

ASPEK LEGAL DALAM PENATAAN RUANG

Oleh **Mochtarrram Karyoedi**

Aspek legal dalam penataan ruang seringkali dilihat sebagai prasyarat utama untuk operasionalnya suatu usaha penataan ruang. Pemahaman ini sama sekali tidak keliru, namun masih membutuhkan suatu penjelasan yang lengkap dan seksama. Demikian pula pemahaman ini tidak dapat diartikan berlaku sebaliknya, yaitu untuk mengoperasionalkan suatu rencana tata ruang maka persoalannya adalah bagaimana merumuskan rencana tersebut menjadi produk hukum. Hal ini mungkin dapat dijelaskan dengan mempertanyakan mengapa suatu rencana tata ruang wilayah daerah tingkat I yang telah ditetapkan peraturan daerahnya dan bahkan sudah dapat pengesahan Menteri Dalam Negeri tetap tidak operasional, karena oprasionalisasi suatu rencana tidak melulu tergantung pada aspek legalnya.

Dalam sejarah perkembangan perencanaan tata ruang di Indonesia, berbagai instrumen legal telah mewarnai proses perencanaan di Indonesia, termasuk di dalamnya berbagai keputusan dan peraturan Menteri hingga berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, yang pada tanggal 13 Oktober 1995 ini genap berusia tiga tahun. Menurut UU RI Nomor 24 tentang Penataan Ruang, proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu kesatuan yang terintegrasi dalam Penataan Ruang; sedangkan suatu Rencana Tata Ruang adalah hasil perencanaan tata ruang. Menurut undang-undang ini pula, perencanaan tata ruang dilakukan melalui proses dan prosedur penyusunan serta penetapan rencana tata ruang

berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, dalam pengertian ini tersurat bahwa perencanaan tata ruang dilakukan melalui 3 kegiatan utama yang mengacu pada proses legal yaitu: 1) proses penyusunan dan 2) prosedur penyusunan rencana tata ruang yang harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta 3) penetapan rencana tata ruang juga harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketiga kegiatan utama yang mengacu pada proses legal tersebut bahkan dinyatakan secara mengikat dalam suatu produk hukum yaitu undang-undang. Untuk itulah bahasan dalam jurnal ini merasa perlu meninjau kembali persolan hukum kerangka peraturan penataan ruang kota di Indonesia.

Aspek legal dalam penataan ruang pada dasarnya penting untuk memberi kepastian hukum. Namun demikian, legal dalam penataan ruang tidak selalu memberi arti kekakuan misalnya melalui penetapan wilayah peruntukan (zoning) yang lebih bersifat membatasi dan mengontrol penggunaan lahan, tetapi juga dapat memberikan kepastian atas fleksibilitasnya misalnya melalui suatu Planned Unit Development (rencana superblok atau sejenisnya) yang lebih bersifat mempromosikan pembangunan dan pengembangan lahan. Pembahasan perijinan pembangunan kawasan dalam penataan ruang dan tarif ijin perubahan penggunaan lahan perkotaan sebagaimana dibahas dalam jurnal ini merupakan bahasan dalam menjawab bentuk pengendalian dan promosi pengembangan lahan.

Salah satu faktor kunci dalam menyusun Rencana Tata Ruang adalah pikiran yang seksama ke depan untuk mengatasi berbagai kemungkinan permasalahan yang timbul akibat penentuan penggunaan lahan. Oleh karenanya arahan dan penentuan penggunaan lahan dilakukan hanya bila dapat dibuktikan kesesuaiannya dengan rencana lengkap terpadu (*comprehensive plan*) dan tidak sebaliknya. Sebagaimana dinyatakan oleh Freilich dan Callies: *... there is danger that zoning considered as a self contained activity rather than as mean to a broader end ...* Rencana Tata Ruang bukan hanya merupakan kumpulan alokasi penggunaan lahan atas dasar penentuan penggunaan lahan bagian per bagian. Dalam konteks tersebut, kebijaksanaan penataan ruang nasional, dan beberapa implikasi teknik penerapan UU Nomor 24 tahun 1992 dibahas dalam jurnal ini.

Kita mengenal suatu rencana komprehensif dengan melihat dan mengkaji berbagai aspek yang relevan. Namun demikian, pengertian suatu rencana terpadu yang serasi, selaras, dan seimbang harus memuat suatu konsistensi dan alasan rasional yang menyeluruh. Oleh karenanya, penataan kembali penggunaan lahan harus menjamin tidak akan menimbulkan konflik atau pertentangan dengan dasar-dasar kebijaksanaan penggunaan tanah dan rencana pengembangan dari masyarakat.

Kewenangan pemerintah daerah untuk mengarahkan dan lebih jauh menentukan penggunaan lahan yang diinginkan harus diatur oleh suatu ketentuan dan standar-standar yang sejelas mungkin sehingga tidak dapat dioperasikan seenaknya dan deskriminatif berdasarkan keinginan atau kebutuhan sesaat, serta harus secara benar diarahkan pada kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dalam suatu lingkungan yang berkelanjutan. Untuk itulah dibutuhkan suatu proses pengujian hukum, yang secara teoritis meliputi dua proses utama yaitu yang dikenal dengan proses pengujian prosedur (*Procedural due process*) dan proses pengujian substantinya (*substantive due process*).

Pedoman konstitusional menggariskan bahwa dalam suatu proses pengujian prosedur-prosedur yang digunakan dalam pembuatan keputusan baik keputusan administratif maupun keputusan hukum dalam kaitan dengan penataan ruang harus benar-benar adil, sehingga setiap orang mempunyai peluang yang cukup untuk didengar pendapatnya. Sedangkan proses pengujian substantif menggariskan bahwa segala bentuk pengaturan perundang-undangan tidak boleh dirumuskan atau ditetapkan dengan sembarangan. Oleh karenanya, harus ada hubungan yang rasional antara kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan dengan usaha pencapaian apa yang diinginkan bagi kepentingan umum. Melalui proses pengujian substantif ini, jaminan konstitusional harus meyakinkan bahwa tidak ada seorangpun yang akan dirugikan terhadap hak-haknya oleh karena suatu alasan yang tidak jelas dan sembarangan. pelembagaan proses pengajuan keberatan masyarakat atas pelaksanaan penataan ruang kota juga akan diuraikan dan dibahas dalam edisi jurnal kali ini.

Selain itu, sebagai bagian dari kesatuan penataan ruang, suatu Rencana Tata Ruang perlu disusun melalui suatu proses perencanaan tata ruang yang disertai dengan kesadaran sepenuhnya akan aspek legal bagi pemanfaatan ruang dalam operasionalisasinya dan aspek legal pengendalian dalam implementasi dan evaluasinya. Oleh karena itu suatu Rencana Tata Ruang harus disusun berdasarkan suatu wawasan keahlian yang telah mempertimbangkan aspek legal operasionalnya, sesuai dengan tingkatan hirarkis dan fungsional dari rencana tata ruang yang dihasilkan. Sehingga suatu Rencana Tata Ruang di Indonesia dari pemikiran, maksud, dan lain-lain yang terkandung didalamnya, serta ketersediaan aspek pendukungnya, sudah seyogianya merupakan suatu dokumen hukum yang siap diimplementasikan sesuai dengan tingkatan hirarkis dan fungsional.