

PELEMBAGAAN PROSES PENGAJUAN KEBERATAN MASYARAKAT ATAS PELAKSANAAN PENATAAN RUANG KOTA

Oleh **Andi Oetomo**

The implementation of urban planning in Indonesia tends to be oriented at the abuse public right to gain legal ownership over land. Land clearance and redevelopment and unilateral action by the government to change the land-use often creates problems. Ironically, almost all of those controversial actions are conducted on behalf of development, especially the implementation of city plan.

This condition would not have been this severe had the public participation process in development planning been institutionalized. If we learn from experiences of some developed countries like United Kingdom and Australia, people who have been involved in city planning are still given the chance to address their complaints about the city plan and its implementation through court.

Some forms of courts have been recognized in some developed countries for the public to complaints the city plan, and this has been an integral part of their spatial planning law. In Indonesia, these complaints and appeals have recently been channeled through PTUN.

Kontroversi Pelaksanaan Penataan Ruang Kota

Dewasa ini proses pelaksanaan rencana kota di Indonesia cenderung mengarah ke pelecehan hak masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum atas tanah tempat tinggal dan/atau usaha dan kegiatannya sehari-hari di atas lokasi yang ditempatinya. Pengambilalihan dan pengusuran tanah hak milik (tanpa melalui proses dan prosedur pencabutan hak atas tanah) dan tindakan sepihak ke arah pengubahan pemanfaatan lahan atau guna tanah (terang-terangan maupun terselubung) kepada rakyat pemilik tanah menggejala subur.

Ironisnya, hampir seluruh tindakan kontroversial itu diatasnamakan sebagai usaha pembangunan, khususnya pelaksanaan rencana kota. Kondisi ini jelas tidak akan separah yang ter-

jadi akhir-akhir ini jika proses partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan kota sudah dilembagakan, karena sedikitnya masyarakat terlibat langsung dalam penyusunan rencana kota dan lingkungan mereka sendiri. Bahkan, jika kita belajar dari berbagai pengalaman negara lain seperti Australia, Britania Raya dan lainnya, masyarakat yang sudah terlibat langsung dalam penyusunan rencana kota ini pun masih diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan kepada pemerintah setempat atas hasil rencana dan/atau pelaksanaannya melalui pengadilan. Bentuk pengadilan seperti *Planning Appeal Tribunal*, *Planning Appeals Board*, *Land and Environment Court*, serta *Environment, Resources and Development Court*, dan lain-lain yang khusus disediakan untuk mewadahi gugatan ketidakpuasan masyarakat atas rencana kota dan/atau pelak-

Andi Oetomo

Staf Pengajar Jurusan Teknik Planologi ITB

sanaannya telah menjadi suatu elemen terpadu dalam pembentukan kepranataan hukum perencanaan tata ruang. Oleh karena pada prinsipnya penataan ruang masih menjadi salah satu bagian dari birokrasi Pemerintah, maka para perencana harus mengembangkan keterbukaan dan tanggung jawab, dan yang penting adalah kesediaan untuk bertanggung jawab secara hukum kepada masyarakat.

Sebenarnya untuk keperluan ini Indonesia tidak perlu jauh mencari pelajaran ke negara lain. Pada awal kemerdekaan, Belanda yang masa itu sempat kembali menguasai Indonesia, menerbitkan Ordonansi Pembentukan Kota (*Stadsvormingsordonnantie S. 1948-168* atau *SVO-1948*) yang di dalam jiwanya ternyata sangat memperhatikan kepranataan pengajuan keberatan atau gugatan banding masyarakat terhadap perencanaan kota dan/atau pelaksanaan rencana kota (sedikitnya terdapat 8 ayat dalam 8 pasal yang berbeda yang mengatur tentang hal ini, meski gugatan tersebut masih ditujukan kepada Dewan *Hamintee* atau DPRD Kabupaten/Kotamadya DT II sebagai padanan sekarang)¹. Sayangnya, meski SVO-1948 ini secara yuridis baru dicabut keberadaannya dengan diterbitkannya UU 24/1992 tentang Penataan Ruang, tetapi fungsi pengaturannya diabaikan. Jadi, pada kenyataannya, selama ini SVO-1948 dapat disebut sebagai undang-undang yang kehilangan fungsinya sebagai peraturan perundangan. Keberadaannya diakui, tapi fungsi pengaturannya tidak dijalankan sampai dihasilkan undang-undang setingkat yang menggantikannya. Bahkan untuk mengisi kekosongan itu, pemerintah cukup menggantinya

dengan peraturan setingkat Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri 4/1980), Keputusan Menteri Pekerjaan Umum 640/KPTS/1986, Peraturan Menteri Dalam Negeri 2/1987, dan peraturan lainnya yang lebih rendah hirarkinya. Oleh karena itu ketentuan yang telah ada dalam SVO-1948 tersebut secara nyata tidak pernah dilembagakan dalam praktek.

Sarana Peningkatan Keprofesionalan Perencana Kota

Sesungguhnya, kesempatan masyarakat untuk banding menggugat rencana kota dan pelaksanaannya tidak semata untuk menghormati hak masyarakat dan kepastian hukum saja, tapi juga lebih tertuju pada peringatan dan tuntutan terhadap para aparat perencana kota dan pembuat keputusan pembangunan kota untuk selalu berhati-hati dan bertindak profesional dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Sebagai contoh, suatu kasus di *South Australia* di mana Pemerintah Daerah (*Mitcham Council*) hampir kehilangan fungsinya dalam perencanaan (akan dicabut Pemerintah *State*) sebagai akibat dari selalu kalah dalam proses pengadilan di *Planning Appeal Tribunal* yang disidangkan dalam tahun 1993 (dari 53 kasus banding terhadap keputusan perencanaan oleh pemerintah daerah tidak satu pun berhasil dimenangkannya: 52 dimenangkan masyarakat dan satu kasus diselesaikan secara kompromi), di samping itu juga mereka menunggak pembayaran denda kepada para penggugat

¹ Misalnya untuk keberatan dalam proses perencanaan ada dalam Bagian 3, Penentuannya, Prosedur Rencana Rinci, Pasal 11 ayat (1): "Pada permulaan tanggal yang ditetapkan dengan surat keputusan, Dewan Hamintee menaruh naskah rencana peraturan untuk menentukan rencana rinci di kantor Hamintee (Kotapraja). Naskah peraturan beserta peta-peta rencana itu sejak mulai hari itu sampai penentuannya diletakkan di kantor untuk dilihat oleh umum. Sebelum dapat dilihat oleh umum, Walikota mengumumkan rencana itu dalam surat-surat kabar yang dapat dibaca oleh segala lapisan penduduk yang terbit dalam wilayahnya atau yang biasanya dibaca oleh orang banyak. Di samping itu Walikota harus juga mengusahakan pengumuman yang cukup bagi penduduk yang buta huruf. Pengumuman itu memperingatkan tentang adanya kesempatan, bahwa yang berkepentingan selama satu bulan sesudah mulainya pemberitahuan itu dapat meminta keterangan dan mengajukan keberatan-keberatannya di kantor Hamintee (Kotapraja). Yang dimaksudkan dengan yang berkepentingan termasuk juga desa-desa serta badan-badan lain yang sah, asal hal itu berada dalam wilayah kerjanya".

Bahkan terhadap keputusan-keputusan Dewan Hamintee atas keberatan-keberatan tersebut masih dapat diajukan banding kepada Menteri PU dengan perantaraan Walikota dan Dewan Harian.

Untuk pengajuan keberatan dalam pelaksanaan rencana, misalnya dalam hal penolakan beberapa izin yang diajukan masyarakat tercantum dalam Pasal 18 ayat (9) sampai dengan (13), Pasal 19 ayat (5), Pasal 22 ayat (5), Pasal 23 ayat (5) dan Pasal 24 ayat (3).

yang memenangkan perkara (*Eastern Courier Messenger, Wednesday, June 8, 1994:1*).

Merencana ruang tidaklah mudah, apalagi untuk dapat memanfaatkan dan mengendalikan hasil rencana tersebut dengan baik. Di saat dunia perencanaan tata ruang di Indonesia masih mencari-cari jawaban atas apa itu penataan ruang dan/atau rencana tata ruang yang berkualitas tinggi, adalah lebih bijaksana jika secara langsung melibatkan masyarakat umum sebagai 'juri' untuk menilainya dalam pemanfaatan dan/atau pelaksanaan rencana tata ruang di lapangan. Dasar hukum untuk hal ini sudah diproklamirkan dalam UU Penataan Ruang, khususnya pada Pasal 4, 5, 6, dan 12. Sementara kita semua masih menunggu tindak lanjut disusunnya Peraturan Pemerintah mengenai pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat dalam penataan ruang sebagai diamanatkan Pasal 6² dan 12³ UU Penataan Ruang, sudah sepantasnya para pemerhati hukum perencanaan tata ruang memberikan alternatif masukan bagi pelembagaan hak pengajuan keberatan masyarakat atas rencana tata ruang dan/atau pelaksanaannya.

Usaha Preventif Timbulnya Keberatan Atau Gugatan

Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Peranserta Masyarakat Dalam Penataan Ruang, yang masih terus dalam proses pemantapan oleh Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional, sedikit menyinggung masalah 'keberatan masyarakat' ini dalam Bab IV Bentuk dan Sifat Peranserta Masyarakat, khususnya dalam pasal 6 butir a) yang menyatakan bahwa peran serta masyarakat dapat berbentuk "pengajuan usul, saran atau keberatan terhadap pelaksanaan penataan ruang". Sebagaimana kita ketahui, penataan ruang dalam hal ini mempunyai pengertian keseluruhan proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan peng-

dalian pemanfaatan ruang. Namun hal khusus yang berkaitan dengan tata cara pengajuan keberatan tersebut tidak diatur lebih lanjut selain hanya disebutkan secara umum dapat dilaksanakan secara langsung maupun tidak langsung (pasal 8), dan untuk memperlancar peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan, peningkatan dan pengembangan penataan ruang dapat dilaksanakan melalui forum konsultasi, kerjasama dan koordinasi dengan penyelenggara penataan ruang bersangkutan (pasal 12). Dari RPP tersebut terlihat bahwa masih belum dipikirkannya kemungkinan terjadinya kondisi ekstrim bahwa masyarakat tidak dapat menerima suatu produk rencana tata ruang dan/atau pelaksanaannya. Untuk kondisi terburuk seperti itu, wadah atau wahana penyaluran untuk usaha terakhir lewat pengadilan seharusnya tetap diberikan.

Satu hal yang dapat dilakukan untuk meredam munculnya kasus ekstrim di atas adalah memfungsikan DPRD Tingkat II sebagai mediator. Namun, bahkan kemungkinan melibatkan fungsi dan peran DPRD Tingkat II dalam kaitannya dengan tata cara peranserta masyarakat di bidang penataan ruang pun tidak disinggung dalam RPP tersebut. Apakah pengertian peran serta masyarakat secara tidak langsung dalam hal ini (pasal 8) adalah melalui DPRD Tingkat II masih tidak didapat kejelasan. Sejalan dengan usaha menitikberatkan otonomi daerah ke DT II, hal yang pasti, tentunya keterlibatan DPRD Tingkat II dalam penataan ruang sudah tidak lagi hanya sebatas membahas draft rencana akhir untuk proses legalisasi dokumen dengan Peraturan Daerah dalam suatu seminar seperti yang selama ini dijalankan. Dalam rangka pemberdayaan masyarakat secara umum, fungsi dan peran Dewan ini sudah harus lebih dini dilibatkan sejak proses awal penyusunan rencana, mengikuti prosesnya hingga menetapkan dalam Peraturan Daerah serta memantau pelaksanaan dan/atau pemanfaatannya secara periodik. Jika peranserta tidak lang-

²Pasal 6 ini menyebutkan bahwa ketentuan mengenai pelaksanaan hak dan kewajiban setiap orang dalam penataan ruang akan diatur secara tersendiri dengan Peraturan Pemerintah. Pasal 6 inilah bersama-sama dengan Pasal 12 yang kemudian mendasari disusunnya Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Peranserta Masyarakat Dalam Penataan Ruang oleh Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.

³Pasal 12 pada prinsipnya menyatakan bahwa penataan ruang harus dilakukan oleh pemerintah bermitrakan masyarakat. Masyarakat yang dimaksud di sini dapat berupa orang seorang, kelompok orang, atau badan hukum, sedangkan tata cara dan bentuk peranserta kemitraan ini diatur dalam Peraturan Pemerintah.

sung masyarakat dapat menggunakan mekanisme DPRD Tingkat II tersebut, maka Dewan perlu melembagakan forum penggalian aspirasi masyarakat secara langsung dan periodik. Forum penggalian aspirasi masyarakat tersebut seyogyanya berupa forum bebas dengan menghadirkan pula Tim Koordinasi Tata Ruang Kabupaten/Kotamadya DT II, ditambah forum terbatas dengan para pakar perencanaan pembangunan dari segala disiplin ilmu terkait, terutama memanfaatkan ahli perencanaan kota setempat. Kedua jenis forum itu sudah seharusnya dikoordinasikan DPRD Tingkat II.

Kemungkinan Bentuk Pelembagaan, PTUN Tidak Cukup?

Satu-satunya wadah yang secara hukum dapat ditempuh di Indonesia untuk menyatakan keberatan atau gugatan atas keputusan pemerintah sekarang ini adalah melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang diundangkan dalam UU 5/1986. PTUN adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap 'sengketa Tata Usaha Negara' (Pasal 4), sedangkan yang dimaksud sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, di Pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 butir 4). Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (Pasal 1 butir 3).

Akhir-akhir ini gugatan yang diajukan ke PTUN atas kasus pelaksanaan rencana kota sudah mulai meningkat, terutama di kota besar. Namun sebenarnya PTUN ini tidak sepenuhnya tepat untuk mewadahi pengajuan keberatan masyarakat atas pelaksanaan penataan ruang kota. Fungsi dan Tugas PTUN ini terlalu umum dan lebih bersifat menguji absah tidaknya pro-

sedur dari suatu penerbitan "Keputusan Tata Usaha Negara", jadi lebih ke masalah administratif bukan masalah substansialnya. Oleh karena itu pula UU 5/1986 tersebut juga disebut sebagai Undang-undang Peradilan Administrasi Negara. Sedangkan jiwa dari pelembagaan proses pengajuan keberatan masyarakat atas pelaksanaan penataan ruang kota tidak semata pada proses administrasi dikeluarkannya surat penolakan suatu proposal perizinan saja, tetapi juga substansi dasar yang dipakai pihak berwenang untuk mendasari keputusan penolakannya.

Sebagai ilustrasi, ada kemungkinan bahwa dasar yang dipakai untuk menetapkan rencana kota, yang dipakai sebagai dasar penolakan, sudah menjadi ketinggalan jaman seiring dengan berkembangnya teknologi secara radikal dan dinamika perkembangan sosial ekonomi serta sosial budaya yang pesat. Suatu penetapan guna lahan yang mungkin benar pada saat lalu karena keterbatasan teknologi, saat ini mungkin sudah menjadi kurang benar lagi karena sudah ditemukan alternatif pemecahan permasalahannya.

Jadi dalam hal ini meski secara prosedur administratif keputusan tersebut mungkin sudah benar secara hukum, tetapi secara substansi permasalahan dapat salah. Jadi termasuk di sini adalah pengujian keabsahan substansial, sehingga biasanya untuk suatu peradilan khusus penataan ruang dibentuk suatu komisi yang beranggotakan para ahli terkait dengan perencanaan kota dan lingkungan yang bertugas membantu Dewan Hakim.

Di samping itu, pelembagaan ini juga harus mampu menampung kemungkinan pengajuan keberatan masyarakat atas rencana pembangunan yang ditetapkan pemerintah. Jadi, tidak hanya mampu menelusuri keabsahan prosedur administrasi saja, lembaga peradilan ini pun harus mampu menguji substansi rencana kota demi kepentingan masyarakat pencari keadilan.

Di dalam PTUN dikenal beberapa alat bukti yang sah (Pasal 100 ayat 1), yaitu:

- a. surat atau tulisan;
- b. keterangan ahli;
- c. keterangan saksi;

- d. pengakuan para pihak;
- e. pengetahuan hakim.

Pada ayat (2) pasal yang sama menyatakan, bahwa keadaan yang telah diketahui umum tidak perlu dibuktikan. Jadi di samping surat atau tulisan yang menjadi alat bukti utama, keterangan ahli merupakan alat bukti yang kuat. Oleh karena itu memang tidak ada salahnya, sementara belum ada alternatif lain, menggunakan saluran PTUN ini dalam melakukan gugatan terhadap suatu keputusan pemerintah kota yang dibuat dalam pelaksanaan penataan ruang kota. Khususnya bagi para pencari keadilan atas kesewenang-wenangan pemerintah kota menerbitkan surat keputusan pelaksanaan rencana kota yang justru merugikan pihak masyarakat.

Hanya saja perlu diingat, bahwa kewenangan PTUN ini terbatas kepada masalah-masalah administratifnya saja. Oleh karena itu, prosedur PTUN ini tidak banyak membantu menciptakan suatu kondisi pendukung bagi peningkatan ilmu dan praktek profesional perencanaan kota pada khususnya. Sudah saatnya perhatian dicurahkan untuk menciptakan suatu sistem peradilan yang lebih khusus bagi pelaksanaan pembangunan kota dan lingkungan dalam rangka menciptakan sistem pembangunan berkelanjutan yang utuh dan terpadu.

Daftar Pustaka

- Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional. Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Peranserta Masyarakat Dalam Penataan Ruang. 1994*
- Committee of Inquiry Into Statutory Planning in Western Australia. A Review of Planning Systems in Australian States And Overseas, Working Paper, December 1984.*
- Eastern Courier Messenger, Wednesday, June 8, 1994*
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 1980*
- Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 640/KPTS/ 986*
- Ordonansi Pembentukan Kota (Stadsvormingordonantie) S. 1948-168. (Kep. Let. G.G. tanggal 23 Juli 1948 Nomor 13).*
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1987*
- Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.*
- Undang-undang RI Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.*

Jurnal PWK

dapat diperoleh di:

**Tata Usaha
Jurusan Teknik Planologi
PTN/PTS Se-Indonesia**

atau

**Berlangganan melalui
Bagian Sirkulasi Jurnal PWK
d/a P3WK-ITB
Gedung BPI-ITB (Lantai IV)
Jl. Surapati 1 Bandung 40132
Tlp/Fax 022-2507070**