam hal tingkat pertumbuhan; memperkuat kesatuan ekonomi nasional; dan memelihara efisiensi pertumbuhan nasional. Juga diharapkan mampu mengurangi gangguan keamanan, serta menghapus (memperkecil) potensi konflik sosial dalam upaya mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan guna terwujud Indonesia yang maju, mandiri, dan adil.

⁶ Henry Campbell Black, Black'S Law Dictionary, (West Publishing, 1990), hlm. 133.

Dalam konteks pelestarian fungsi lingkungan hidup atau dalam upaya pembangunan berkelanjutan, “perencanaan tata ruang berwawasan lingkungan” berfungsi sebagai “alat keterpaduan pembangunan wilayah”. Tentunya dengan memperhatikan prinsip-prinsip pembangunan berwawasan lingkungan hidup, yakni setiap pemanfaatan SDA perlu memperhatikan patokan-patokan berikut ini : (1) daya guna dan hasil guna dikehendaki harus dilihat dalam batas-batas yang optimal sehubungan dengan kelestarian (fungsi) SDA yang mungkin dicapai; (2) tidak mengurangi kemampuan dan kelestarian SDA lain yang berkaitan dalam suatu ekosistem; (3) memberikan kemungkinan untuk mengadakan pilihan penggunaan (SDA/SDB) dalam pembangunan di masa depan.⁷

Dari uraian tersebut, secara sederhana dapat dikemukakan bahwa fungsi tata ruang pada hakikatnya adalah sebagai sarana (instrumen yuridis) bagi pemanfaatan dan pelestarian fungsi SDA dan lingkungan hidup yang relatif konkret/nyata, dengan mengemban beberapa fungsi, yaitu : (1) pengejawantahan keinginan dan kebutuhan masyarakat umum dalam pemanfaatan SDA dalam lingkungan hidupnya (dengan catatan, masyarakat berperan serta aktif dalam semua tahapan penataan ruang, bukan sekedar formalitas); (2) pengejawantahan dan penjabaran kebijakan pemerintah (dan pemerintah daerah) mengenai pemanfaatan dan pengembangan SDA serta PPLH; (3) pengejawantahan bagi pengaturan peruntukan, pemanfaatan, persediaan, dan pemeliharaan SDA sesuai dengan potensi, daya dukung, karakteristik wilayah/kawasan yang bersangkutan; (4) pengejawantahan bagi pembagian peruntukan dan penggunaan SDA dalam rangka pemerataan pembangunan

⁷ Philipus M. Hadjon, Tentang Wewenang, Yuridika, No. 5&6 Tahun XII, Sep-Des, 1997, hlm 1.

antarwilayah/daerah; dan (5) sebagai sarana (konkret) bagi terwujudnya keterpaduan pembangunan wilayah.⁸

5. Dasar Hukum

- a. Pasal 33 UUD 1945 ayat 3
- b. Undang-undang No. 26 tahun 2007 tentang Tata Ruang
- c. Pasal 11 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai urusan pemerintahan konkuren yang mejadi kewenangan daerah
- d. Pasal 11 ayat (2) mengatur mengenai urusan pemerintahan wajib yang mana terbagi lagi atas urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar
- e. Pasal 12 ayat (2) mengatur perihal lingkungan hidup yang merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.
- f. Perda No. 3 tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Subang 2011-2031

6. Perencanaan Tata Ruang Kota

Perencanaan tata ruang kota adalah proses penyusunan dan penetapan rencana tata ruang kota. Di Amerika, rencana kota umumnya disebut sebagai rencana kota komprehensif (*comprehensive urban plan*). Rencana kota ini diartikan sebagai kebijaksanaan jangka panjang (20 – 30 tahun) mengenai distribusi keruangan (spasial) obyek, fungsi dan kegiatan dan tujuan (*Catanese dan Snyder, 1979: 194*). Rencana kota mengkoordinasikan kegiatan Pemerintah dan kegiatan swasta atau masyarakat

⁸ Ibid, hlm 46. 16

dalam membangun fisik dan keruangan kotanya. Dalam praktek perencanaan kota di Indonesia saat ini, para perencana mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1987) (tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota). Dalam peraturan tersebut, Pasal 1 (butir d) disebutkan pengertian rencana kota, sebagai berikut:

“Rencana kota adalah rencana pengembangan kota yang disiapkan secara teknis dan non-teknis, baik yang ditetapkan Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah yang merupakan rumusan kebijaksanaan pemanfaatan muka bumi wilayah kota termasuk ruang di atas dan di bawahnya serta pedoman pengarahan dan pengendalian bagi pelaksanaan pembangunan kota”. Selain itu, peraturan di atas juga menjelaskan bahwa suatu rencana kota bertujuan supaya kehidupan warga kota menjadi aman , tertib dan lancar dan sehat melalui:

- a. Perwujudan pemanfaatan ruang kota yang serasi dan seimbang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daya dukung pertumbuhan dan perkembangan kota.
- b. Perwujudan pemanfaatan ruang kota yang sejalan dengan tujuan serta kebijaksanaan Pembangunan Nasional dan Daerah. Sistem perencanaan tersebut dikembangkan berdasar gaya perencanaan komprehensif rasional.

7. Penyelenggaraan Tata Ruang

Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang. Penyelenggaraan penataan ruang terdiri atas:

- a. Kegiatan pengaturan penataan ruang

Kegiatan pengaturan penataan ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam penataan ruang.

b. Kegiatan pembinaan tata ruang

kegiatan pembinaan penataan ruang adalah upaya untuk meningkatkan kinerja penataan ruang yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

c. Kegiatan pelaksanaan tata ruang

Kegiatan pelaksanaan penataan ruang adalah upaya pencapaian tujuan penataan ruang melalui pelaksanaan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Asas pelaksanaan penyelenggaraan penataan ruang meliputi keterpaduan (Penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah dan lintas pemangku kepentingan), keserasian, keselarasan dan keseimbangan (penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan), berkelanjutan (penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung serta daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang), keberdayagunaan dan keberhasilgunaan (penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk

mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang), kebersamaan dan kemitraan (penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan, perlindungan kepentingan umum penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat), kepastian hukum dan keadilan (penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum atau ketentuan peraturan per Undang-undangan dan dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum), dan akuntabilitas ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik proses pembiayaan, maupun hasilnya.⁹ Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black’s Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*. (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik). “*Bevoegdheid*” dalam istilah Hukum Belanda, Phillipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah “wewenang” dan “*bevoegdheid*”. Istilah “*bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik. Wewenang (*authority, competence*) adalah hak dan kekuasaan (untuk menjalankan sesuatu). Menurut Phillipus M. Hadjon wewenang merupakan faktor penting dan mendasar dalam hal pembentukan perundang-undangan termasuk peraturan daerah. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang pemerintahan sekurang-kurangnya terdiri atas, 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan

⁹ <http://pustaka.pu.go.id/new/istilah-bidang-detail.asp?id=1736>, diakses pada tanggal 14 18

konformitas hukum. Komponen pengaruh bermakna bahwa penggunaan wewenang pemerintahan dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum bermakna bahwa wewenang pemerintahan selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Sementara komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹⁰

Kemudian Prajudi Atmosudirdjo berpendapat bahwa kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal. Kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administrasi. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu dan kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik.¹¹

Menurut Ateng Syafruddin bahwa terdapat perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian tertentu saja dari kewenangan).

¹⁰ Hadjon, P.M., *Pengkajian Ilmu Hukum. Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Pusat Penelitian Pengembangan Hukum, Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 11-12 Juni 1997, hlm. 3.

¹¹ Prajudi Atmosudirdjo, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan Jakarta, 1993, hlm 90.

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi memiliki wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serat distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam perundang-undangan.¹²

1. Tinjauan teoritis kewenangan Pemerintah

Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang tidak hanya meliputi membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka melaksanakan tugas, dan pembentukan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.¹³

Pada dasarnya wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*), kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan dalam hukum wewenang berarti hak dan kewajiban. Kemudian setiap tindakan pemerintahan diisyaratkan harus bertumpuh atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.¹⁴ Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.

¹² Ateng Syafruddin, *Menuju penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm 22

¹³ Philipus M. Hadjon, dalam Malik, *Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Malang: Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, 1997), hlm. 31.

¹⁴ Ridwan. *Dimensi Hukum Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Jurnal Hukum UII, Vol. 8, Yogyakarta, 2001.

a. Teori Pelimpahan Kewenangan Dengan Atribusi

Menurut Kamus Istilah Hukum, atribusi (*attributie*) mengandung arti pembagian (kekuasaan), dalam kata *attributie van rechtsmacht* diartikan sebagai pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (*absolute competentie* atau kompetensi mutlak) yang merupakan sebagai lawan dari *distributie van rechtsmacht*. Pada atribusi (pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang, cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewengannya adalah melalui atribusi. Dalam hal ini pembentuk undang-undang menentukan penguasa pemerintah yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut wewengannya, baik kepada organ yang sudah ada maupun yang dibentuk pada kesempatan itu. Atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang orisinil (pembentuk UUD, parlemen pembentuk undang-undang dalam arti formal, mahkota serta organ-organ dari organisasi pengadilan umum), sedangkan pembentuk undang-undang yang diwakilkan (mahkota, menteri-menteri, organ-organ pemerintahan yang berwenang untuk itu dan ada hubungannya dengan kekuasaan pemerintahan) dilakukan secara bersama. J.G Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau Lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.¹⁵

¹⁵ J.G Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen, Ars Aequilibris, 1998, hlm. 16-17

b. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan Delegasi

Kata delegasi (*delegatie*) mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuatan hukum. Dengan delegasi, ada penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan yang lainnya.¹⁶ Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak pada bawahan, artinya dalam khierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban member keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan kewenangan tersebut;
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

c. Teori Pelimpahan Wewenang dengan Mandat

Kata mandat (*mandaat*) mengandung pengertian pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang member wewenang ini kepada yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab alat

¹⁶ P. M. Hadjon, Wewenang, makalah, Jurnal Yuridika, Edisi Nomor 5, Tahun VII 1997, Universitas Ailangga, Surabaya, hlm 20.

pemerintahan yang pertama tersebut. Pada dasarnya mandat dapat diartikan sebagai perintah yang diberikan oleh seorang pejabat atas nama jabatannya atau golongan jabatannya. Hanya saja dengan pemberian mandat, ada pihak ketiga yaitu mandataris yang memperoleh kewenangan yang sama. Mandat mengandung pengertian perintah di dalam pergaulan hukum, baik perintah kuasa maupun kuasa penuh. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang diwakili, pemberi mandate tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat sehingga secara yuridis-formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari mandans. Selain kepada pegawai bawahan, mandat dapat pula diberikan kepada organ atau pegawai bawahan sesuai ketentuan hukum yang mengaturnya.

Wewenang pemerintah daerah kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
- c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
- d. kerja sama penataan ruang antarkabupaten/ kota.

Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/ kota;
- b. pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota

Dalam pelaksanaannya perencanaan pembangunan dan penataan ruang ditangani oleh Bappeda Kabupaten Subang. Bappeda Kabupaten Subang adalah salah satu satuan kerja perangkat daerah Kabupaten Subang yang secara umum membantu Kepala Daerah dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Subang Bentuk tugas pokok Badan Perencanaan Pembangunan Daerah adalah membantu Bupati dalam pelaksanaan penyusunan kebijakan daerah dibidang penelitian, pengembangan dan statistik, penyusunan program dan evaluasi, fisik, prasarana dan tata ruang, ekonomi dan sosial budaya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Tata Ruang

Salah satu tujuan yang hendak di capai melalui pembangunan aparatur pemerintahan adalah terwujudnya aparatur pemerintahan negara yang terbuka, inovatif dan peka terhadap aspirasi dan dinamika masyarakat. Peran serta masyarakat merupakan salah satu faktor penting dalam pembangunan kota. Peran serta masyarakat yang ringgi dapat mewujudkan tujuan dari pembangunan kota secara berdaya guna dan berhasil guna. Sebaliknya, pembangunan kota yang baik dapat mendorong terjadinya peningkatan kemampuan masyarakat untuk lebih berperan serta dalam pembangunan.¹⁷ Peran serta masyarakat dalam pembangunan kota dapat berupa antara lain:

- a. Kepatuhan masyarakat dalam memenuhi kewajiban mereka, seperti membayar pajak dan membayar atribusi atas pelayanan yang mereka terima;
- b. Kesiediaan untuk menaati peraturan yang digariskan oleh pemerintah kota, seperti mendapat izin mendirikan bangunan (IMB) sebelum mendirikan bangunan,

¹⁷ Toto T Suriaatmadja, Hukum Tata Ruang, (Bandung: Nuansa, 2013), hlm. 144-145

- membuang sampah pada tempat yang telah disediakan, dan peraturan-peraturan lainnya;
- c. Ketersediaan mereka untuk membangun dan mengoperasikan sarana dan prasarana kota;
 - d. Ketersediaan mereka untuk mencadangkan lahan dalam pembangunan sarana dan prasarana perkotaan;
 - e. Ketersediaan mereka untuk mengelola dan memelihara prasarana dan sarana yang telah disediakan oleh pemerintah dengan baik.

B .Teori Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Perizinan berkaitan dengan kepentingan masyarakat untuk melakukan aktivitas tertentu seperti salah satunya izin usaha perdagangan dengan mendapat persetujuan atau legalitas dari pejabat negara sebagai alat administrasi dalam pemerintahan suatu negara. Sebagai suatu bentuk kebijakan tentunya izin tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan serta norma-norma kehidupan yang ada dimasyarakat. Kebijakan yang berbentuk izin harus mencerminkan suatu kebijakan yang sesuai dengan kehidupan dan kenyamanan seluruh masyarakat, sehingga tujuan negara dalam konsep negara kesejahteraan yang termasuk dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alinea ke-empat , dapat terwujud.¹⁸ Dalam pembukaan UUD 1945 untuk mewujudkan negara kesejahteraan telah diamanatkan bahwa:

- a. Negara berkewajiban memberikan perlindungan kepada segenap bangsa Indonesia dan seluruh wilayah teritorial Indonesia

¹⁸ Adrian Sutedi, Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.168

- b. Negara berkewajiban memajukan kesejahteraan umum
- c. Negara berkewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa.

Sebelum lebih jauh membahas tentang perizinan, disini akan diuraikan dulu tentang arti perizinan. Perizinan yang berasal dari kata dasar izin, mempunyai makna yang luas sesuai bidangnya. Bahkan dikemukakan oleh Sjachran Basah, Agak sulit memberikan defenisi izin.¹⁹ Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perUndang-Undangan. Jadi izin itu pada prinsipnya adalah sebagai dispensasi atau pelepasan/ pembebasan dari suatu larangan. Jadi perizinan adalah suatu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan ini dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk mendirikan suatu bangunan yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh oleh seseorang untuk dapat mendirikan/mengubah suatu bangunan. Izin juga mempunyai devenisi-devenisi berbeda yang menurut beberapa parah ahli katakan. Berikut beberapa devinisi izin menurut beberapa ahli, yaitu :

- a. Ateng Syarifudin

Izin adalah sesuatu yang bertujuan menghilangkan larangan, hal yang dilarang menjadi boleh. “Als opheffing van een algemene verbodsregel in het concrete geval” yang artinya sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret.

- b. Sjachran Basah

¹⁹ Sjachran Basah, Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan lingkungan di Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1995, hlm. 1-2

Izin adalah perbuatan hukum administrasi Negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perUndang-Undangan.²⁰

2. Tujuan Perizinan

Tujuan Perizinan dapat dilihat dari dua sisi, yaitu :

a. Dari Sisi Pemerintah

Dari sisi pemerintah, tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk melaksanakan peraturan apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak, dan sekaligus untuk mengatur ketertiban.
- 2) Sebagai sumber pendapatan daerah Dengan adanya permohonan izin, maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah, karena setiap izin yang dikeluarkan, pemohon harus membayar retribusi lebih dahulu. Dampaknya semakin banyak pula pendapatan dibidang retribusi yang tujuan akhirnya akhirnya adalah untuk biaya pembangunan.

b. Dari Sisi Masyarakat

Dari sisi masyarakat, tujuan pemberian izin itu adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk adanya kepastian hukum;
- 2) Untuk adanya kepastian hak;
- 3) Untuk mudahnya mendapatkan fasilitas.

²⁰ Syahrhan Basah, op. cit, hlm. 3

Dan mengenai tujuan perizinan secara umum adalah :

- 1) Keinginan mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- 2) Izin mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- 3) Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen)
- 4) Izin hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
- 5) Izin memberikan pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “drank en horecawet” dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

3. Perizinan Sebagai Instrumen Bentuk Tata Ruang

Proses perencanaan tata ruang merupakan suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Sedangkan pemanfaatan ruang diartikan sebagai upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan polaruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Pelaksanaan pemanfaatan ruang dimaksudkan untuk menjamin keberlangsungan kehidupan masyarakat secara berkualitas dan mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan dilaksanakan secara terpadu. Pasal 33 PP No.15 Tahun 2010.

Pasal 33 PP No. 15 Tahun 2010 Berpedoman pada rencana tata ruang, setiap laju perkembangan pembangunan wilayah senantiasa diikuti, diawasi, dan dikontrol dengan baik agar tercapai tujuan rencana tata ruang wilayah yakni pemanfaatan ruang secara optimal serasi, dan berkeadilan. Untuk itu dibutuhkan sarana pengendalian dan pencegahan yang diantaranya diwujudkan dalam bentuk perizinan, yakni izin

pemanfaatan ruang. Pasal 35 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, ditegaskan bahwa “Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif, disinsentif, serta pengenaan sanksi. Disini tampak jelas bahwa instrumen pengendalian pemanfaatan ruang ada lima, yaitu peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi.

Pasal 35 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Yang dimaksud dengan perizinan di atas adalah izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Izin pemanfaatan ruang diberikan kepada calon pengguna ruang yang akan melakukan kegiatan pemanfaatan ruang pada suatu kawasan/zona berdasarkan rencana tata ruang, dimaksudkan untuk:

- a. Menjamin pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang, peraturan zonasi, dan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang;
- b. Mencegah dampak negatif pemanfaatan ruang; dan
- c. Melindungi kepentingan umum masyarakat luas.

Pemanfaatan ruang adalah pembangunan yang berkelanjutan dan searah dengan rencana pembangunan nasional, sehingga pertimbangan mengenai lingkungan hidup harus menjadi pertimbangan yang penting dalam pengambilan kebijakan. Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan pula melalui perizinan pemanfaatan ruang, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Perizinan pemanfaatan ruang dimaksudkan sebagai upaya penertiban pemanfaatan ruang sehingga setiap pemanfaatan ruang harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Izin pemanfaatan ruang diatur dan diterbitkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai

dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak memiliki izin, dikenai sanksi administratif, sanksi pidana penjara, dan/atau sanksi pidana denda. Pemberian insentif dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun oleh pemerintah daerah. Bentuk insentif tersebut, antara lain, dapat berupa keringanan pajak, pembangunan prasarana dan sarana (infrastruktur), pemberian kompensasi, kemudahan prosedur perizinan, dan pemberian penghargaan.

Pasal 37 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang pada pokoknya menentukan bahwa:

- a. Perizinan diatur oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum.
- d. Izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya.
- e. Terhadap kerugian yang ditimbulkan akibat pembatalan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dapat dimintakan penggantian yang layak kepada instansi pemberi izin.

- f. Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai lagi akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan memberikan ganti kerugian yang layak.
- g. Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Pasal 163 PP No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang disebutkan bahwa izin pemanfaatan dapat berupa izin prinsip, izin lokasi, izin penggunaan pemanfaatan tanah, izin mendirikan bangunan, dan izin lain berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Izin prinsip dan izin lokasi diberikan berdasarkan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Izin penggunaan pemanfaatan tanah diberikan berdasarkan izin lokasi. Sedangkan izin mendirikan bangunan diberikan berdasarkan rencana detail tata ruang dan peraturan zonasi. Maksud penerapan sanksi sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan adalah sanksi administratif. Adapun bentuk sanksi administratif yang dikenakan dapat berupa peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian sementara pelayanan umum, penutupan lokasi, pencabutan izin, pembatalan izin, pembongkaran bangunan, pemulihan fungsi ruang, dan/atau denda administratif.²¹ Di antara instrumen-instrumen pengendalian pemanfaatan ruang tersebut sesungguhnya yang paling memiliki peran signifikan adalah perizinan, karena perizinan memiliki fungsi preventif atau pencegahan terhadap terjadinya masalah tata ruang atau lingkungan. Perizinan ini merupakan instrumen paling ampuh untuk mengarahkan penataan ruang yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Izin yang diberikan harus memenuhi segala sesuatu yang dipersyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, dan di dalam syarat itulah sesungguhnya sasaran dan tujuan pemberian izin tersebut disandarkan. Berdasarkan

²¹ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi, Yogyakarta: Gadjah Mada University, 1993, hlm. 5

uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa pada akhirnya yang menjadi ujung tombak pencapaian penataan ruang adalah instrumen izin pemanfaatan ruang.

4. Jenis Perizinan

Kewenangan administrasi negara dalam menjalankan pemerintahan diperoleh melalui atribusi, mandat serta delegasi. Dalam prakteknya, ketiga hal itu dilaksanakan secara kombinasi karena berhubungan dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pemerintahan Daerah diberi kekuasaan atau wewenang mengatur rumah tangganya sendiri dan dengan demikian mau tidak mau pemerintah daerah harus membiayai pengeluarannya dengan menggunakan pendapatan daerahnya karena pemerintah pusat tidak mungkin menanggung seluruh pengeluaran daerah yang ada.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Dengan adanya kondisi tersebut maka pemerintah daerah memberlakukan suatu ketentuan tentang perizinan yang dapat menambah pendapatan daerahnya serta untuk menjalankan tertib administrasi. Izin yang dapat diberlakukan oleh pemerintahan daerah yaitu :

- a. Izin Lokasi.
- b. Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT).
- c. Izin Mendirikan Bangunan (IMB).
- d. Izin Gangguan (HO).
- e. Surat Izin Usaha Kepariwisataaan (SUIK).
- f. Izin Reklame.
- g. Izin Pemakaian Tahan dan Bangunan Milik/dikuasai Pemerintah.
- h. Izin Trayek.
- i. Izin Penggunaan Trotoar.

- j. Izin Pembuatan Jalan Masuk Pekarangan.
- k. Izin Penggalian Damija (Daerah Milik Jalan).
- l. Izin Pematangan Tanah.
- m. Izin Pembuatan Jalan Didalam Kompleks Perumahan, Pertokoan dan sejenisnya.
- n. Izin Pemanfaatan Titik Tiang Pancang Reklame, Jembatan Penyebrangan Orang dan sejenisnya.
- o. Tanda Daftar Perusahaan (TDP).
- p. Izin Usaha Perdagangan.
- q. Izin Usaha Industri/Tanda Daftar Industri.
- r. Tanda Daftar Gedung.
- s. Izin Pengambilan Air Permukaan.
- t. Izin Pembuangan Air Buangan ke Sumber Air.
- u. Izin Perubahan Alur, Bentuk, dimensi dan Kemiringan dasar saluran/sungai.
- v. Izin perubahan atau pembuatan bangunan dan jaringan pengairan serta penguatan tanggul yang dibangun oleh masyarakat.
- w. Izin pembangunan lintasan yang berada dibawah/diatasnya.
- x. Izin pemanfaatan bangunan pengairan dan lahan pada daerah sempadan saluran/sungai.
- y. Izin pemanfaatan lahan mata air dan lahan pengairan

C. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, disingkat Bappeda, adalah lembaga teknis daerah dibidang penelitian dan perencanaan pembangunan daerah yang dipimpin oleh seorang kepala badan yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur/Bupati/Wali kota melalui Sekretaris Daerah. Badan ini mempunyai

tugas pokok membantu Gubernur/Bupati/Wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dibidang penelitian dan perencanaan pembangunan daerah.²²

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah di bentuk berdasarkan pertimbangan :

1. Bahwa dalam rangka usaha peningkatan keserasian pembangunan di daerah diperlukan adanya peningkatan keselarasan antara pembangunan sektoral dan pembangunan daerah.
2. Bahwa dalam rangka usaha menjamin laju perkembangan, keseimbangan dan kesinambungan pembangunan didaerah, diperlukan perencanaan yang lebih menyeluruh, terarah dan terpadu.

1. Konsep Dasar Pembangunan Daerah

Untuk memahami konsep perencanaan pembangunan secara utuh, perlu dipahami terlebih dahulu makna setiap variabelnya yakni; “ perencanaan “ dan “pembangunan”. Harold Koonz and Cyril O’Donnel yang dikutip oleh Malayu S.P Hasibuan (2003) dalam bukunya “ Organisasi dan Motivasi” mendefinisikan : *“Planning is the function of a manager which involves the selection from alternative of objectives, policies, procedures and programs.* Artinya Perencanaan adalah fungsi dari seorang manager yang berhubungan dengan memilih tujuan-tujuan, kebijaksanaan-kebijaksanaan, prosedur-prosedur dan program-program dari alternatif-alternatif yang tersedia. Louis A.Allen yang dikutip Malayu S.P Hasibuan (1988) dalam bukunya Manajemen: Dasar, Pengertian dan Masalah, mengemukakan bahwa ; *“Planning is the determination of the course of action to*

²² https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Perencanaan_Pembangunan_Daerah, diakses pada tanggal 14 Desember 2015

achieve a desired result". Artinya perencanaan adalah penetapan serangkaian tindakan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Sedangkan George R Terry yang dikutip oleh Deddy S Bratakusumah (2005) dalam bukunya Perencanaan Pembangunan Daerah menyatakan ; "*Planning is the selecting and relating of facts and the making and using of assumptions regarding the future in the visualization and formulation of proposed activities relieve necessary to achieve result*", artinya perencanaan adalah upaya untuk memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Kemudian, Ginanjar Kartasasmita (Bratakusumah, 2005) mengemukakan bahwa pada dasarnya ; "Perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan, untuk mencapai tujuan yang dikehendaki".²³ Berdasarkan beberapa keterangan ahli tersebut, dapat disarikan bahwa dalam perencanaan terkandung hal-hal pokok antara lain sebagai berikut:

- a. Adanya asumsi-asumsi yang didasarkan pada fakta-fakta, artinya perencanaan disusun berdasarkan pada asumsi-asumsi yang didukung fakta-fakta atau bukti;
- b. Adanya alternatif-alternatif sebagai dasar penentuan kegiatan yang akan dilakukan;
- c. Adanya tujuan yang ingin dicapai;
- d. Memprediksi sebagai langkah antisipatif terhadap kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan;

²³ S. Deddy Bratakusumah, Perencanaan Pembangunan Daerah, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005, hlm. 24

- e. Memprediksi sebagai langkah antisipatif terhadap kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan.

2. Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Adapun beberapa fungsi kerja BAPPEDA adalah:

- a. BAPPEDA mempunyai fungsi penyelenggaraan penelitian dibidang pemerintahan pembangunan dan kemasyarakatan, dalam rangka pengembangan pembangunan secara umum;
- b. Penyusunan Pola Dasar Pembangunan Daerah;
- c. Penyusunan REPELITA daerah;
- d. Penyusunan Program Tahunan Daerah;
- e. Pelaksanaan kerjasama penelitian dan perencanaan pembangunan daerah dengan lembaga perguruan tinggi dan lembaga lain baik pemerintah maupun swasta;
- f. Pengkoordinasian, perumusan dan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- g. Pemantauan dan evaluasi, penelitian dan perencanaan pembangunan daerah;
- h. Penyelenggaraan tugas pembantuan;
- i. Pengelolaan kesekretariatan dan urusan rumah tangga BAPPEDA;
- j. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan.²⁴

Adapun fungsi lain dari BAPPEDA adalah:

- a. Perumusan kebijakan teknis perencanaan;

²⁴ https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Perencanaan_Pembangunan_Daerah, diakses pada tanggal 17 Desember 2015

- b. Pengekoordinasian penyusunan perencanaan pembangunan;
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang perencanaan pembangunan daerah;
- d. Penyelenggaraan urusan statistik;
- e. Penyiapan dan penyusunan laporan pertanggung jawaban Bupati;
- f. Melaksanakan kesekretariatan Badan;
- g. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya

Fungsi BAPPEDA Subang pada dasarnya terkait pada:

- a. Perumusan, penyusunan, koordinasi, sinkronisasi, dan validasi kebijakan bidang penelitian, pengembangan, dan statistik dan pelaporan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- b. Perumusan, koordinasi, sinkronisasi, dan validasi kebijakan bidang penyusunan program dan evaluasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- c. Perumusan, penyusunan, koordinasi, sinkronisasi, dan validasi kebijakan bidang fisik, prasarana dan tata ruang sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- d. Perumusan, penyusunan, koordinasi, sinkronisasi, dan validasi kebijakan bidang ekonomi dan sosial budaya sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- e. Penyusunan Rencana Program / kegiatan Pembangunan Daerah;
- f. Pengelolaan urusan kesekretariatan.
- g. Fungsi Bappeda Kabupaten Subang dapat dikerucutkan menjadi tiga fungsi, yaitu fungsi perencanaan, koordinasi dan monitoring.

1. Fungsi perencanaan

Tujuan Bappeda dibentuk adalah untuk merencanakan pembangunan kota, baik pembangunan jangka panjang, jangka menengah, atau jangka tahunan. Perencanaan yang dibuat oleh Bappeda, akan disahkan oleh DPRD Kabupaten Subang. Hasil perencanaan tersebut, berupa RTRW Kabupaten Subang yang diatur dalam sebuah Perda Kabupaten Subang.

2. Fungsi Koordinasi

Bappeda memiliki fungsi koordinasi, artinya bertujuan untuk menjalankan rencana yang telah dibuat dengan cara menunjuk badan atau SKPD terkait agar pembangunan di lapangan sesuai dengan fungsi dan tujuan yang telah direncanakan. Badan atau SKPD yang telah ditunjuk diminta untuk membuat rencana kegiatan yang akan dilakukan. Bappeda akan memonitoring kegiatan-kegiatan tersebut per triwulan (3 bulan).

3. Fungsi Monitoring

Fungsi monitoring bertujuan untuk mengetahui pencapaian-pencapaian tiap badan atau SKPD terhadap kegiatan yang telah dibuat. Selain itu, fungsi monitoring juga bertujuan untuk mencari solusi jika dalam pelaksanaan kegiatan terdapat kendala.

Terkait penataan ruang oleh Bappeda Kabupaten Subang, divisi yang mengurus mengenai penataan ruang adalah Bidang Fisik, prasarana dan tata ruang. Bidang tersebut membawahi lagi Subbid fisik dan prasarana dan Subbid tata ruang. Dalam proses penyelenggaraan pembangunan sebagai upaya menyejahterakan rakyat tersebut tentunya tidak semudah membalikan telapak tangan atau dapat secara ideal berjalan sebagaimana yang dikehendaki oleh rakyat atau yang termasuk dalam kontitusi

negara. Hal ini perlu disadari dan dipahami bahwa kegiatan pembangunan selama ini atau di negara manapun bukan tanpa masalah atau hambatan. Demikian juga yang terjadi di Negara Indonesia yang merupakan negara berkembang dengan pola pemerintahan yang masih inkonsisten. Hadirnya konsep otonomi daerah yang digulirkan sejak Tahun 1999 hanya merupakan intuisi sesaat yang terpengaruh oleh euphoria sementara mengenai pola pemerintahan yang dianggap ideal yakni perubahan sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik yang pada kenyataannya dapat dibilang masih ragu-ragu dan belum terbukti keefektifannya.

Secara prosedural pembangunan berkelanjutan memang telah dilakukan oleh pemerintah provinsi, kabupaten/walikota Provinsi Jawa Barat. Namun dalam implementasinya masih tarik ulur kepentingan dalam penataan ruang Provinsi dan Kabupaten/kota. Penataan ruang pada dasar haruslah berpandangan pembangunan berkelanjutan, yang mana proses pemenuhan kebutuhan masa kini tidak mengurangi kemampuan pemenuhan kebutuhan untuk generasi mendatang. Jadi benarlah ungkapan “Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to theirs own needs.”³⁷ Pembangunan berkelanjutan dilakukan dengan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Sebagaimana Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ditentukan bahwa, KLHS merupakan “Rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan bahwa Prinsip Pembangunan Berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program.” (world commission on Environment and Development, 1987)

Dalam pelaksanaannya, KLHS memiliki tahapan sebagai berikut:

- a. Pengkajian
- b. Perumusan Mitigasi dan/atau Alternatif
- c. Perumusan Rekomendasi
- d. Pengambilan Keputusan oleh Walikota
- e. Integrasi Keputusan Walikota ke dalam Rancangan RTRW Kota.

Dalam pengkajian memiliki substansi perlingkupan, analisis baseline, dan pengkajian pengaruh. Dalam prosesnya akan berputar pada masalah dimanakah dan besaran perkiraan dampak negara yang akan timbul dari pelaksanaan rencana? Kemudian perumusan Mitigasi dan/atau alternatif akan berputar pada kajian. Dimanakah dan besaran mitigasi yang perlu dilakukan? Dan Adakah alternatif lainnya yang lebih baik? Kemudian hasil kajian tersebut diolah untuk perumusan rekomendasi. Perumusan rekomendasi akan mengkaji masalah dimanakah rencana struktur ruang dan pola ruang serta programnya yang perlu diperbaiki? Setelah perumusan selesai, maka rekomendasi akan diputuskan oleh Walikota. Segera setelah pengambilan keputusan oleh Bupati, maka dilakukan integrasi keputusan Bupati ke dalam rancangan RTRW Kabupaten Subang.

BAPPEDA dalam melakukan penataan ruang, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan analisis ruang. Analisis ruang akan melakukan Kolaborasi Teknik Analisis Seperti Statistik, Model Matematika, Kartografi, Survey Dan Berbagai Macam Data Dalam Sebuah Model Spasial. Dari hasil tersebut akan didapatkan Gambaran Entitas Dan Karakteristik Suatu Fenomena Yang Ada Pada Ruang Muka Bumi Serta Keterkaitannya Dengan Entitas Dan Karakteristik Lainnya. Hasil tersebut akan memberikan informasi akan ruang yang lebih kuat dan menyeluruh (robust). Sejak dimulainya era desentralisasi yang diawali dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, memberikan sebuah konsekuensi, dimana daerah harus mampu meningkatkan kemampuannya baik secara kelembagaan maupun aparatur, agar memiliki kemampuan, keterampilan, organisasi dan manajemen yang baik sehingga dapat melaksanakan pelayanan publik secara maksimal kepada masyarakat. Desentralisasi kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk menentukan sendiri kebijakan pembangunan daerahnya. Salah satunya adalah wewenang pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan perencanaan pembangunan di daerahnya.

Dalam melakukan pembangunan daerah, Pemerintah Daerah memerlukan perencanaan yang akurat serta diharapkan dapat melakukan evaluasi terhadap pembangunan yang dilakukannya. Perencanaan tersebut diharapkan dapat menjadi acuan bagi pemerintah daerah untuk mencapai target-target yang hendak dicapai. Salah satu dokumen perencanaan yang memuat kebijakan pembangunan daerah adalah Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah atau RPJMD. Merupakan dokumen yang berisi tentang Program Strategi Pembangunan yang ingin diwujudkan daerah dalam lima tahun kedepan. Namun demikian pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Menengah ini bukannya tanpa masalah, pencapaian pembangunan signifikan yang ingin dicapai dan tertuang di RPJMD kadang kala mengalami kegagalan. Dan dalam pelaksanaannya pemerintah daerah sering mengalami kehilangan fokus dalam menentukan isu-isu strategis yang ingin dipecahkan. Dilain pihak pemerintah daerah kadang gagal dalam menemukan sektor-sektor yang seharusnya bisa menjadi sektor unggulan yang mampu memicu perkembangan sektor lainnya. Di samping itu juga, organisasi publik seringkali dipersepsikan sebagai organisasi yang lemah dalam persoalan akuntabilitas. Minimal

ada 2 (dua) sebab utama lembaga publik dipersepsikan seperti itu, yaitu : Pertama, lemahnya sisi indikator kinerja dalam menyusun suatu program atau kegiatan. Kedua, kurang jelasnya tugas pokok dan fungsi untuk menjabarkan indikator kinerja. Akuntabilitas tidak hanya ditekankan pada saat evaluasi pembangunan, namun tak kalah penting adalah pada saat perencanaan. Akuntabilitas pada tahap perencanaan menekankan pada pertanggungjawaban penilaian kinerja pada tahap perencanaan (*ex-ante*), yakni sejauh mana perencanaan dapat memberikan gambaran dan ukuran-ukuran yang tepat atas pelaksanaan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Dengan demikian, maka akuntabilitas perencanaan menetapkan pada penetapan indikator-indikator kinerja sebagai basis penilaian atau memperjelas tentang *what*, *how*, *who* dan *when* suatu program dan kegiatan akan dilaksanakan. Disamping itu, indikator kinerja juga berfungsi menciptakan konsensus yang dibangun oleh Stakeholders serta membangun dasar pengukuran, analisis dan evaluasi kinerja pembangunan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai pemerintahan integral dari sistem pemerintahan dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, secara historis telah mengalami berbagai perubahan pada tatanan manajemen penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ditandai dengan adanya penyempurnaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang diteruskan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, sampai kepada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. Melaksanakan pembangunan bukanlah suatu pekerjaan yang mudah, namun sebaliknya adalah salah satu pekerjaan yang sangat berat dan sulit. Oleh karena itu

dibutuhkan tenaga dan pikiran yang benar-benar mampu dan sesuai dengan tugas dan wewenang yang menjadi tanggung jawab, untuk itu dibutuhkan orang-orang yang mempunyai dedikasi, kejujuran, dan tanggung jawab akan pelaksanaan tugas dan wewenang yang diamanahkan oleh setiap penyelenggara pemerintahan di daerah maupun di pusat. Supaya pembangunan bisa terlaksana secara menyeluruh terarah dan terpadu, maka perlu adanya suatu perencanaan yang cukup matang yang disesuaikan dengan tujuan yang ingin dicapai agar apa yang hendak dilaksanakan benar-benar terwujud dengan baik. Berdasarkan hal tersebut maka di setiap daerah otonom dibentuk suatu badan yang dinamakan Badan Perencana Pembangunan Daerah (BAPPEDA) sebagaimana halnya di Kabupaten Subang. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) sangat dibutuhkan supaya perencanaan pembangunan di daerah dapat berjalan dengan baik karena ada lembaga yang bertanggung jawab secara langsung, peran serta masyarakat sebagai wujud dari keseriusan masyarakat mengawal jalannya pembangunan perlu didukung dengan tersedianya ruang partisipasi publik dalam memberikan masukan-masukan yang mencerminkan aspirasi masyarakat.²⁵

3. Prosedur Perencanaan Pembangunan Daerah

Menurut Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan pembangunan nasional yang disebut Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sementara pembangunan daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata, baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan berusaha, akses terhadap pengambilan kebijakan, berdaya saing, maupun peningkatan indeks

²⁵ 36 <http://bappeda.bantulkab.go.id/hlm/profil> diakses pada tanggal 17 Januari 2016

pembangunan manusia. Dengan demikian perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.

Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan yang meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang dilaksanakan untuk 20 Tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang dilaksanakan selama 5 Tahun dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk periode satu Tahun.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, perencanaan pembangunan daerah memiliki 4 (empat) prinsip utama yaitu :

- a. Perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional;
- b. Perencanaan pembangunan daerah dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing;
- c. Perencanaan pembangunan daerah mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah;
- d. Perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional.

Sementara perencanaan pembangunan daerah dapat digunakan dengan memakai pendekatan:

- a. Teknokratis, menggunakan metoda dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah;
- b. Partisipatif, dilaksanakan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan (stakeholders);
- c. Politis, bahwa program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih pada saat kampanye, disusun ke dalam rancangan RPJMD;
- d. Pendekatan perencanaan pembangunan daerah bawah-atas (bottom-up) dan atas-bawah (top-down), hasilnya diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan mulai dari desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan nasional, sehingga tercipta sinkronisasi dan sinergi pencapaian sasaran rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.