

BAB II

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH MENERBITKAN PERIZINAN PENATAAN RUANG DALAM PERSPEKTIF NEGARA HUKUM

A. Negara Administratif (*Administrative State*) dalam Kerangka Negara Hukum Moderen (*Welvaarstaat*)

Sebagaimana hakikat negara hukum modern yang bertujuan membangun kesejahteraan masyarakat, dalam rangka mewujudkannya terdapat pembagian tugas-tugas negara dan pemerintahan. Pembagian ini dilandasi oleh kenyataan historis bahwa pemusatan kekuasaan negara kepada satu tangan atau satu lembaga telah membawa bencana bagi kehidupan demokrasi dan kemasyarakatan, serta terlanggarnya hak-hak asasi warga negara.³⁶ Pentingnya pemencaran dan pemisahan kekuasaan inilah yang kemudian melahirkan teori pemencaran kekuasaan atau pemisahan kekuasaan (*spreiding van machten of machtensscheiding*).³⁷ Sejarah mencatat John Locke pertama kali yang mengemukakan teori yang membagi antara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri). Kemudian Montesque, lewat bukunya berjudul *L'Esprit de Lois (The Spirit of The Law)* mengemukakan bahwa dalam suatu negara terdapat tiga organ dan fungsi utama pemerintahan yakni, legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang disebut teori pemisahan kemudian oleh Immanuel Kant disebut sebagai *trias politica*. Selain pembagian kekuasaan menurut teori John Locke dan teori pemisahan kekuasaan oleh Montesquieu, yang kemudian disebut *trias politica* oleh Immanuel Kant

³⁶ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo Persada, 2014, hlm. 12.

³⁷ Ridwan H.R. *Op.cit.*,13.

terdapat pendapat sarjana lain yang membagi tugas negara dalam hal ini pemerintah (dalam arti luas).

Menurut Presthus tugas negara meliputi dua hal: (a) *policy making*, ialah penentuan haluan negara, (b) *task executing*, yaitu pelaksanaan tugas menurut haluan yang telah ditetapkan oleh negara.³⁸ Selanjutnya hal senada juga dikemukakan oleh Logemann yang juga membagi tugas negara menjadi dua hal yaitu: (a) *juistie doeleinden, doelstelling/taskstelling* (menentukan tujuan yang tepat dan (b) *nastreven op de juiste wijze, verwerlijking* (melaksanakan tujuan tersebut secara tepat pula).³⁹ Berbeda dengan pembagian kekuasaan oleh kedua ahli sebelumnya, Van Vollenhoven membagi kekuasaan dan tugas negara ke dalam empat jenis yang dikenal juga sebagai teori catur praja, yaitu:⁴⁰

- a. *Regeling*, yaitu fungsi membuat peraturan dalam bentuk undang undang baik dalam arti formal maupun arti materil.
- b. *Bestuur*, yaitu pemerintahan dalam arti secara nyata memelihara kepentingan umum.
- c. Yustitisi, yaitu penyelesaian sengketa dalam peradilan perdata.
- d. *Politie*, mempertahankan ketertiban umum baik secara preventif ataupun represif.

Negara dalam menjalankan fungsinya terutama fungsi *bestuur* menurut Sondang Siagian dilatarbelakangi oleh fakta dimana manusia modern yang salah satu cirinya adalah memiliki akses pendidikan sehingga menjadi makhluk terdidik, hal tersebut semakin dipahami akan hak dan kewajibannya sebagai masyarakat. Dalam konteks ini pulalah menurut Sondang Siagian, harus dilihat peran negara sebagai negara hukum. Demikian pula halnya dengan kehidupan ekonomi dan politik yang demokratis karena melalui proses demokratisasi

³⁸ Ridwan H.R., *Ibid.*Hlm. 13

³⁹ Ridwan H.R., *Ibid.*Hlm. 14

⁴⁰ Ridwan H.R., *Op.Cit.*Hlm.15

itulah rakyat diberdayakan. Kedua proses inilah salah satu manifestasi utama dari pemberdayaan masyarakat yakni masyarakat diberi kesempatan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan, khususnya keputusan yang menyangkut "nasibnya". Dengan kata lain pemberdayaan menjadikan masyarakat sebagai pemilik kedaulatan dan bahwa pemerintah dengan seluruh jajarannya merupakan abdi negara dan abdi masyarakat.⁴¹ Berdasarkan sudut pandang yang demikian, negara mendapat predikat lain yakni predikat negara administratif (*administrative state*).⁴² Atas dasar predikat demikian, fungsi-fungsi pemerintah selaku penerima delegasi kekuasaan dari rakyat memiliki fungsi baru dan menonjol, yakni fungsi pengaturan (*regulatory functions*) dan fungsi pelayanan kepada masyarakat (*public service functions*).

Adapun dalam fungsinya sebagai pelayanan masyarakat, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, fungsi tersebut diwujudkan melalui pemberian berbagai jenis pelayanan yang diperlukan oleh masyarakat melalui satuan kerja pemerintahan seperti kementerian, departemen, direktorat jenderal, badan, biro, dan lain sebagainya. Sebagian di antaranya mempunyai satuan satuan kerja di seluruh wilayah kekuasaan negara. Adanya berbagai satuan kerja yang tersebar ini, dikenal dengan *nomenklatur* seperti provinsi, kabupaten, kecamatan, kelurahan, dan desa. Terlepas dari sistem pemerintahan negara yang diterapkan, ke seluruh jajaran pemerintahan negara tersebut merupakan suatu kesatuan birokrasi pemerintahan yang juga dikenal dengan istilah "*civil*

⁴¹Sondang Siagian, *Administrasi dan Pembangunan Konsep, Dimensi, dan Strateginya*, PT Bumi Aksara, 2009, hlm.. 139.

⁴²Sondang Siagian, *Op.Cit.*, hlm 140.

service".⁴³ Sedangkan dalam fungsi pengaturan yang pada tataran kekuasaan eksekutif disebut juga sebagai kebijakan meliputi dua hal yaitu tindakan serta keputusan administrasi negara. Salah satu bentuk fungsi pengaturan yang paling konkret dan paling banyak digunakan oleh penyelenggara pemerintahan adalah fungsi perizinan yang dijadikan sebagai instrumen hukum paling dasar dan juga dasar hukum bagi kegiatan-kegiatan masyarakat guna mencapai pembangunan negara secara keseluruhan.

A. Perizinan Penataan Ruang

1. Definisi Izin sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, pemerintah memiliki instrumen pemerintahan, yakni alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya.⁴⁴ Di samping itu, pemerintah menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijaksanaan, perizinan, instrumen hukum keperdataan, dan sebagainya. Adapun perizinan sebagai instrumen pemerintahan yang bersifat yuridis dirumuskan melalui keputusan tata usaha negara (*beschikking*).

Syachran Basah merumuskan, bahwa *beschikking* adalah keputusan tertulis dari administrasi negara yang memiliki akibat hukum.⁴⁵ Keputusan tata usaha negara dalam hukum positif Indonesia diatur dalam Pasal 1 angka 9

⁴³ Sondang Siagian, *Ibid.*, hlm. 141.

⁴⁴ Ridwan H.R., *Op.Cit. (Note 11)*, hlm. 129

⁴⁵ Ridwan H.R., *Ibid.*, hlm. 148.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi:

"Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang undangn yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata."

Mencermati pasal tersebut, dapat diuraikan unsur-unsur dari sebuah KTUN meliputi : (a) Penetapan tertulis, (b) dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN, (c) Berisi tindakan hukum, (d) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, (e) bersifat konkret, individual, dan final, (f) menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁴⁶

2. Definisi Izin dalam Hukum Administrasi Negara

Sebagaimana istilah hukum yang dijabarkan berbeda-beda oleh para ahli hukum, izin (*vergunning*) yang merupakan salah satu instrumen hukum dalam terminologi hukum juga didefinisikan berbeda-beda. Para ahli hukum masing masing berpendapat definisi izin dibagi kedalam dua golongan, yaitu izin merupakan suatu persetujuan dari suatu yang dilarang, dan izin merupakan suatu persetujuan dari yang pada awalnya dibolehkan menurut hukum. Namun, pada bagian ini penulis tidak akan membawa pembahasan arah perdebatan mengenai definisi izin yang dipandang oleh para ahli berbeda melainkan akan

⁴⁶ Indroharto, *Usaha Memahami Undang Undang Tentang Peradilan Tata Usaha*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000, hlm.163

menggabungkan beberapa pendapat ahli hukum mengenai definisi izin, khususnya dalam perspektif hukum administrasi negara.

Sebelum menyentuh mengenai definisi izin yang akan dipaparkan oleh para ahli hukum, terlebih dahulu akan dikemukakan beberapa istilah lain yang memiliki padanan kata yang dapat disejajarkan dengan izin, yakni dispensasi, lisensi, dan konsensi. Secara sederhana dispensasi merupakan tindakan pemerintahan yang menyebabkan suatu peraturan perundang-undangan menjadi tidak berlaku bagi sesuatu hal yang istimewa (*rasio legis*).⁴⁷ Sedangkan lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk meyenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.⁴⁸ Sementara konsensi adalah izin yang berhubungan dengan pekerjaan besar, di mana kepentingan umum terlibat erat sehingga sebenarnya pekerjaan itu menjadi tugas pemerintah, tetapi oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada konsesionario (pemegang izin) yang bukan pejabat pemerintah.⁴⁹

Setelah mengetahui perbedaannya ke tiganya, selanjutnya definisi izin sendiri menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut:

a. Ateng Syafrudin:

Izin bertujuan menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh atau *als opheffing van een algemene verbodsregel in her concrete*

⁴⁷ W.F Prins dan R. Kosim Adisapoetra dalam: Ridwan H.R., *Op.Cit. (Note 11)* hlm 204

⁴⁸ Ridwan H.R., *Ibid.*, hlm.206

⁴⁹ Ateng Syafrudin dalam : Ridwan H.R. *Op.cit.*, hlm 207

geval (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret.⁵⁰

b. Sjachran Basah:

Izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.⁵¹

c. Bagir Manan

Izin dalam arti luas berarti persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.⁵²

d. N.M Spelt dan J.B.J.M ten Berge:

Keduanya membagi pengertian izin dalam arti luas, yakni izin adalah persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan- ketentuan larangan perundangan. Sedangkan dalam arti sempit adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan. Izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk.⁵³

⁵⁰ Ridwan H.R., *Ibid.*, hlm.207

⁵¹ Sjahran Basah, dalam: Ridwan H.R., *Ibid.*, hlm.206.

⁵² Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pengaturan, Penyelenggaraan Hak Kemerdekaan Berkumpul Ditinjau dari Perspektif UUD 1945.*, hlm.97-98.

⁵³ N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Phillipus M. Hadjon dalam Ridwan H.R., *Ibid.*, hlm.208.

e. E.Utrecht:

Bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing- masing hal konkret, keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).⁵⁴

Selain dari pemaparan definisi izin dari beberapa ahli hukum, Adrian Sutedi lebih memilih menggunakan kata perizinan dibandingkan izin untuk menggambarkan salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.⁵⁵ Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota, dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan kegiatan atau tindakan.⁵⁶ Berdasarkan uraian-uraian di atas, bahwa izin adalah keputusan atau tindakan administrasi negara atas suatu keadaan konkret atau kegiatan yang secara khusus diisyaratkan oleh ketentuan undang-undang. Izin atau perizinan sendiri mengacu kepada proses serta bentuk dari keputusan atau tindakan pemerintah sebagai instrumen pengaturan dan pengendalian terhadap kegiatan masyarakat.

3. Unsur-Unsur Perizinan

Sebagai sebuah instrumen yang banyak digunakan oleh administrasi negara dalam rangka pembangunan negara untuk mensejahterakan masyarakat,

⁵⁴ E.Utrecht, Pengantar Dalam Hukum Indonesia, dalam : *Ridwan H.R.,Ibid.*, hlm. 207.

⁵⁵ Adrian Sutedi, *Op.Cit. (Note 16)*, hlm. 168.

⁵⁶ Adrian Sutedi, *Op.Cit.* hlm.169

izin memiliki unsur atau elemen yang menjadi ciri khasnya di banding keputusan tata usaha negara lainnya. Berikut ini akan dipaparkan beberapa unsur atau elemen izin berdasarkan pendapat ahli:

a. Ridwan H.R. dalam bukunya menguraikan unsur-unsur perizinan, yaitu:

1) Instrumen Yuridis⁵⁷

Dalam negara hukum modern, tugas kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Dalam rangka menjaga ketertiban dan mempertahankan kemanan, instrumen yuridis yang lahir untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret adalah berbentuk ketetapan. Izin sendiri merupakan bagian dari ketetapan yang bersifat konstitutif yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan.

2) Peraturan Perundang-Undangan⁵⁸

Prinsip dalam negara hukum (*rechtstaat*) adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Artinya, dalam menjalankan fungsi pelayanan dan fungsi pengaturan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Begitu pun dengan pembuatan dan penerbitan izin yang merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau berdasarkan legalitas. Akan

⁵⁷ Ridwan H.R., *Op.Cit.(Note 11)*, hlm.210

⁵⁸ Ridwan H.R., *Ibid.*, hlm.212

tetapi terdapat pengecualian dalam penerapannya. Menurut Marcus Lukman, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu bersifat (*diskresionare power*) atau berupa kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang :

- a) Kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon.
- b) Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut.
- c) Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d) Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.⁵⁹

3) Organ Pemerintah⁶⁰

Menurut Sjachran Basah berdasarkan penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan diketahui bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (kepala desa) memiliki wewenang untuk mengeluarkan izin. Namun, yang harus digaris bawahi terlepas dari beragamnya pejabat atau jabatan yang dapat mengeluarkan izin berdasarkan N.M Spelt dan J.B.J.M ten Berge izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan atau administrasi negara.

4) Peristiwa Konkret⁶¹

Peristiwa Konkret artinya adalah peristiwa yang terjadi pada suatu waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan

⁵⁹ Markus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, dalam Ridwan H.R., *Ibid.*, hlm.213

⁶⁰ Ridwan H.R., *Op.cit.* hlm.213

⁶¹ Ridwan H.R., *Ibid.*, hlm. 215.

masyarakat, izin pun memiliki berbagai keragaman. Keberagaman izin meliputi prosedur yang berkaitan dengan kewenangan pejabat yang mengeluarkannya, macam izin dan struktur organisasi instansi yang mengeluarkannya.

5) Prosedur dan Persyaratan⁶²

Menurut Soehino, syarat-syarat dalam izin bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam hal pemberian izin itu ditentukan suatu perbuatan konkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional, karena penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dapat dinilai setelah perbuatan atau tingkah laku yang disyaratkan itu terjadi.⁶³ Adapun penentuan prosedur dan persyaratan izin merupakan kewenangan mutlak pemerintah sebagai penyelenggara fungsi administrasi negara. Namun, yang digarisbawahi prosedur dan persyaratan tersebut tidak boleh sewenang-wenang (*arbiter*), tetapi harus sejalan dengan apa yang telah diamanatkan oleh perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan tersebut.

b. Adrian Sutedi dalam bukunya juga menguraikan elemen-elemen izin.

Secara spesifik ia membagi elemen izin ke dalam dua belas poin, yakni:

- 1) Wewenang
- 2) Izin Sebagai Bentuk Keputusan
- 3) Lembaga Pemerintah
- 4) Peristiwa Konkret
- 5) Proses dan Prosedur
- 6) Persyaratan
- 7) Waktu Penyelesaian Izin

⁶² Ridwan H.R., *Ibid.*, hlm.216

⁶³ Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, dalam Ridwan H.R., *Ibid.*, hlm.217.

- 8) Biaya Perizinan
- 9) Pengawasan Penyelenggaraan izin
- 10) Penyelesaian Pengaduan dan Sengketa
- 11) Sanksi
- 12) Hak dan Kewajiban

Berdasarkan elemen izin yang disampaikan di atas, sebenarnya pendapat Adrian Sutedi ini memiliki kesamaan dengan unsur izin yang dipaparkan oleh Ridwan H.R. Namun, yang menjadi pembeda adalah pada elemen izin yang dikemukakan oleh Adrian Sutedi lebih spesifik dan menitikberatkan juga kepada penyelenggaraan izin (setelah proses persetujuan) dan penegakan hukum terhadap pelanggaran izin. Selain itu, juga pada elemen izin tersebut juga terdapat elemen biaya perizinan. Hal ini perlu dipahami bahwa memang pada perkembangannya, kini izin juga memiliki fungsi *budgetair*, yang berarti izin dapat digunakan sebagai salah satu pos penerimaan asli daerah ataupun pusat. Meskipun perlu dicatat bahwa tidak semua izin mewajibkan penarikan biaya atas permohonan yang diajukan. Sehingga dalam beberapa kasus unsur perizinan yang demikian tidak dapat dijadikan unsur mutlak dari suatu perizinan. Terakhir yang menjadi perhatian adalah bahwa terdapat elemen waktu penyelesaian izin. Hal ini sebetulnya berkaitan dengan proses dan prosedur izin. Namun, Adrian Sutedi menekankan bahwa pada perkembangannya kini terutama izin yang berkaitan dengan masalah ekonomis, harus memiliki perincian waktu untuk kepentingan kepastian bagi pemohon izin.

4. Fungsi dan Tujuan Izin

Sebagai suatu instrumen yuridis, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur itu dijelmakan.⁶⁴ Hal ini berarti lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan, yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri.

Adapun secara garis besar tujuan izin antara lain yaitu :⁶⁵

- a. Keinginan mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu.
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan.
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu.
- d. Membagi benda-benda/objek yang sedikit.
- e. Menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas.

Berdasarkan tujuan tersebut selanjutnya Adrian Sutedi mengemukakan tiga fungsi utama izin, yaitu:

1) Instrumen Rekayasa Pembangunan

Perizinan adalah instrumen yang manfaatnya ditentukan oleh tujuan dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah.⁶⁶ Maksudnya adalah perizinan tidak dapat hanya ditujukan sebagai sumber income daerah. Jika paradigma yang demikian yang dipakai maka akan menjadi disisentif terhadap pembangunan daerah. Izin sebagai instrumen yang berada di tingkat paling bawah sangat menentukan apakah suatu kegiatan atau pembangunan dapat dilaksanakan.

⁶⁴ Ridwan H.R., *Op.Cit. (Note 11)*, hlm.216

⁶⁵ Ridwan H.R., *Ibid.*, hlm. 218.

⁶⁶ Adrian Sutedi, *Op.Cit. (Note 16)*.hlm.198

Adapun perizinan yang dimaksud sebagai instrumen rekayasa pembangunan haruslah yang berasaskan kemudahan, cepat, dan transparan.

2) *Budgetering* (Anggaran)

Pada perkembangannya, selain fungsi utamanya sebagai instrumen rekayasa pembangunan izin juga memiliki fungsi pendapatan (*Budgetering*) bagi daerah ataupun negara. Fungsi ini diperoleh salah satunya melalui pemberian lisensi dan izin kepada masyarakat dengan kontraprestasi retribusi perizinan.⁶⁷

3) *Reguleren* (pengaturan)

Perizinan memiliki fungsi pengaturan (*reguleren*), yaitu menjadi instrumen pengaturan tindakan dan perilaku masyarakat. Sebagaimana juga prinsip pemungutan pajak, perizinan dapat mengatur pilihan-pilihan tindakan dan perilaku masyarakat. Jika perizinan terkait dengan pengaturan untuk pengelolaan sumber daya alam, lingkungan, tata ruang, dan aspek strategis lainnya, maka prosedur dan syarat yang harus ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan harus pula terkait dengan pertimbangan-pertimbangan strategis tersebut.⁶⁸

C. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Penataan Ruang

1. Kewenangan Pemerintahan Daerah

Secara teoritik terdapat perbedaan pengertian antara 'kewenangan' dan 'wewenang'. Wewenang secara umum merupakan kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Sedangkan kewenangan itu terdiri dari banyak

⁶⁷ Adrian Sutedi, *Ibid.*, hlm. 199

⁶⁸ Adrian Sutedi, *Ibid.*, hlm. 200

wewenang.⁶⁹ Menurut Peter Leyland, kewenangan publik mempunyai dua ciri, yaitu setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat, dan setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik.⁷⁰

Jika dikontekstualkan dalam praktik administrasi negara di Indonesia, telah disebutkan bahwa Negara Indonesia menganut prinsip negara hukum yang bercorak Eropa-Kontinental (*rechstaat*) yang prinsip utamanya yaitu memegang teguh asas legalitas. Oleh karena itu dalam setiap tindakan pemerintahan pun harus memiliki dasar hukum (*legitimasi*), yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.⁷¹ Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah kewenangan. "*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*", yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.⁷² Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

Selanjutnya Indroharto, mengatakan bahwa dalam atribusi terjadi pemberian wewenang yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan atau proses legislasi. Adapun bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara yang berkedudukan sebagai original legislator, dalam negara Indonesia yaitu di pusat adalah MPR, DPR dan DPD sedangkan di tingkat daerah adalah DPRD

⁶⁹ A.M Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Jakarta., Prenadamedia Grup, 2014, hlm.11.

⁷⁰ A.M Yunus Wahid, *Op.cit.*, hlm.12.

⁷¹ Ridwan H.R., *Op.Cit. (Note 11)*, hlm.100.

⁷² P.Nicolai, dalam Ridwan H.R. *Ibid.*, hlm.101.

bersama Kepala Daerah. Adapun *delegated legislator* seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu. Atau dengan kata lain pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.⁷³

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh atribusi wewenang.⁷⁴ Sedangkan mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁷⁵

2. Definisi Penataan Ruang

Ruang sebagai pengertian (*conseptio*) terdiri dari unsur: bumi, air, dan udara mempunyai tiga dimensi.⁷⁶ Menurut Karmono Mangunsukarjo ruang adalah wadah kehidupan manusia beserta sumber-sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, meliputi bumi, air, dan udara sebagai satu kesatuan.⁷⁷ Tata Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.⁷⁸ Struktur ruang itu sendiri adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana

⁷³ H.D.van Wijk/Willem Konijnnenbelt dalam Ridwan H.R., *Ibid.*, hlm.105.

⁷⁴ Indoharto dalam Ridwan H.R., *Ibid.*, hlm.104.

⁷⁵ H.D.van Wijk/Willem Konijnnenbelt dalam Ridwan H.R., *Ibid.*, hlm.105.

⁷⁶ A.M. Yunus Wahid, *Op.Cit.*, (Note 59), hlm.1.

⁷⁷ A.M. Yunus Wahid, *Op.cit.*, hlm.3.

⁷⁸ Lihat: Pasal 1 Angka 2 *Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan*

dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.⁷⁹ Adapun pola ruang adalah distribusi peruntukkan ruang suatu wilayah yang meliputi peruntukkan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukkan ruang untuk fungsi budi daya.⁸⁰

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.

⁷⁹ *Ibid.*, Pasal 1 Angka 3

⁸⁰ *Ibid.*, Pasal 1 Angka 4

- 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. 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 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 mahluk 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. Upaya perencanaan penataan ruang yang bijaksana adalah kunci dalam pelaksanaan tata ruang agar tidak merusak lingkungan hidup, dalam konteks penguasaan negara atas dasar

sumber daya alam, menurut Juniarso Ridwan ”melekat di dalam kewajiban negara untuk melindungi, melestarikan dan memulihkan lingkungan hidup secara utuh. Artinya, aktivitas pembangunan yang dihasilkan dari perencanaan tata ruang pada umumnya bernuansa pemanfaatan sumber daya alam tanpa merusak lingkungan.

Untuk lebih mengoptimalkan konsep penataan ruang, maka peraturan-peraturan peundang-undangan telah banyak diterbitkan oleh pihak pemerintah, dimana salah satu peraturan perundang-undangan yang mengatur penataan ruang adalah Undang-undang No. 267 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-undang No. 26 Tahun 2007 merupakan undang-undang pokok yang mengatur tentang pelaksanaan penataan ruang. Keberadaan undang-undang tersebut diharapkan selain sebagai konsep dasar hukum dalam melaksanakan perencanaan tata ruang, juga diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan pemerintah dalam penataan dan pelestarian lingkungan hidup. Dasar Hukum Penataan Ruang:

- a. Pasal 33 UUD 1945 ayat 3 yang menyatakan ”Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”
- 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) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah 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) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur perihal lingkungan hidup yang

merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Sedangkan penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.⁸¹ Penataan ruang sebagai suatu sistem tersebut mengandung makna bahwa perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan peruntukkan yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) nasional, provinsi, atau kabupaten/kota yang harus dipahami sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan.⁸² Dengan demikian RTRW tersebut dapat berfungsi untuk:

- a. Mewujudkan pemanfaatan ruang yang berdaya guna dan berhasil guna serta mampu mendukung perlindungan dan pengeloaan lingkungan hidup (PPLH) secara berkelanjutan.
- b. Mencegah atau menghindari pemborosan pemanfaatan ruang.
- c. Mencegah terjadinya penurunan kualitas ruang.

Jadi dapat disimpulkan, bahwa penataan ruang adalah keseluruhan proses proses yang berkaitan dengan struktur ruang dan pola ruang untuk kepentingan pemanfaatan ruang yang efektif dan berkelanjutan. Adapun dalam penataan ruang didasarkan pada asas-asas:

1) Keterpaduan

Yang dimaksud dengan "keterpaduan" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat

⁸¹ *Ibid.*, Pasal 1 Angka 5

⁸² A.M Yunus Wahid, *Op.Cit.*, (Note 59), hlm.9

lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan, Pemangku kepentingan, antara lain, adalah Pemerintah, pemerintahan daerah, dan masyarakat

2) Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan

Yang dimaksud dengan "keserasian, keselarasan, dan keseimbangan" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

3) Keberlanjutan

Yang dimaksud dengan "keberlanjutan" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.

4) Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan

Yang dimaksud dengan "keberdayagunaan dan keberhasilgunaan" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.

5) Keterbukaan

Yang dimaksud dengan "keterbukaan" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapat informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.

6) Kebersamaan dan kemitraan

Yang dimaksud dengan "kebersamaan dan kemitraan" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

7) Perlindungan kepentingan umum

Yang dimaksud dengan "perlindungan kepentingan umum" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan kepentingan masyarakat.

8) Kepastian hukum dan keadilan

Yang dimaksud dengan "kepastian hukum dan keadilan" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

9) Akuntabilitas

Yang dimaksud dengan "akuntabilitas" adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggung jawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

Semua asas-asas ini diamanatkan langsung pada Undang Undang Penataan Ruang dan oleh karenanya wajib diimplementasikan dalam segala tindakan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang.

3. Tinjauan Umum Mengenai Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penataan Ruang

Sejalan dengan otonomi daerah, wewenang penyelenggaraan penataan ruang (PR) oleh pemerintah dan pemerintah daerah mencakup: 1) Pengaturan,

2) Pembinaan, 3) Pelaksanaan dan Pengawasan Penataan Ruang.⁸³ Kewenangan pemerintah terhadap tiga hal tersebut didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batas wilayah administratif. Dengan demikian dalam penataan ruang seluruh wilayah negara Indonesia dibagi ke dalam empat zona, yaitu:

- a. Penataan ruang wilayah nasional
- b. Penataan ruang wilayah provinsi
- c. Penataan ruang wilayah kabupaten
- d. Penataan ruang wilayah kota⁸⁴

Pada setiap zona ini terdapat sumber daya manusia (SDM) dengan berbagai macam aktivitas penggunaan sumber daya alam (SDA) dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda. Apabila tidak ditata dengan baik, dapat mendorong ke arah timbulnya ketimpangan pembangunan antar wilayah dan ketidaksinambungan pemanfaatan ruang. Oleh karena ada beberapa subjek (pemerintah dan pemerintah daerah) yang harus terlibat dalam penataan ruang tersebut, maka perlu adanya kejelasan tentang kewenangan dalam penataan ruang.⁸⁵

a. Wewenang Pemerintah Pusat

Menurut Pasal 8 ayat (1) UUPR wewenang pemerintah dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- 1) Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap

⁸³ A.M Yunus Wahid, *Ibid.*, hlm.111.

⁸⁴ A.M Yunus Wahid, *Op.cit.*, hlm.112

⁸⁵ A.M Yunus Wahid, *Op.cit.*, hlm.113

pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;

- 2) Pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
- 3) Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional; dan kerja sama penataan ruang antar negara dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarprovinsi.

Dalam ayat (2) diatur wewenang pemerintah dalam pelaksanaan penataan ruang nasional meliputi:

- 1) Perencanaan tata ruang wilayah nasional;
- 2) Pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan
- 3) Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional.

Dalam ayat (3) diatur wewenang pemerintah dalam pelaksanaan ruang kawasan strategis nasional meliputi:

- 1) Penetapan kawasan strategis nasional;
- 2) Perencanaan tata ruang kawasan strategis nasional;
- 3) Pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional; dan
- 4) Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional

Menurut ayat (4) pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan kawasan strategis nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dan huruf d melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan.

Dalam rangkaian penyelenggaraan penataan ruang, pemerintah berwenang menyusun dan menetapkan pedoman bidang penataan ruang.

Menurut ayat (6) diatur bahwa dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), pemerintah:

1) Menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan:

- a) Rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional;
- b) Arahan peraturan zonasi untuk sistem nasional yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional; dan
- c) Pedoman bidang penataan ruang.
- d) Menetapkan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

Pelaksanaan tata ruang dilaksanakan oleh seorang menteri. Menteri pada masa kabinet yang baru adalah Menteri Tata Ruang dan Agraria. Dalam Pasal 9 ayat (2) UUPR diantur tugas dan tanggung jawab menteri dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagai berikut:

- 1) Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan penataan ruang;
- 2) Pelaksanaan penataan ruang nasional; dan
- 3) Koordinasi penyelenggaraan penataan ruang lintas sector, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

b. Wewenang Pemerintah Daerah Provinsi

Menurut Pasal 10 ayat (1) UUPR mengatur bahwa wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- 1) Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota;

- 2) Pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
- 3) Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
- 4) Kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

Lebih lanjut diatur pada ayat (2) wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:

- 1) Perencanaan tata ruang wilayah provinsi;
- 2) Pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
- 3) Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.

Dalam ayat (3) diatur penataan ruang kawasan strategis provinsi pemerintah daerah provinsi melaksanakan:

- 1) Penetapan kawasan strategis provinsi;
- 2) Perencanaan tata ruang kawasan strategis provinsi;
- 3) Pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi; dan
- 4) Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi.

Sebagaimana yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi juga dapat memberikan wewenang dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota melalui tugas pembantuan (ayat (4)). Dalam melaksanakan wewenangnya pemerintah daerah provinsi bertugas:

- 1) Menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan:

- a) Rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
- b) Arahan peraturan zonasi untuk sistem provinsi yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
- c) Petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang.
- d) Melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

c. Wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Menurut Pasal 11 ayat (1) UUPR mengatur wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- 1) Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
- 2) Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
- 3) Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
- 4) Kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

Menurut ayat (2) nya wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:

- 1) Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- 2) Pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- 3) Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

Dalam ayat (3) diatur bahwa dalam pelaksanaan ruang kawasan strategis kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan:

- 1) Penetapan kawasan strategis kabupaten/kota;
- 2) Perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota;
- 3) Pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
- 4) Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pemerintah daerah kabupaten/kota harus mengacu pada pedoman bidang penataan ruang dan petunjuk pelaksanaannya. (ayat (4)).

Dalam ayat 5 diatur tugas daripada pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan wewenangnya haruslah:

- 1) Menyebarkan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- 2) Melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

Lebih lanjut dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, pemerintah daerah provinsi dapat mengambil langkah penyelesaian dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hukum positif Indonesia pengaturan mengenai kewenangan penataan ruang secara umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ("UU Peda") dan Undang-Undang Nomor 26

Tahun 2007 tentang Penataan Ruang ("UUPR"). Dalam hal ini UU Pemda sebagai *lex generalis* secara umum memuat pembagian kewenangan penataan ruang pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dan UUPR sebagai *lex specialis* mengatur lebih spesifik tentang pembagian diantara ketiga utamanya mengenai zonasi dan wilayah administratif masing-masing pemerintahan. Secara umum pembagian kewenangan dan urusan mengenai pemanfaatan ruang antar pemerintahan pada UU Pemda dapat dilihat pada bagian penjelasan undang-undang, yakni sebagai berikut:

- 4) Huruf C mengenai Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan ruang angka 8 mengenai sub urusan penataan bangunan dan lingkungan sebagai berikut:

Table 2.1 Huruf C mengenai Bidang Pekerjaan Umum

| No | Sub Urusan | Pemerintah Pusat | Daerah Provinsi | Daerah Kabupaten/Kota |
|----|-------------------------------------|--|--|--|
| 8. | Penataan Bangunan dan Lingkungannya | c. Penetapan pengembangan sistem penataan bangunan dan lingkungannya secara nasional. d. Penyelenggaraan penataan bangunan dan lingkungan nya di kawasan strategis nasional | Penyelenggaraan penataan bangunan dan lingkungannya di kawasanstrategis daerah provinsi dan penataan bangunan dan lingkungannya lintas daerah kabupaten/kota | Penyelenggaraan penataan bangunan dan lingkungannya di daerah kabupaten/kota |

Sumber : Undang Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- 5) Huruf J mengenai Bidang Pertanahan angka 1 mengenai sub urusan Izin Lokasi, sebagai berikut:

Table 2.2 Huruf J mengenai Bidang Pertanahan

| No | Sub Urusan | Pemerintah Pusat | Daerah Provinsi | Daerah Kabupaten/Kota |
|----|--|--|---|---|
| 1 | Pemberian izin lokasi lintas Daerah provinsi | Pemberian izin lokasi lintas Daerah provinsi | Pemberian izin lokasi lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi | Pemberian izin lokasi lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah kabupaten/kota |

Sumber : Undang Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

- 6) Huruf K mengenai Bidang Lingkungan Hidup angka 3 mengenai pengendalian Pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dapat dilihat dari tabel berikut:

Table 2.3 Huruf K mengenai Bidang Lingkungan Hidup

| No | Sub Urusan | Pemerintah Pusat | Daerah Provinsi | Daerah Kabupaten/Kota |
|----|---|---|---|--|
| 3 | Pengendalian Pencemaran dan atau Kerusakan Lingkungan Hidup | Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas Daerah provinsi dan/atau lintas batas negara | Pencegahan, penanggulangan dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi. | Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam daerah kabupaten kota. |

Sumber : Undang Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam tiga bagan pembagian urusan antar pemerintahan pada UU Pemda di atas dapat dilihat, terlepas dari peran pusat dengan menganut asas

desentralisasi, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/kota memiliki otonomi pada daerahnya masing-masing terkait urusan penataan bangunan dan lingkungannya, Izin Lokasi, dan Pengendalian Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup. Ketiga hal tersebut memiliki kaitan langsung dengan praktik pemanfaatan ruang di tingkat daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Berdasarkan pembagian kewenangan mengenai urusan penataan ruang baik di dalam UU Pemda ataupun UUPR, dapat disimpulkan bahwa kewenangan di antara kedua pemerintah daerah adalah pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan sendiri untuk mengurus penataan ruang wilayahnya sepanjang itu masih ada di wilayah administratifnya sebagai suatu kabupaten/kota yang otonom.

Sedangkan kewenangan pemerintah provinsi yang dapat disimpulkan pada bagan pembagian urusan UU pemda, muncul sesuai perannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dengan fungsi pengawasan dan pembina kota/kabupaten, ketika terdapat persinggungan antara wilayah namun tetap tanpa mengeliminasi kemandirian daerah untuk mengolah wilayahnya sendiri.