

TESIS
PENEGAKAN HUKUM PEMANFAATAN RUANG TERHADAP KAWASAN
PEMUKIMAN DI KECAMATAN PANAKKUKANG MENURUT RENCANA
TATA RUANG WILAYAH KOTA MAKASSAR



DICKY PRAYOGO

B012191064

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022

HALAMAN JUDUL

**PENEGAKAN HUKUM PEMANFAATAN RUANG TERHADAP KAWASAN
PEMUKIMAN DI KECAMATAN PANAKKUKANG MENURUT RENCANA
TATA RUANG WILAYAH KOTA MAKASSAR**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister Pada
Program Studi Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

DICKY PRAYOGO

B012191064

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

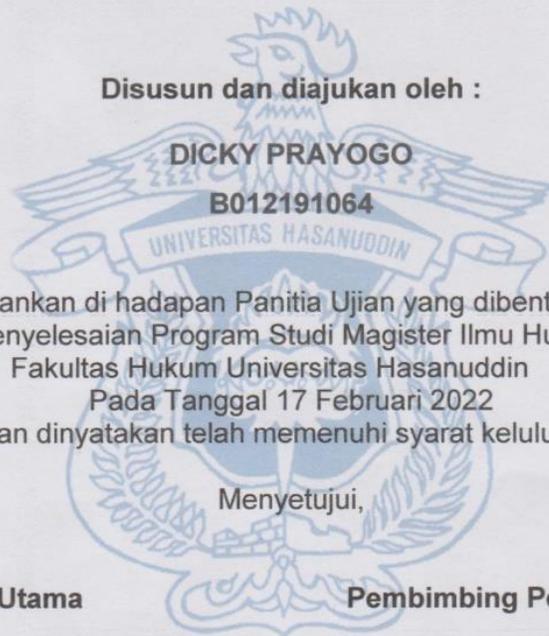
MAKASSAR

2022

LEMBAR PENGESAHAN (TUGAS AKHIR)

**PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PEMANFAATAN RUANG KAWASAN
PEMUKIMAN DI KECAMATAN PANAKKUKANG MENURUT RENCANA TATA
RUANG WILAYAH KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh :



DICKY PRAYOGO

B012191064

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Tanggal 17 Februari 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H
NIP.19680711 200312 1 004

Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H., M.A.P
NIP. 19810418 200212 1 004

Ketua Program Studi

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**

Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H
NIP. 19700708 199412 1 001



Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Dicky Prayogo
Nim : B012191064
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan Sesungguhnya bahwa penulisan Tesis yang berjudul Penegakan Hukum Pemanfaatan Ruang Terhadap Kawasan Pemukiman di Kecamatan Panakkukang Menurut Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan Tesis ini di beri tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2010 dan Peraturan Perundang –Undangan yang berlaku.

Makassar, 01 April 2022

Yang membuat pernyataan,



Dicky Prayogo

DICKY PRAYOGO
B012191064

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan Kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat, taufik dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Tesis yang berjudul “PENEGAKAN HUKUM PEMANFAATAN RUANG TERHADAP KAWASAN PEMUKIMAN DI KECAMATAN PANAKKUKANG MENURUT RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA MAKASSAR, ini dapat diselesaikan dengan baik.

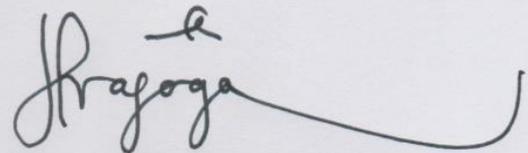
Penyusunan tesis ini dimaksud untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan studi di Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar. Tesis ini dapat diselesaikan dengan baik berkat dukungan, bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Untuk itu dalam kesempatan ini, Penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang tinggi kepada yang terhormat:

1. Kedua orang tua penulis yang telah mengasuh dan membimbing penulis dan tak henti-hentinya memberikan do'a dan dukungan kepada penulis;
2. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA selaku Rektor Universitas Hasanuddin;
3. Ibu Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H., selaku Pembimbing Utama yang telah meluangkan waktu dan tenaganya untuk memberikan bimbingan, bantuan, sehingga tesis ini dapat terselesaikan;
5. Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H., M.A.P., selaku Pembimbing Pendamping yang telah meluangkan waktu dan tenaganya untuk memberikan bimbingan, bantuan, sehingga tesis ini dapat terselesaikan;

6. Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., MH, Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S, dan Prof. Dr. Muhammad Yunus, S.H., M.Si. Selaku tim penguji yang memberikan kritik dan saran untuk menjadikan tesis penulis ini lebih baik;
7. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang dengan ikhlas membagi ilmunya kepada penulis selama menjalani proses perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
8. Seluruh staf pegawai akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu melayani urusan administrasi dan bantuan lainnya selama kuliah hingga penyelesaian Tesis ini.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas segala kebaikan yang telah diberikan dengan penuh rahmat dan hidayah-Nya. Akhir kata semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua, terutama dalam perkembangan hukum di Indonesia. Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatu.

Makassar, 01 April 2022



DICKY PRAYOGO
B012191064

ABSTRAK

Dicky Prayogo (B012191064), Penegakan Hukum Pemanfaatan Ruang Terhadap Kawasan Pemukiman di Kecamatan Panakkukang Menurut Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar. (Dibimbing oleh **Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.** selaku Pembimbing I dan **Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H., M.A.P** selaku Pembimbing II).

Penelitian bertujuan untuk: 1) Untuk mengetahui dan menganalisis pemanfaatan ruang terhadap kawasan pemukiman di Kecamatan Panakkukang berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kota Makassar; 2) Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan sanksi terhadap pemanfaatan kawasan pemukiman di Kecamatan Panakkukang berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kota Makassar.

Penelitian dilakukan dengan metode penelitian hukum sosio-yuridis, yaitu sampel penelitian ditetapkan secara *Purposive Sampling*. Data yang diteliti meliputi data primer dengan cara terjun langsung kelapangan untuk mengumpulkan informasi sebagai suatu fakta hukum yang dibutuhkan, dengan menggunakan pendekatan wawancara dari narasumber-narasumber yang dibutuhkan, serta referensi lainya yang erat kaitannya dan saling berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas. Analisis data menggunakan analisis deskriptif kualitatif dengan metode analisis data yang dihubungkan dengan teori-teori dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang ada.

Hasil penelitian menunjukkan: 1) Pemanfaatan ruang terhadap kawasan pemukiman di Kecamatan Panakkukang berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kota Makassar belum efektif. Pengaturan melalui Perda RTRW Kota Makassar tidak mengedepankan orientasi risiko atas penyatuan kawasan Panakkukang yaitu Kecamatan Rappocini dan Kecamatan Panakkukang. Sehingga banyak dampak yang timbul sebagai akibat dari Perda RTRW Kota Makassar tersebut. 2) Penerapan sanksi terhadap pemanfaatan kawasan pemukiman di Kecamatan Panakkukang berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kota Makassar masih belum efektif. Mengingat belum adanya penegakan hukum berdasarkan Perda RTRW Kota Makassar. Selain itu, koordinasi antara Satpol PP selaku penegak hukum dengan Dinas Tata Ruang dan Bangunan Kota Makassar selaku pemberi rekomendasi atas dijatuhkannya sanksi, juga relatif tidak sinergis. Sehingga terjadi pengabaian terhadap kasus-kasus yang seyogianya dapat dijatuhkan sanksi.

Kata Kunci: Pemanfaatan, Tata Ruang, Kawasan Pemukiman.

ABSTRACT

Dicky Prayogo (B012191064), Law Enforcement of Space Utilization on Residential Areas in Panakkukang District according to Makassar City Spatial Plan. (Supervised by **Dr. Zulkifli Aspan, S.H. M.H.** as the first advisor and **Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. M.A.P** as the second advisor).

The research aims to: 1) To find out and analyze the spatial use of the residential area in Panakkukang District based on the Makassar City spatial plan; 2) To find out and analyze the application of sanctions for land use of residential areas in Panakkukang District based on the Makassar City spatial plan.

The research used a socio-juridical legal research method, which is the research sample was determined by purposive sampling. Research data included primary data by went directly to the field to collect information as a required legal fact, using an interview approach from the required sources, as well as other references that are closely related and interconnected with the issues to be discussed. Data analysis used descriptive qualitative analysis with data analysis methods associated with theories from the literature study in order to obtain answers to existing problems.

The results of the study show: 1) The use of space for residential areas in Panakkukang District based on the Makassar City spatial plan has not been effective. The regulation through the Makassar City RTRW Regional Regulation does not prioritize risk orientation on the unification of the Panakkukang area, namely Rappocini District and Panakkukang District. So that there are many impacts that arise as a result of the Makassar City RTRW Regional Regulation. 2) The application sanctions for land use of residential areas in Panakkukang District based on the Makassar City spatial plan is still not effective. Considering that there is no law enforcement based on the Makassar City RTRW Regional Regulation. In addition, the coordination between Satpol PP as law enforcer and the Makassar City Spatial Planning and Building Service as the provider of recommendations for the imposition of sanctions is also relatively not synergistic. So, there is a neglect of cases that should be subject to sanctions

Keywords: Utilization, Spatial Planning, Residential Areas.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
UCAPAN TERIMAKASIH.....	v
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
E. Orisinalitas Penelitian.....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	14
A. Konsep Negara Hukum.....	14
B. Teori Penegakan Hukum.....	18
C. Tinjauan Umum Tentang Tata Ruang	23
1. Pengertian dan Ruang Lingkup Tata Ruang.....	23
2. Konsep Hukum Penataan Ruang.....	26
3. Rencana Tata Ruang.....	27

4. Konsep Dasar Hukum Tata Ruang	29
5. Dasar Pemikiran Penataan Ruang	31
6. Kriteria Penataan Ruang.....	32
7. Rencana Tata Ruang Wilayah Kota.....	33
D. Peranan Perizinan dalam Pembangunan di Daerah	34
1. Konsep Dasar Perizinan	34
2. Kewenangan Pemerintahan Daerah dalam Perizinan	39
3. Perizinan Sebagai Tindakan Administrasi.....	44
E. Konsep Kebijakan	47
F. Konsep Otonomi Daerah.....	51
G. Tinjauan Umum Tentang RTRW Kota Makassar	53
H. Sanksi Hukum dalam Perda Nomor 4 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Kota Makassar	58
I. Kerangka Pikir.....	62
Bagan Kerangka Pikir.....	63
J. Definisi Oprasional	63
BAB III METODE PENELITIAN.....	65
A. Tipe Penelitian	65
B. Lokasi Penelitian	65
C. Populasi dan Sampel	66
D. Jenis dan Sumber Data.....	66

E. Teknik Pengumpulan Data	67
F. Analisis Data	67
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	68
A. Pemanfaatan Tata Ruang Untuk Kawasan Pemukiman di Kecamatan Panakkukang Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar.....	68
1. Perizinan Dalam Penyelenggaraan Penataan Ruang Kawasan Pemukiman di Kecamatan Panakkukang.....	72
2. Koordinasi Kelembagaan Pemanfaatan Tata Ruang untuk Kawasan Pemukiman di Kecamatan panakkukang	75
3. Pengawasan Tata Ruang untuk Kawasan Pemukiman di Kecamatan Panakkukang Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar	88
B. Penerapan Sanksi terhadap Pemanfaatan Kawasan Pemukiman di Kecamatan Panakkukang Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar	96
1. Sanksi Administratif.....	97
2. Sanksi Pidana	100
BAB V PENUTUP.....	104
A. Kesimpulan.....	104
B. Saran.....	105

DAFTAR PUSTAKA..... 106

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana yang termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Pasal 1 ayat (3) “*Negara indonesia adalah negara hukum*”. Pernyataan Indonesia sebagai suatu negara hukum tentunya mempunyai konsekuensi yuridis terhadap pemenuhan hak-hak dasar yang dimuat dalam UUD NRI Tahun 1945 olehnya negara harus menjamin kesejahteraan rakyat meliputi seluruh aspek mulai dari aspek sosial, politik, ekonomi dan budaya yang menjadi kebutuhan dasar masyarakat.¹

Negara yang mempunyai kekuasaan yang kemudian diberikan kewenangan terhadap pemerintahan untuk mengelola sumber daya alam yang sebesar-besarnya untuk kemaslahatan masyarakat. Salah satu persoalan yang harus dihadapi oleh Pemerintah adalah pertumbuhan penduduk yang semakin pesat, olehnya pemerintah harus menyediakan berbagai sarana dan pemenuhan hidup rakyatnya. Kewajiban pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya, terutama negara yang menganut paham *Welfare state*,² sebagaimana halnya Indonesia. Negara

¹ Winahyu Erwiningsih, *Hak Pengelolaan atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, 2011, hal.23

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2011, hal. 14.

dituntut berperan lebih jauh dan melakukan campur tangan terhadap aspek kehidupan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya, dengan adanya suatu kewajiban tersebut, pemerintah dapat mengatur dan mengelola penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam, baik itu darat, laut maupun udara yang tersedia, dengan selalu memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang berbeda-beda, sehingga tercapainya suatu tujuan negara yaitu mensejahterakan masyarakatnya.³

Upaya mensejahterakan masyarakat dilakukan dengan cara pembangunan nasional. Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara demi terlaksananya tujuan nasional sebagaimana yang termuat dalam Pramboel Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Upaya pembangunan tersebut terus dilakukan tanpa henti untuk menaikkan tingkat kesejahteraan dari generasi ke generasi. Pembangunan nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPN) Pasal 1 ayat (3) :

“Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan

³ H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Cetakan ke-III, Nuansa, 2016, hal.19

yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan negara dan masyarakat ditingkat pusat dan daerah”.

Salah satu isu yang paling menarik perhatian publik adalah upaya pembangunan nasional di bidang tata ruang wilayah. Untuk mencapai tujuan pembangunan nasional (tata ruang wilayah) maka digunakan sistem dan pola hubungan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota di bidang tata ruang, sama seperti pola hubungan bidang pemerintahan lainnya, oleh karena perencanaan tata ruang hanyalah sebagian penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom.⁴ Landasan yuridis hubungan pemerintah tersebut tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk

⁴ H. Jubiarso dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, hal.82.

mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁵

Pemerintahan daerah di Indonesia telah mengalami perubahan bentuk lebih kurang delapan tahapan hingga bentuk pemerintahan daerah seperti sekarang ini. Lebih dari setengah abad pembagian tahapan pemerintahan yang berdasar pada masa berlakunya Undang-Undang yang mengatur pemerintahan daerah secara umum. Setiap fase pemerintahan daerah memiliki bentuk dan susunan yang berbeda-beda berdasarkan aturan umum yang ditetapkan melalui Undang-Undang.⁶

Pengaturan tentang kewenangan pemerintah daerah kemudian diatur dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah (otonomi daerah)⁷. Sementara khusus terkait dengan kebijakan penataan ruang diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dimana dalam Pasal 3 UU Penataan Ruang menegaskan bahwa penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang

⁵ Zulkifli Aspan, *Perizinan Pengelolaan Wilayah Pesisir sebagai Kewenangan yang Diderivasi dari Hak Menguasai Negara*, Jurnal Al-Azhar Islamic Law Review, Vol. 1 No. 1, Januari 2019.

⁶ Muh. Hasrul. 2021. *Efektivitas Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Oleh Kepala Daerah Terpilih Dari Jalur Perseorangan Di Kabupaten Gowa*. Jurnal Ilmiah Living Law E-Issn 2550-1208 Volume 13.

⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan Ketahanan Nasional:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak

Terkait dengan kewenangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota diatur dalam Pasal 11 ayat (1) huruf b yang meliputi:

- a. Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- b. Pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

Untuk wilayah Kota Makassar tata ruang dan wilayah diatur oleh Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar 2015-2034 pada Pasal 20 ayat (2) huruf e menyatakan bahwa:

“Kawasan Panakkukang yang mencakup Kecamatan Panakkukang dan Kecamatan Rappocini dengan fungsi sebagai pusat kegiatan perumahan kepadatan sedang, pusat perumahan kepadatan tinggi,

pusat kegiatan perdagangan dan jasa, dan pusat pelayanan kegiatan penelitian dan pendidikan tinggi”.

Kawasan tersebut merupakan pengaturan pembagian zonasi yang bertujuan untuk mengendalikan aspek penataan ruang, sehingga pengaturan tersebut merupakan alat pengendalian bagi pemerintah Kota Makassar untuk mengatur penataan ruang yang baik. Namun implementasi pengaturan kawasan tersebut dapat dikatakan tidak sesuai, pasalnya di kawasan Panakkukang pada saat ini banyak pembangunan Ruko (Rumah Toko) disetiap jalan protokol. Olehnya hal tersebut tidak sejalan dengan pengaturan penataan ruang sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 20 ayat (2) huruf e Perda Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2015.⁸

Upaya pembangunan dalam implementasinya menggunakan instrumen penataan ruang wilayah haruslah bermuara pada kebutuhan masyarakat. Namun jika diperhatikan banyak terjadi kebijakan penataan ruang dan wilayah yang tidak memperhatikan peruntukan penataan dengan baik, sehingga mengakibatkan dampak seperti kemacetan dan implikasi kerusakan lingkungan. Hal tersebut dapat kita lihat seperti di Kota Makassar khususnya di Kecamatan Panakkukang, terdapat beberapa titik kemacetan seperti di Jl. Pengayoman dan Jl. Boulevard, kemacetan tersebut diakibatkan oleh banyaknya pengunjung di pusat perbelanjaan dengan menggunakan

⁸https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa_online/ws_file/dokumen_usulan/rpkpp/0935_RPKPP-7301_747d9b.pdf

kendaraan, problem tersebut juga direspon oleh Anggota DPRD Makassar yang mengancam akan mencabut izin kepada usaha.⁹

Implementasi penataan ruang tersebut merupakan suatu problem yang harus segera diperhatikan oleh pemerintah, sebab kawasan Panakkukang yang merupakan kawasan dengan tanah yang datar dan kemudian diperuntukan sebagai kawasan pusat pemukiman (perumahan sedang dan tinggi), kawasan pusat pelayanan penelitian dan pendidikan tinggi, dan juga diperuntukan sebagai kawasan pusat perdagangan dan jasa sulit dikendalikan oleh pemerintah sehingga hal ini akan berdampak pada terjadinya banjir, kemacetan dan juga kebakaran. Sementara kawasan pemukiman merupakan tempat tinggal atau hunian yang dengan prasarana lingkungannya merupakan kebutuhan pokok bagi masyarakat yang jika penataan pemukiman tersebut tidak dikelola tata dengan baik dapat rentan mengakibatkan penurunan kesehatan bagi masyarakat.

Tentunya dari fakta yang telah dikemukakan tersebut dapat dikatakan bahwa, penerapan perencanaan tata ruang khususnya di Kecamatan Panakkukang Kota Makassar belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan kawasan pemukiman (perumahan) yang ideal, hal tersebut jelas akan berdampak pada akses kebutuhan mendasar masyarakat sekitar, sebab persoalan kemacetan akan berdampak pada ruang gerak masyarakat yang

⁹ <https://makassar.terkini.id>

semakin sempit, terciptanya polusi udara yang akan berdampak langsung kepada kesehatan masyarakat.

Selain penerapan rencana tata ruang wilayah yang tidak ideal, juga tidak sejalan dengan pernyataan visi RPJMD Kota Makassar 2014-2019 yang memiliki tiga pokok visi yang merupakan gambaran kondisi yang ingin dicapai Kota Makassar pada akhir periode 2014-2019. Penjelasan masing-masing pokok visi tersebut, adalah sebagai berikut:

- a) Kota Dunia, dimaksudkan adalah Kota Makassar yang memiliki keunggulan komparatif, kompetitif dan inklusifitas yang berdaya tarik tinggi atau memukau dalam banyak hal. Diantaranya potensi sumber daya alam dan infrastruktur sosial ekonomi yang menjanjikan terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan standar dunia. Pokok visi ini dapat dikristalkan sebagai terwujudnya “masyarakat sejahtera standar dunia;
- b) Nyaman, dimaksudkan adalah terwujudnya proses pembangunan yang semakin menyempitkan kesenjangan dan melahirkan kemandirian secara stabil, dalam struktur dan pola ruang kota yang menjamin kenyamanan bagi berkembangnya masyarakat yang mengedepankan prinsip inklusifitas serta pola hubungan yang setara antara stakeholder dan stakeowner dalam pembangunan. Pokok visi ini dapat dikristalkan sebagai terwujudnya “kota nyaman kelas dunia; dan

- c) Untuk Semua, dimaksudkan adalah proses perencanaan, pelaksanaan dan pemanfaatan pembangunan yang dapat dinikmati dan dirasakan seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi berdasarkan jenjang umur, jenis kelamin, status sosial dan kemampuan diri (termasuk kelompok difabel). Pokok visi ini dapat dikristalkan sebagai terwujudnya “pelayanan publik kelas dunia bebas korupsi”.

Dari ketiga visi tersebut jelas dapat dilihat bahwa perencanaan maupun pelaksanaan penataan ruang di Kota Makassar haruslah bertujuan untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat, terwujudnya kenyamanan, dan terwujudnya pelayanan publik yang dapat bertanggungjawab. Selain itu, salah satu ciri tata ruang yang berkualitas ialah mengakomodasi semua kepentingan yang terkait dalam menentukan peruntukan, cara, dan pengendalian pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA) dan Sumber Daya Buatan (SDB), sehingga diharapkan dapat memitigasi risiko lingkungan hidup atas pemanfaatan sumber daya tersebut.¹⁰ Namun peruntukan kawasan pemukiman dan juga kawasan perdagangan sebagaimana yang telah diuraikan pada paragraf sebelumnya, tentu saja dapat dikatakan mengakibatkan permasalahan sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya. Hal tersebut dapat dikatakan sebagai kebijakan keliru sebab

¹⁰ Yunus Wahid A.M., 2010, Paradigma dan Instrumen Yuridis dalam Penegakan Hukum Lingkungan, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Hukum Lingkungan dan Hukum Tata Ruang pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, tanggal 2 Agustus 2010, hlm. 12-13.

sebelum mengambil kebijakan maka pemerintah harus terlebih dahulu melakukan kajian yang mendalam. Bahayanya bila implementasi kebijakan yang diambil oleh pemangku jabatan pemerintah tanpa melalui kajian maka tentu saja dikuatirkan kebijakan yang diambil itu akan keliru dan tidak tepat sasaran.¹¹ Kebijakan yang tidak tepat sasaran atau tidak sesuai dengan perencanaan penataan ruang dan wilayah juga diakibatkan oleh pemberian izin, sebab perizinan merupakan pengendalian pemanfaatan ruang. Jika terdapat problem terhadap pelaksanaan penataan ruang maka dapat dikatakan bahwa kebijakan yang dikeluarkan khususnya dalam perizinan hanya didasarkan semata-mata pada tujuan pemasukan bagi pendapatan pemerintah daerah (terutama pada konsep otonomi daerah).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah penulis uraikan maka penulis dapat merumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pemanfaatan ruang terhadap kawasan pemukiman di Kecamatan Panakkukang berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kota Makassar ?
2. Bagaimana penerapan sanksi terhadap pemanfaatan kawasan pemukiman di Kecamatan Panakkukang berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kota Makassar ?

¹¹ Aminuddin Ilmar, Memaknai Kepemerintahan yang Baik Melalui Penerapan Prinsip Tata Kelola dan Keabsahan Tindakan Pemerintah, hal. 220

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pemanfaatan ruang terhadap kawasan pemukiman di Kecamatan Panakkukang berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan sanksi terhadap pemanfaatan kawasan pemukiman di Kecamatan Panakkukang berdasarkan rencana tata ruang wilayah Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk menambah dan mengembangkan khasana ilmu pengetahuan khususnya dibidang Hukum Administrasi Negara.
2. Manfaat praktis dari penelitian ini yaitu diharapkan dapat menghasilkan rekomendasi untuk para pembuat kebijakan dalam menyusun pengaturan lainnya tentang penegakan hukum dalam penerapan penataan ruang sebagaimana dalam aturan otonomi daerah.

E. Orisinalitas Penelitian

Mengingat kajian ini bukanlah sesuatu yang baru pada saat penelitian dan penulisan ini dilakukan, terdapat beberapa judul yang mempunyai kaitan yang telah dipublikasi. Olehnya penulis akan menjadikan karya-karya

tersebut sebagai pijakan dalam melakukan penelitian dan penulisan karya ini.

Karya atau penelitian terdahulu diantaranya adalah :

1. Fatmasari, Pemanfaatan Tanah Untuk Kawasan Permukiman Menurut Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar, Tesis Universitas Hasanuddin (2013). Tesis ini membahas tentang pemanfaatan tanah terhadap kawasan permukiman di Kota Makassar. Sementara tesis penulis mengkhususkan penelitian pada kecamatan Panakkukang Kota Makassar, jika dilihat jelas terdapat perbedaan yakni lokasi penelitian dan juga penggunaan Peraturan Daerah, dimana dalam tesis penulis menggunakan Peraturan Daerah Terbaru yakni Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar 2015 - 2034.
2. Suharyo, Problematika Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Jurnal 2017. Karya ini membahas tentang persoalan penegakan hukum terhadap implementasi penataan ruang dengan pendekatan konsep otonomi daerah yang menggunakan metode normatif yang membahas tentang sinergitas norma. Sementara tesis penulis meneliti penegakan hukum penataan ruang dengan melihat fakta hukum di lapangan, olehnya terdapat perbedaan dalam penulisan yang penulis lakukan.
3. L. Syapruddin dan Diangsa Wagian, Kajian Normatif Perencanaan Penataan Ruang dan Penggunaan Tanah, Jurnal 2017. Jurnal ini

mengkaji tentang perencanaan tata ruang dan penggunaan tanah secara normatif, olehnya karya tersebut memfokuskan penelitiannya pada aspek yuridis terkait dengan kewajiban negara/pemerintah untuk melakukan perencanaan dan penggunaan tanah. Berbeda dengan penelitian yang penulis lakukan, yakni mengkaji perencanaan penataan ruang secara sosio yuridis, di mana penulis memfokuskan pengkajian pada aspek normatif, yakni pengaturan penataan ruang yang berlaku secara umum (undang-undang) dan peraturan daerah. Setelah dilakukan pengkajian norma penulis melakukan penelitian pada aspek empiris yakni terkait dengan penerapan norma di lapangan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Negara Hukum

Prinsip-prinsip Negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan Negara. Profesor Utrechat membedakan dua macam Negara hukum yaitu Negara hukum formil atau Negara hukum klasik dan Negara hukum materil atau Negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis terutama. Tugas Negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakkan ketertiban. Tipe Negara tradisional ini dikenal dengan istilah Negara penjaga malam. Negara hukum materil mencakup pengertian yang lebih luas termasuk keadilan didalamnya. Tugas Negara tidak hanya menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (*Welfarestate*).¹²

Namun pula Jimly asshidiqie, mengatakan terdapat dua belas unsur utama yang terkandung dalam suatu Negara hukum sehingga dapat di katakan sebagai Negara hukum *rechatstaat* atau *rule of law* dalam arti yang sebenarnya (*the rule of just*) sebagai berikut:

¹²Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara hukum*, Yogyakarta :Pustaka Pelajar, 2005, hal. 149

- a. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
- b. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
- c. Asas legalitas (*due process of law*);
- d. Pembatasan kekuasaan;
- e. Organ-organ eksekutif independen;
- f. Peradilan bebas tidak memihak;
- g. Peradilan tata usaha Negara ;
- h. Peradilan tata Negara;
- i. Peradilan hak asasi manusia;
- j. Bersifat demokratis;
- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*).
- l. Transparansi dan control sosial.¹³

Dari segi moral politik, menurut Frans Magnis Suseno, ada empat alasan utama untuk menuntut agar Negara diselenggarakan dan menjalankan tugasnya berdasarkan hukum: 1). Kepastian hukum, 2). Tuntutan perlakuan yang sama, 3). Legitimasi demokratis, dan 4). Tuntutan akal budi.¹⁴

Dalam Negara hukum Pancasila tidak boleh terjadi pemisahan antara agama dan Negara baik secara mutlak maupun secara nisbi. Karena hal itu

¹³Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokratis (Human Rights in Democratic Rechtsstaat)*, (Jakarta :Sinar Grafika, hal. 52.

¹⁴ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum* Op.Cit, hal. 21.

akan bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang dasar NKRI Tahun 1945. Agama dan Negara berada dalam hubungan yang harmonis.¹⁵

Negara hukum pancasila bertitik pangkal dari asas kekeluargaan dan kerukunan. Dua asas ini sebagai asas yang terpadu. Kepentingan rakyat banyak lebih di utamakan, namun harkat dan martabat manusia perindividual tetap di hormati dan di hargai.¹⁶

Meskipun dalam penjelasan UUD 1945 di gunakan istilah *rechtsstaat*, namun yang dianut oleh Negara Indonesia bukan konsep *rechtsstaat* dan bukan pula konsep *rule of law*. Melainkan konsep Negara hukum pancasila dengan ciri-ciri:

- a. Ada hubungan yang erat antara agama dan Negara;
- b. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. Kebebasan beragama dalam arti positif;
- d. Ateisme tidak di benarkan dan komunisme di larang;
- e. Asas kekeluargaan dan kerukunan.¹⁷

Adapun unsur-unsur pokok dalam Negara hukum Indonesia yang berdasarkan pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, adalah:

- a. Pancasila sebagai dasar dan ideologi Negara;
- b. Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar;

¹⁵Nurul Qamar, Op.Cit, hal. 47-48.

¹⁶*ibid*, hal. 48.

¹⁷ *ibid*.

- c. Kekuasaan berdasarkan atau UUD;
- d. Kesamaan kedudukan di depan hukum;
- e. Peradilan yang bebas dan mandiri.¹⁸

Sebagaimana dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam pasal 1 ayat (3) bahwa “negara indonesia adalah negara hukum”¹⁹ maka dari itu sesuai dengan amanah UUD kita bahwa kekuasaan yang ada dalam Negara Indonesia adalah hukum dan segala tindakan dari pada pemerintah harus patuh dan tunduk terhadap hukum yang berlaku dalam mengambil suatu kebijakan yang berhubungan dengan masyarakat banyak demi untuk mencapai ketertiban dan keadilan dalam sasaran kebijakan tersebut. Maka dari itu Negara Indonesia yang sebagai Negara hukum sebagaimana dijabarkan dalam UUD NRI Tahun 1945 suatu standarisasi dari pada penyelenggaraan pemerintahan sehingga tidak terjadi adanya sewenang-wenang dalam bertindak sebagai seorang atau sekumpulan orang yang diberikan kewenangan dalam hukum untuk menjadi sebagai pemegang roda pemerintahan dalam suatu Negara tersebut.

Dan harus kita ketahui bersama bahwa hukum tanpa demokrasi itu adalah kezaliman karena hukum yang hanya memihak kepada segelintir orang yang mempunyai kepentingan tertentu dan demokrasi tanpa hukum adalah kehilangan makna dan tujuan karna rakyat tanpa ada standarisasi

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹Lihat Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 setelah Amandemen Ketiga.

pengorganisasian dalam mengakomodasi dan merealisasikan aspirasi masyarakat akan amburadul dan tidak akan pernah tercapai tujuan Negara.

B. Teori Penegakan Hukum

Pengertian penegakan hukum dapat juga diartikan penyelenggaraan hukum oleh petugas penegak hukum dan oleh setiap orang yang mempunyai kepentingan sesuai dengan kewenangannya masing-masing menurut aturan hukum yang berlaku. Penegakan hukum pidana merupakan satu kesatuan proses diawali dengan penyidikan, penangkapan, penahanan, peradilan terdakwa dan diakhiri dengan pemasyarakatan terpidana.²⁰

Menurut Soerjono Soekanto, mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir. Untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.²¹

Penegakan hukum pidana adalah penerapan hukum pidana secara konkrit oleh aparat penegak hukum. Dengan kata lain, penegakan hukum pidana merupakan pelaksanaan dari peraturan-peraturan pidana. Dengan demikian, penegakan hukum merupakan suatu sistem yang menyangkut penyerasian antara nilai dengan kaidah serta perilaku nyata manusia.

²⁰ Harun M.Husen, 1990, *Kejahatan dan Penegakan Hukum Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, Hal 58

²¹ Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, UI Pres, Jakarta, Hal 35

Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau tindakan yang dianggap pantas atau seharusnya. Perilaku atau sikap tindak itu bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian.

Menurut Moeljatno menguraikan berdasarkan dari pengertian istilah hukum pidana yang mengatakan bahwa penegakan hukum adalah bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku disuatu Negara yang mengadakan unsur-unsur dan aturan-aturan, yaitu:²²

- a. Menentukan perbuatan-perbuatan yang tidak boleh dilakukan dengan di sertai ancaman atau sanksi berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut.
- b. Menentukan dan dalam hal apa kepada mereka yang melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan.
- c. Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila orang yang disangkakan telah melanggar larangan tersebut.

Keberhasilan penegakan hukum dipengaruhi oleh beberapa faktor yang mempunyai arti yang netral, sehingga dampak negatif atau positifnya terletak pada isi faktor tersebut. Faktor ini mempunyai hubungan saling berkaitan dengan eratnya, yang merupakan esensi serta tolak ukur dari

²² Moeljatno, 1993, *Asas-asas Hukum Pidana*, Putra Harsa, Surabaya, Hal 23

efektivitas penegakan hukum. Ada beberapa faktor terkait yang menentukan proses penegakan hukum menurut Lawrence M. Friedman yaitu komponen struktur, substansi, kultur.

Teori penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa faktor penegakan hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:²³

- a. Faktor Hukumnya Sendiri (Undang-Undang). Praktek menyelenggaraan penegakan hukum di lapangan seringkali terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Hal ini dikarenakan konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak sedangkan kepastian hukum merupakan prosedur yang telah ditentukan secara normatif.
- b. Faktor Penegak Hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Salah satu kunci dari keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian dari penegak hukumnya sendiri. Dalam rangka penegakan hukum oleh setiap lembaga penegak hukum, keadilan dan kebenaran harus dinyatakan, terasa, terlihat dan diaktualisasikan.
- c. Faktor Sarana atau Fasilitas yang Mendukung Penegakan Hukum. Sarana dan fasilitas yang mendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan

²³ Soerjono Soekanto. 2008. "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum". Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada. Hal. 8

yang memadai, penegakan hukum tidak dapat berjalan dengan lancar dan penegak hukum tidak mungkin menjalankan peran semestinya.

- d. Faktor Masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Masyarakat mempunyai pengaruh yang kuat terhadap pelaksanaan penegakan hukum, sebab penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai dalam masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum maka akan semakin memungkinkan penegakan hukum yang baik.
- e. Faktor Kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Kebudayaan Indonesia merupakan dasar dari berlakunya hukum adat. Berlakunya hukum tertulis (perundang-undangan) harus mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar hukum adat. Dalam penegakan hukum, semakin banyak penyesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan kebudayaan masyarakat, maka akan semakin mudah menegakkannya.

Kelima faktor diatas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakkan hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada efektifitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Dalam menegakkan hukum banyak

masalah yang terjadi dalam faktor penegakan hukum yang sudah dijelaskan di atas, di sini peran masyarakat dalam menegakkan hukum sangat diperlukan, partisipasi masyarakat dapat bersifat positif.

Teori penegakkan hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektifitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparat penegak hukum (Hakim, Jaksa, Polisi dan Penasihat Hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.

Pengetahuan masyarakat terhadap peraturan masih sangatlah kurang, banyak masyarakat yang tidak peduli terhadap peraturan, hal ini merupakan penghambat aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya, tanpa peran masyarakat Polisi akan sulit untuk menciptakan keadaan hukum yang efektif, di sini diperlukan keseimbangan antara aparat penegak hukum, Undang-Undang, maupun masyarakatnya. Lembaga penegak hukum harus menjalankan tugasnya dengan baik dan sesuai dengan perannya masing-masing yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan tugasnya tersebut harus mengutamakan keadilan dan profesionalisme, sehingga menjadi panutan masyarakat serta dipercaya oleh semua pihak termasuk oleh anggota masyarakat.²⁴

²⁴ Romli Atmasasmita. 2001. "Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum". Bandung. Mandar Maju. Hal. 55.

C. Tinjauan Umum Tentang Tata Ruang

1. Pengertian dan Ruang Lingkup Tata Ruang

Apabila berbicara dalam konteks tata ruang (TR) dan Penataan Ruang (PR), “ruang” dapat dipahami sebagai wadah, konsep dan pengertian dengan penekanan tertentu. Ruang sebagai *wadah*, yang juga dikenal dengan *ruimte* (Belanda), *Space* (Inggris), *raum* (Jerman), dan *Spatium* (Latin) mula-mula diartikan sebagai bidang datar (*Planum-planologi*) yang dalam perkembangannya kemudian mempunyai tiga dimensi dan berarti tempat tinggal (*dwelling house*) yang harus ditata sebaik-baiknya demi kebahagiaan, kesejahteraan, dan kelestarian umat manusia. Ruang sebagai pengertian (*conseptio*) terdiri dari unsur: bumi, air, dan udara, mempunyai tiga dimensi. *Space is a distance extending without limit in all directions; that which is thought of as boundless, continous expance extending in all directions or in three dimentions, withing which all material things are contained.*²⁵

Pasal 1 angka 1 undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan ruang yang dimaksud dengan ruang adalah:

“Wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.”

²⁵ Aca Sugandi, 1987, *Perencanaan Tata Ruang Wilayah Berwawasan Lingkungan Sebagai Alat Keterpaduan Pembangunan*, Makalah pada Komperensi PSL VII 1987 di Sulawesi Selatan, hlm 3.

Sedangkan menurut D.A Tisnaamidjaja, yang dimaksud dengan pengertian ruang adalah “wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak”.²⁶

Ruang sebagai salah satu tempat untuk melangsungkan kehidupan manusia, juga sebagai sumber daya alam merupakan salah satu karunia Tuhan kepada bangsa Indonesia. Dengan demikian ruang wilayah Indonesia merupakan suatu aset yang harus dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor-faktor lain seperti ekonomi, sosial, budaya, hankam, serta kelestarian lingkungan untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang serasi dan seimbang.²⁷

Seperti yang telah diuraikan dalam Pasal 1 Undang-undang No. 26 Tahun 2007, yang menyatakan bahwa ruang terbagi ke dalam beberapa kategori, yang diantaranya adalah:

- a. Ruang daratan adalah yang terletak di atas dan di bawah permukaan daratan, termasuk permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut terendah.
- b. Ruang lautan adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan laut dimulai dari sisi laut dari sisi garis laut terendah

²⁶ D.A Tisnaamidjaja, dalam Asep Warlan Yusuf, *Pranata Pembangunan*, Universitas Parahyangan, Bandung, 1997, hal 6.

²⁷ *Ibid*, hal.23

termasuk dasar laut dan bagian bumi di bawahnya, di mana negara Indonesia memiliki hak yurisdiksinya.

- c. Ruang udara adalah ruang yang terletak di atas ruang daratan atau ruang lautan sekitar wilayah negara dan melekat pada bumi, di mana negara Indonesia memiliki hak yurisdiksinya.

Pasal 1 ayat 2 undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, menjelaskan yang dimaksud dengan tata ruang adalah “wujud struktural ruang dan pola ruang”.

Adapun yang dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial, lingkungan buatan yang secara hirarkis berhubungan satu dengan yang lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang meliputi pola lokasi, sebaran permukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan, di mana tata ruang tersebut adalah tata ruang yang direncanakan, sedangkan tata ruang yang tidak direncanakan adalah tata ruang yang terbentuk secara alami, seperti aliran sungai, gua, gunung dan lain-lain.

Selanjutnya masih dalam peraturan tersebut, yaitu pasal 1 ayat 5 yang dimaksud dengan penataan ruang adalah “suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang”.

2. Konsep Hukum Penataan Ruang

Teori Negara Hukum Modern mengatakan bahwa tugas negara bukan hanya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat semata, akan tetapi berkewajiban mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sejalan dengan teori tersebut, Pembukaan UUD 1945 alinea ke IV mengatakan : “Negara memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa...”Guna mewujudkan cita-cita hukum negara tersebut, maka di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 diatur: Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Penjelasan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini mengatakan: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat”. Pengaturan hukum yang demikian ini mengandung makna bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi mempunyai kewenangan untuk menguasai, mengatur, dan menyelenggarakan, mengelola dan mengawasi penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Untuk mewujudkan konsepsi hukum yang demikian itu, maka pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan UUPA. Didalam UUPA tersebut, Pasal 2 mengatur dan memberikan kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 untuk menguasai, mengatur dan menyelenggarakan, mengelola dan mengawasi penyediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya Pasal 14 UUPA yang mewajibkan kepada pemerintah untuk melakukan perencanaan penyediaan, peruntukan, penggunaan, pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, untuk kepentingan bangsa dan negara dan kepentingan masyarakat bangsa indonesia. Atas dasar perintah Pasal 14 UUPA tersebut maka pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.²⁸

3. Rencana Tata Ruang

Perencanaan atau *Planning* merupakan suatu proses, sedangkan hasilnya berupa “rencana” dapat dipandang sebagai suatu bagian dari setiap kegiatan yang lebih sekedar refleksi yang berdasarkan perasaan semata.

²⁸ Arba, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah Prinsip-Prinsip Hukum Perencanaan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Sinar Grafika, Sinar Grafika, 2017, hal. 22

Tetapi yang penting, perencanaan merupakan suatu komponen yang penting dalam setiap keputusan sosial, setiap unit keluarga, kelompok masyarakat, maupun pemerintah terlibat dalam perencanaan pada saat membuat keputusan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk mengubah sesuatu dalam dirinya atau lingkungannya.²⁹

Saul M. Katz, mengemukakan alasan atau dasar dari diadakannya suatu perencanaan adalah:³⁰

- a. Dengan adanya suatu perencanaan diharapkan terdapat suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian suatu perkiraan.
- b. Dengan perencanaan diharapkan terdapat suatu perkiraan terhadap hal-hal dalam masa pelaksanaan yang akan dilalui.
- c. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara atau kesempatan untuk memilih kombinasi terbaik.
- d. Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas. Memilih urutan-urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, saran maupun kegiatan usahanya.
- e. Dengan adanya rencana, maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan atau evaluasi.

²⁹ *Ibid*, hal.24.

³⁰ Asep Warlan Yusuf, *Pranata Pembangunan*, Universitas Parahyangan, Bandung, 1997, hal. 34.

Dalam klasifikasi perencanaan tata ruang dikenal adanya perencanaan tata ruang kota, dan secara awam perencanaan tata ruang kota selalu diidentifikasi ke dalam perencanaan fisik semata, yakni gambaran dari perencanaan kota, taman, bangunan perumahan, bangunan perkantoran dan lain sebagainya. Namun dengan semakin pesatnya perkembangan zaman, perencanaan fisik sudah tidak tepat lagi, oleh karena dalam perencanaan kota tidak hanya diperlukan suatu perencanaan fisik semata.³¹

4. Konsep Dasar Hukum Tata Ruang

Mochtar Koesoemaatmadja mengonstatir bahwa tujuan pokok penerapan hukum apabila hendak direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban (*order*). Ketertiban adalah tujuan pokok dan pertama dari segala hukum, kebutuhan akan ketertiban ini merupakan syarat pokok (*fundamental*) bagi adanya masyarakat yang teratur, di samping itu tujuan lainnya adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat pada zamannya.³²

Konsep dasar hukum penataan ruang, tertuang di dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 yang berbunyi:

“melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia....”

³¹ *Ibid*, hal. 26.

³² Mochtar Koesoemaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan*, Bina Cipta, Bandung, 1986, hal.87.

Selanjutnya dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 amandemen ke-4, berbunyi: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Ketentuan tersebut memberikan “hak penguasaan kepada negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia dan memberikan kewajiban kepada negara untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.” Kalimat tersebut mengandung makna, negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mengambil dan memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan yang dikehendaki.

Selanjutnya, dalam mengomentari konsep Roscoe Pound, Mochtar Koesoemaatmadja mengemukakan bahwa hukum haruslah menjadi sarana pembangunan. Artinya hukum haruslah sesuai dengan cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sejalan dengan fungsi tersebut maka pembentuk undang-undang meletakkan berbagai dasar yuridis dalam melakukan berbagai kegiatan pembangunan, sebagai salah satunya yaitu dalam pembuatan undang-undang mengenai 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.

5. Dasar Pemikiran Penataan Ruang

Adapun yang merupakan dasar pemikiran, yakni alasan yang melandasi perlunya dilakukan penataan ruang ataupun yang dalam teori biasa disebut landasan filosofis yaitu: (1) ruang wilayah negara RI, dengan keanekaragaman ekosistemnya, merupakan SDA yang perlu dikelola dan dilindungi untuk kesejahteraan hidup manusia (secara lintas generasi); (2) pengelolaan SDA (ruang: darat, laut, dan udara) perlu dilakukan secara terkoordinasi dan terpadu dengan SDM dan SD buatan, menurut prinsip pembangunan berwawasan lingkungan hidup; (3) demi mewujudkan satu kesatuan tata lingkungan hidup yang dinamis serta tetap memelihara kelestarian fungsi/ kemampuan lingkungan hidup. Artinya untuk mewujudkan pembangunan yang berwawasan lingkungan; (4) Demi untuk menjaga keserasian dalam pelaksanaan kewenangan antar daerah dengan daerah dan antar pusat dan daerah, agar tidak menimbulkan kesenjangan baik antar daerah maupun antar pusat dan daerah; (5) untuk mewujudkan ruang (sebagai wadah) yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan; dan (6) mitigasi bencana, terutama bencana alam, sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan manusia. Perlu dicatat, bahwa keenam poin ini bermakna atau merupakan satu kesatuan yang menunjukkan betapa pentingnya penataan ruang diadakan bagi

pemanfaatan dan pemeliharaan SDA secara optimal dan berkesinambungan. Olehnya itu, penataan ruang pada semua tingkatan nasional, provinsi, dan kabupaten/kota senantiasa harus dijiwai oleh dasar pemikiran tersebut secara keseluruhan.³³

6. Kriteria Penataan Ruang

Kriteria atau ukuran klasifikasi tata ruang menurut UUPR, didasarkan atas beberapa aspek, yakni sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administrasi, kegiatan kawasan dan nilai strategis kawasan (Pasal 4 dan pasal 5 UUPR).

Semula (UUPR) digunakan tiga kriteria dalam penataan ruang, yaitu:

- (1) Fungsi utama kawasan, tata ruang mencangkupi kawasan lindung dan kawasan budidaya;
- (2) Aspek administratif, penataan ruang/tata ruang mencangkup:
 - a. RTRW Nasional
 - b. RTRW Provinsi
 - c. RTRW Kabupaten/Kota
- (3) Fungsi Kawasan dan aspek kegiatan tata ruang mencangkup:
 - a. RTR Kawasan Pedesaan
 - b. RTR Kawasan Perkotaan, dan
 - c. RTR Kawasan “tertentu” (Kawasan Industri, Kawasan Hankam, dan Kawasan Pariwisata dalam skala besar).

³³ A.M Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014. hal. 15

Hal ini sesuai dengan muatan Pasal 7 UU No. 24 Tahun 1992 (UUPRL) jo. PP No.47/1997 tentang RTRW Nasional (PPTR-79). Kemudian dalam UU No. 2 Tahun 2007 (UUPR) Pasal 4 dan Pasal 5 jo. PP No. 26/2008 tentang RTRW Nasional (PPTR-79). Kemudian dalam UU No. 26 tahun 2007 (UUPR), Pasal 4 dan 5 jo. PP No. 26/2008 tentang RTRW Nasional (PPTR), dasar klasifikasi tata ruang/ penataan ruang ini ditambah menjadi 5 dasar kriteria, yakni:

- (4) Sistem, tata ruang mencakup : Tata ruang sistem wilayah dan tata ruang sistem internal perkotaan
- (5) Nilai strategis kawasan, tata ruang mencakup:
 - a. Tata ruang kawasan strategis nasional
 - b. Tata ruang kawasan strategis provinsi, dan
 - c. Tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota.³⁴

7. Rencana Tata Ruang Wilayah Kota

Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRW Kota), sebagaimana diatur dalam Pasal 28- Pasal 31 UUPR, pada dasarnya sama dengan penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK) yakni berlaku ketentuan Pasal 25, Pasal 26, dan Pasal 27 UUPR, "*dengan ketentuan ditambahkan a. Rencana penyediaan dan pemanfaatan jalur hijau, b. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka non hijau, c. Rencana penyediaan dan*

³⁴ *Ibid*, hal. 36-37.

pemanfaatan prasarana dan sarana pejalan Kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah” (Pasal 28 UUPR).³⁵

D. Peranan Perizinan dalam Pembangunan di Daerah

1. Konsep Dasar Perizinan

Dalam menjalankan fungsinya, hukum memerlukan berbagai perangkat agar hukum memiliki kinerja yang baik. Salah satu kinerja hukum yang membedakan dengan kaidah lain adalah bahwa hukum memiliki kaidah yang bersifat memaksa. Artinya, apabila asas dan akidah hukum dituangkan ke dalam sebuah peraturan perundang-undangan, maka setiap orang diharuskan untuk mematuhi dan melaksanakannya.³⁶

Selain itu, untuk mengendalikan setiap kegiatan atau perilaku orang atau badan yang sifatnya preventif adalah melalui izin. Ada beberapa bentuk yang sifatnya mengandung pengertian izin seperti dispensasi, izin dan konsesi.³⁷ Dispensasi adalah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan itu. Izin adalah suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan yang pada umumnya dilarang,

³⁵ *Ibid*, hal. 100-101.

³⁶ Mochtar Koesoemaatmadja, *Op.Cit*, hal. 105.

³⁷ Utrecht, *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*, hlm. 129. Van Der Pot mengadakan pembagian dalam tiga pengertian, yaitu dispensasi, izin dan konsensasi, sedangkan Kranenburg membedakan atas dua bagian yaitu izin dan konsensi.

tetapi diperkenankan dan bersifat konkret. Koneksi adalah suatu perbuatan yang penting bagi umum, tetapi pihak swasta dapat turun serta dengan syarat pemerintah turut campur tangan.

Izin dimaksudkan dalam memberikan kontribusi positif bagi kegiatan perekonomian, terutama dalam hal pendapatan daerah dan investasi. Suatu izin yang diberikan oleh pemerintah memiliki maksud untuk menciptakan kondisi yang aman dan tertib agar setiap kegiatan sesuai dengan peruntukannya. Di sisi lain, tujuan dari perizinan bagi pemerintah seringkali dikaitkan dengan pendapatan asli daerah, karena pendapatan merupakan hal yang penting dalam rangka mewujudkan otonomi daerah. Tanpa pendapatan yang memadai, mustahil otonomi daerah dapat terwujud.

Ateng Syafrudin mengatakan, izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan. hal yang dilarang menjadi boleh. Penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan limitatif.³⁸

Asep Warlan Yusuf, mengatakan izin adalah “suatu instrumen pemerintah yang bersifat yuridis preventif, yang digunakan sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat.”

³⁸ Ateng Syafrudin, “Perizinan untuk Kegiatan Perizinan” Majalah *Hukum*. Media Komunikasi FH Unpas, Edisi 23 Tahun 1997, hal.5.

Sejalan dengan hal tersebut, Ateng Syafrudin membedakan perizinan menjadi 4 (empat) macam yakni:³⁹

- a. Izin, bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal dilarang menjadi boleh, dan penolakan atas permohonan izin memerlukan perumusan yang limitatif.
- b. Dispensasi, bertujuan untuk menebus rintangan yang sebenarnya secara formal tidak diizinkan, jadi, dispensasi merupakan hal yang khusus.
- c. Lisensi, adalah izin yang memberikan hal untuk menyelenggarakan suatu perusahaan.
- d. Konsesi, merupakan suatu izin sehubungan dengan pekerjaan besar berkenan dengan kepentingan umum yang seharusnya menjadi tugas pemerintah, namun oleh pemerintah diberikan hak penyelenggaraannya kepada pemegang izin yang bukan pejabat pemerintah. Bentuknya dapat berupa kontraktual atau bentuk kombinasi atau lisensi dengan pemberian status tertentu dengan hak dan kewajiban serta syarat-syarat tertentu.

Lain halnya apa yang dikemukakan oleh Sjachran Basah,⁴⁰ yang menyatakan:

³⁹ Ateng Syarifudin, *Pengurusan Perizinan*, Pusat Pendidikan dan Pelatihan ST Alosius, Bandung, 1992, hal. 4.

⁴⁰ Sjachran Basah, *Pencabutan Izin Sebagai salah Satu Sanksi Hukum Administrasi Negara*, FH UNAIR, Surabaya, Surabaya, 1993, hal. 8-10.

“izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang menghasilkan peraturan dalam hal kontreo berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan perundang-undangan yang berlaku.”

Jadi dapat dikatakan bahwa izin merupakan perangkat hukum administrasi yang digunakan oleh pemerintah untuk mengendalikan warganya. Untuk mengendalikan masyarakat agar berjalan dengan teratur diperlukan perangkat-perangkat administrasi. Salah satu perangkat administrasi adalah organisasi. Agar organisasi ini berjalan dengan baik, perlu dilakukan dengan pembagian tugas. Sendi utama dalam pembagian tugas adalah adanya koordinasi dan pengawasan.

Di sisi lain, bila dilihat dari pengertian keputusan tata usaha negara itu sendiri, izin memiliki sifat-sifat keputusan tersebut, yaitu bahwa izin bersifat konkret. Artinya, obyek yang diputuskan dalam tata usaha negara itu tidak abstrak, akan tetapi berwujud tertentu dan ditentukan. Izin memiliki sifat yang individual. Artinya, dalam izin tersebut harus disebutkan secara jelas siapa yang diberikan izin. Izin bersifat final. Artinya, bahwa dengan izin tersebut seseorang telah mempunyai hak untuk melakukan sesuatu perbuatan hukum sesuai dengan isinya yang secara definitif dapat menimbulkan akibat hukum tertentu. Sehingga dengan perizinan ada sesuatu yang ditujuh yaitu:

- a. Keinginan mengarahkan aktivitas tertentu.

- b. Mencegah bahaya yang mungkin akan timbul. Sebagai contoh dalam izin lingkungan. Dengan keluarnya izin pembuangan limbah yang berlebihan dapat dicegah.
- c. Untuk melindungi objek-objek tertentu, seperti cagar budaya dan lain sebagainya.
- d. Membagi benda-benda yang sedikit.
- e. Mengarahkan orang-orang tertentu untuk dapat melakukan aktivitas.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disebutkan bahwa izin merupakan suatu perangkat hukum administrasi yang digunakan oleh pemerintah untuk mengendalikan warganya. Adanya kegiatan perizinan yang dilaksanakan atau diselenggarakan oleh pemerintah, baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Disamping tujuannya, melalui sistem perizinan diharapkan dapat tercapainya tujuan-tujuan tertentu, yang diantaranya adalah:⁴¹

- a. Adanya suatu kepastian hukum.
- b. Perlindungan kepentingan umum.
- c. Pencegahan kerusakan atau pencemaran lingkungan.
- d. Pemerataan distribusi barang tertentu.

Kewenangan administrasi negara dalam menjalankan pemerintahan bisa didapat secara atribusi, delegasi, dan mandat. Di dalam praktik, ketiga

⁴¹ Tim Peneliti FH UNPAD, dalam seminar tentang Perizinan Pembangunan Tanah Pantai, Bandung, 1993, hal. 8-10.

hal tersebut dilaksanakan secara kombinasi, yang erat dengan asas-asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asas pembantuan, serta dalam operasionalisasinya berbaur satu sama lain, dengan syarat harus seimbang, serasi dan selaras.

Sejalan dengan diberlakukannya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, dimana daerah diberikan kebebasan untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, maka izin oleh pemerintah daerah dijadikan sebagai salah satu pendapatan daerah guna membiayai jalannya pemerintahan. Dengan adanya kondisi tersebut, maka pemerintah daerah perlu memberlakukan suatu ketentuan perizinan.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perizinan

a. Pengertian Kewenangan dan Wewenang

Menurut bahasa Indonesia,⁴² kata kewenangan mengandung arti: (1) hal wewenang, (2) hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Sedangkan kata wewenang mengandung arti: (1) hak dan kekuasaan untuk bertindak, kewenangan, (2) kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.

⁴² Balai Pustaka, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Depdikbud, Jakarta, cet. II, 1989, hal.101.

Sedangkan dari segi ilmu hukum, khususnya hukum administrasi negara, ada usaha untuk membedakan pengertian kewenangan dan wewenang, yang di antaranya adalah sebagai berikut:

Menurut Prajudi Atmosudirjo, yang dimaksud dengan kewenangan (*authority gezag*) adalah: "Apa yang dimaksud dengan kekuasaan formal, yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif."⁴³

Sedangkan yang dimaksud dengan wewenang (*competence bevoegdheid*), masih menurut Prajudi, adalah:⁴⁴

"Kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangannya masih berada pada tangan menteri (delegasi wewenang)."

Pendapat dari Prajudi di atas perlu lebih diperjelas, sebab kekuasaan sering bersumber pada wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan kepada seseorang atau suatu pihak dalam satu bidang tertentu. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kekuasaan itu bersumber pada hukum, yaitu ketentuan yang mengatur pemberian wewenang tadi.⁴⁵

⁴³ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia, Jakarta, 1981, hal. 73.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 3.

⁴⁵ Mochtar Kusuma Atmaja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1975, hal.4.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, maka Sjachran Basah⁴⁶ mengemukakan sebagai berikut:

“Kewenangan administrasi negara dalam menjalankan pemerintahan bisa didapat secara atribusi delegasi dan mandat. Di dalam praktek ketiga hal tersebut dilakukan secara kombinasi, yang bertalian erat dengan asas-asas dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan”

Demikian pula dengan istilah kompetensi yang berasal dari bahasa latin pada abad pertengahan, (*competentia*), yang berarti *hetgen aan iemand teekomst* (apa yang menjadi wewenang seseorang). Dalam bahasa Indonesia sering diterjemahkan sebagai kewenangan, kekuasaan atau hak, yang dikaitkan dengan badan yang menjalankan kekuasaan kehakiman, sehingga badan itu menjadi kompeten.⁴⁷

Bila kita melihat dari uraian di atas tersebut, pada hakikatnya tidak ada perbedaan pengertian antara kewenangan dengan wewenang. Oleh karena wewenang formal adalah kekuasaan yang bersumber pada hukum, berarti kekuasaan lembaga-lembaga negara berdasarkan UUD 1945 tiada lain adalah wewenang formal.

⁴⁶ Sjachran Basah, *op.cit.*, hal.74.

⁴⁷ Atang Ranuwiharja, R, *Hukum Tata Usaha Negara dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Transito, Bandung, 1989, hal.20.

b. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perizinan

Untuk mengetahui apakah pemerintah daerah memperoleh wewenang di bidang penerbitan perizinan melalui atribusi, maka perlu ditelaah urusan-urusan yang menjadi wewenang pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Untuk hal tersebut, kita dapat melihat ketentuan undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, yang dalam pasal ayat 10 ayat (1) dinyatakan:

1. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.
2. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan sebagaimana dimaksud ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Politik luar negeri
 - b. Pertahanan
 - c. Keamanan
 - d. Yustisi
 - e. Moneter dan fiskal nasional, dan

f. Agama

Dengan melihat ruang lingkup kewenangan daerah di atas, dapat dipastikan, urusan penerbitan perizinan termasuk dalam urusan otonomi daerah sebenarnya menjadi bagian integral dari urusan otonomi daerah, sebab wewenang penerbitan perizinan di distribusikan kepada badan dan pejabat administrasi negara.

Dalam kepustakaan diketahui bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah maka administrasi negara mempunyai tugas untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*). Untuk menjalankan tugas pokoknya itu, administrasi negara telah diberikan alat perlengkapan pemerintah dengan wewenang istimewa, yakni suatu kewenangan yang memungkinkan administrasi negara dapat melaksanakan tugas pokoknya tersebut.⁴⁸

Adapun pejabat administrasi negara memiliki kewenangan untuk memberikan perizinan berada/terletak pada tangan kepala daerah sebagaimana tercantum dalam peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang menjadi dasar hukumnya. Surat keputusan kepala daerah yang berisikan tentang perizinan merupakan salah satu bentuk ketetapan (*beschikking*) yang terdapat dalam lapangan hukum publik. Oleh karenanya, sifat hubungan hukum yang timbul dari perizinan termasuk perbuatan hukum publik dari administrasi negara, perbuatan hukum termaksud yang dilakukan

⁴⁸ *Ibid*, hal. 112-113.

oleh pejabat administrasi negara. Ini termasuk bentuk ketetapan yang pada umumnya tertulis. Tertulis artinya bahwa ketetapan tadi berupa surat keputusan kepala daerah yang diterbitkan dalam suatu surat keputusan, maka sesungguhnya ketetapan yang menyangkut pemberian perizinan memiliki unsur.⁴⁹

- a. Positif, artinya bahwa ketetapan tadi telah menimbulkan hak kewajiban baru bagi pemohon perizinan.
- b. Ektern, artinya bahwa dalam ketetapan tadi terdapat hubungan hukum antar pemerintah, dalam hal ini pejabat administrasi negara selaku aparatur pemerintahan, dengan orang perorangan atau badan hukum perdata selaku pemohon perizinan.

3. Implementasi Instrumen Perizinan sebagai Tindak Administrasi

Dalam usaha menjabatani, memberi penyelesaian secara adil, dan mencegah terjadinya persoalan-persoalan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, hukum memegang peranan penting. Akan tetapi, tuntutan hukum memegang peranan penting. Akan tetapi, tuntutan hukum tidak berarti hanya berlaku jika ada persoalan, melainkan diperlukan untuk memberikan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) bagi masyarakat.

Menurut pemikiran para pakar hukum realis pragmatis, yang terpenting adalah perhatian terhadap penerapan hukum dalam kehidupan

⁴⁹ *Ibid.*

bermasyarakat (bernegara). Jadi, bagaimana hukum itu diterapkan dalam kenyataan, hukum yang sebenarnya adalah hukum yang dijalankan itu, sehingga hukum bukanlah apa yang tertulis dengan indah dalam undang-undang, melainkan adalah apa yang dilakukan oleh aparat penyelenggara hukum.⁵⁰

Kenyataan tersebut di atas menuntut dilakukannya upaya penataan, baik secara fisik maupun secara hukum. Dalam keadaan demikian, hukum tidak hanya semata-mata menjaga ketertiban dan kepastian hukum saja, melainkan menentukan arah, membentuk dan berusaha mewujudkan masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan bernegara, yakni masyarakat yang sejahtera. Sejalan dengan hal tersebut di atas, Sjachran Basah mengemukakan tentang adanya fungsi hukum yaitu:⁵¹

1. *Direktif*, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
2. *Integratif*, sebagai pemelihara (termasuk ke dalamnya hasil-hasil pembangunan) dan menjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

⁵⁰ Lily Rasydi dan I.B Wijaya Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1993, hal.13.

⁵¹ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 13.

3. *Perspektif*, sebagai penyempurna, baik terhadap sikap tindak administrasi negara maupun sikap tindak warga, apabila terjadi pertentangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
4. *Korektif*, sebagai pengoreksi atas sikap tindak, baik administrasi negara maupun warga, apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.

Sebagai sebuah negara kesejahteraan (*welfare state*) yang secara implisit terkandung dalam UUD 1945, konsepsi ini membawa dampak yang besar terhadap kegiatan-kegiatan pemerintahan dalam melaksanakan tujuan kehidupan bernegara. Dampak tersebut adalah pelaksanaan kewenangan administrasi negara dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan nasional yang membawa konsekuensi terlibatnya administrasi negara ke dalam semua aspek kehidupan bermasyarakat.

Pemerintahan daerah dalam mengurus apa yang menjadi kewenangannya senantiasa mengeluarkan kebijakan-kebijakan sesuai dengan kebutuhan setempat dalam bentuk peraturan daerah keputusan kepala daerah dan peraturan-peraturan lainnya. Salah satu bentuk perwujudan kewenangan tersebut adalah perizinan.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut di atas, peranan perizinan sebagai salah satu bentuk sangat menentukan, dan itu merupakan tindakan hukum sepihak. Kewenangan seperti ini adalah dalam rangka pelaksanaan

otonomi daerah dan menurut undang-undang No. 32 Tahun 2004, yang menjalankan hak, wewenang kewajiban memimpin pemerintahan daerah adalah kepala daerah.

E. Konsep Kebijakan

Kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia:

*“kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran”.*⁵²

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino mendefinisikan:

*“kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.”*⁵³

Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan

⁵²Kamus Besar Bahasa Indonesia, format HTML, sumber URL: <http://kamusbahasaIndonesia.org/lembaga>

⁵³ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung, Alfabeta, 2008, hal. 7.

apa yang sesungguhnya dikerjakan dari pada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :⁵⁴

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah

⁵⁴ Abdul Wahab Solichin, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hal. 40-50.

j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.⁵⁵

Menurut Budi Winarno, istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokatisasi dan deregulasi.⁵⁶ Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design*.

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi, kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya.⁵⁷ James E Anderson sebagaimana dikutip M. Irfan Islamy mengungkapkan bahwa kebijakan adalah:⁵⁸

“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern” (Serangkaian tindakan

⁵⁵ Solichin Abdul Wahab, 2008, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Malang, Universitas Muhammadiyah Malang Press, hal. 40.

⁵⁶ Budi Winarno, 2007, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Yogyakarta, Media Pressindo, hal.15.

⁵⁷ M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hal.15.

⁵⁸ *Ibid.*, hal.17.

yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).”⁵⁹

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.⁶⁰ Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.⁶¹

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau

⁵⁹ M. Irfan Islamy, 2009, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta, Bumi Aksara, hal. 17.

⁶⁰ Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, Med Press (Anggota IKAPI, 2007, hal.18.

⁶¹ *Ibid.*, hal.17.

pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

F. Konsep Otonomi Daerah

Otonomi daerah berasal dari istilah *Autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti pemerintahan. Jadi otonomi daerah berarti pemerintahan sendiri. Secara filosofis otonomi daerah dapat diartikan sebagai sebuah mekanisme yang memberikan kewenangan kepada masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara luas dan mengekspresikan diri dalam bentuk kebijakan-kebijakan lokal tanpa tergantung kepada kebijakan Pemerintah Pusat. Selanjutnya, bahwa daerah otonom adalah daerah yang diberi wewenang atau kekuasaan oleh Pemerintah Pusat untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu. Urusan-urusan yang diserahkan itu disebut urusan rumah tangga daerah atau isi otonomi daerah.⁶²

Josep Riwu Kaho menyebutkan bahwa suatu daerah dapat dikatakan otonomi apabila memiliki atribut sebagai berikut:

- 1) Mempunyai urusan tertentu yang disebut urusan rumah tangga daerah: urusan rumah tangga daerah ini merupakan urusan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah.

⁶² Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemerintahan (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi Langsung*, Toga Press (UMMU Press), 2006, hal.114.

- 2) Untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah tersebut, maka daerah memerlukan aparatur sendiri yang terpisah dari aparatur Pemerintah Pusat, yang mampu menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya.
- 3) Urusan rumah tangga daerah itu diatur dan diurus/diselenggarakan atas inisiatif/prakasa dan kebijaksanaan daerah itu sendiri.
- 4) Mempunyai sumber keuangan sendiri yang dapat membiayai segala kegiatan dalam rangka menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya.⁶³

Definisi otonomi daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 diatur dalam Pasal 1 ayat 5 yang dijelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya di ayat 6, daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, konsep otonomi daerah, pada hakikatnya mengandung arti pada kebebasan daerah untuk mengambil keputusan, baik

⁶³ Ibid., hal.73.

politik maupun administratif, menurut prakasa sendiri. Dalam konteks ini maka kebebasan dalam mengambil keputusan dengan prakasa sendiri adalah suatu keniscayaan. Oleh karena itu kemandirian daerah suatu hal yang penting, tidak ada intervensi dari Pemerintah Pusat.

G. Tinjauan Umum tentang RTRW Kota Makassar

Dengan belum direvisinya Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Makassar Tahun 2005-2015 maka salah satu langkah strategis yang krusial dilakukan adalah mengoptimalkan dan mengoperasionalkan pengendalian pemanfaatan ruang yang ada, dengan tetap memegang prinsip-prinsip keseimbangan pola antar ruang yang ada.

Penataan ruang yang sesuai dengan peruntukannya akan dapat berjalan baik bilamana aturan mainnya dapat ditegakkan secara konsisten dan terkendali dalam situasi pembangunan yang semakin menggeliat. Oleh karena itu, beberapa permasalahan terkait urusan penataan ruang yang perlu menjadi perhatian pada periode tahun 2014-2019 diantaranya adalah sebagai berikut:⁶⁴

1. Diperlukan peraturan daerah terkait aspek-aspek pengendalian ruang seperti rencana detail tata ruang dan peraturan zonasi,

⁶⁴ <https://integrasidata.id/data/peta-rencana-kawasan-strategis-rtrw-kota-makassar-tahun-2015-2034/>

perangkat hukum (sanksi), perzinan dan insentif-disinsentif yang dapat menjadi acuan dalam membangun ruang kota.

2. Diperlukan langkah strategis untuk memenuhi ketersediaan ruang terbuka hijau sebesar 30% per satuan luas wilayah yang secara ekologis berfungsi untuk meningkatkan kualitas air, tanah, mencegah banjir, mengurangi polusi udara dan mengatur iklim mikro, selain fungsi sosial ekonomi sebagai ruang interaksi sosial, sarana rekreasi dan landmark. Untuk pemafaatan dan pengendalian ruang masih belum optimal.

Dari rencana pengembangan kawasan permukiman dalam Tata Ruang Kota Makassar, arahan pengembangannya dikelompokkan dalam kategori pengembangan kawasan permukiman yang berkepadatan tinggi, sedang, dan rendah. Pengembangan kawasan permukiman, secara bertahap diharapkan melengkapi infrastrukturnya dengan sarana dan prasarana lingkungan, yang jenis dan jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat berdasarkan standar fasilitas umum/fasilitas sosial.

Adapun fasilitas umum/fasilitas sosial sebagaimana yang dimaksudkan di atas, meliputi: fasilitas pendidikan, fasilitas kesehatan, fasilitas peribadatan, fasilitas olahraga/kesenian/rekreasi, fasilitas pelayanan pemerintah, fasilitas bina sosial, fasilitas perbelanjaan/niaga, fasilitas transportasi. Kawasan perumahan dengan kepadatan tinggi meliputi:

1. Kecamatan Bontoala.
2. Kecamatan Makassar.
3. Kecamatan Mamajang.
4. Sebagian Kecamatan Mariso.
5. Sebagian Kecamatan Panakukkang.
6. Sebagian kecamatan Tallo.
7. Sebagian Kecamatan Tamalate.
8. Kecamatan Ujung Pandang.
9. Sebagian Kecamatan Ujung Tanah.
10. Kecamatan Wajo.

Sesuai dengan karakteristik fisik dan perkembangannya, Makassar dibagi atas 12 kawasan terpadu dan 12 kawasan strategis, dengan strategi pembangunan untuk masing-masing wilayah pengembangan dimanfaatkan sebagai berikut:

1. Wilayah pengembangan (WP) I dibagian atas Sungai Tallo, tepatnya dibagian Utara dan Timur kota, dengan dasar kebijakan utamanya diarahkan pada peningkatan peran dan fungsi-fungsi kawasan yang berbasiskan pada pengembangan infrastruktur dasar ekonomi perkotaan melalui pengembangan kegiatan secara terpadu seperti pengembangan fungsi dari sektor industri dan perdagangan, pusat kegiatan perguruan tinggi, pusat penelitian, bandar udara

yang berskala internasional, kawasan maritim dan pusat kegiatan penelitian sebagai sentra primer baru bagian Utara Kota.

2. Wilayah Pengembangan (WP) II dibagian bawah Sungai Tallo, tepatnya dibagian Timur dan jalan Andi Pangeran Pettarani sampai batas bagian bawah dari sungai Tallo, dengan dasar kebijakan utamanya mengarah pada pengembangan kawasan permukiman perkotaan secara terpadu dalam bingkai pengembangan sentra primer baru bagian Timur Kota.
3. Wilayah Pengembangan (WP) III Pusat Kota, tepatnya berada pada sebelah Barat dari Jalan Andi Pangeran Pettarani sampai Pantai Losari dan batas bagian atas dari Sungai Balang Beru (Danau Tanjung Bunga), dengan dasar kebijakan utamanya mengarah pada kegiatan revitalisasi Kota, pengembangan pusat jasa dan perdagangan, pusat bisnis dan pemerintahan serta pengembangan kawasan pemukiman secara terbatas dan terkontrol guna mengantisipasi semakin terbatasnya lahan Kota yang tersedia dengan tanpa mengubah dan atau bangunan cagar budaya.
4. Wilayah Pengembangan (WP) IV dibagian bawah Sungai Balang Beru (Danau Tanjung Bunga), tepatnya batas bagian bawah dari sungai Balang Beru sampai dengan batas administrasi Kabupaten Gowa, dengan dasar kebijakan utamanya mengarah pada pengembangan kawasan secara terpadu untuk pusat kegiatan

kebudayaan, pusat bisnis global terpadu yang berstandar internasional, pusat bisnis dan pariwisata terpadu dan pusat olahraga terpadu yang sekaligus menjadi sentra primer baru bagian Selatan Kota.

5. Wilayah Pengembangan (WP) V Kepulauan Spemonde Makassar, dengan dasar kebijakan utamanya yang diarahkan pada peningkatan kegiatan pariwisata, kualitas kehidupan masyarakat nelayan melalui peningkatan budidaya laut dan pemanfaatan sumber daya perikanan dengan konservasi ekosistem terumbu karang.

Kawasan pengembangan Terpadu Kota Makassar sebagaimana dimaksud pasal 8, terdiri atas: Kawasan Bandara Terpadu, yang berada pada bagian tengah Timur Kota, mencakup wilayah Kecamatan Biringkanaya dan Tamalanrea; Kawasan Industri Terpadu, yang berada pada bagian tengah Timur Kota, Mencakup wilayah Kecamatan Tamalanrea dan Biringkanaya.

Evaluasi kesesuaian pemanfaatan lahan dilakukan dengan memperhatikan aspek fisik yang dimaksud berupa analisis kesesuaian pemanfaatan lahan dengan kondisi fisik lahan, yang terdiri unsur-unsur kondisi geomorfologi dan geologi kota dan proses metamorfosis pembentukan lahan. Sedangkan aspek legal direpresentasikan dari hasil kesesuaian lahan dengan arahan perencanaan yang sudah dibuat. Output dari hasil analisis ini menjadi rekomendasi untuk penyempurnaan rencana di masa akan datang.

Kesesuaian fisik lahan terhadap suatu bentuk pemanfaatan lahan merupakan aspek penting dan menentukan dalam proses perencanaan. Pada umumnya hasil analisis dukungan fisik terhadap pengembangan suatu bentuk kegiatan ditunjukkan melalui peta kesesuaian fisik lahan suatu wilayah.

Selain evaluasi kesesuaian pemanfaatan lahan dalam konteks fisik lahan, aspek lain yang penting untuk dipertimbangkan adalah aspek legal dari pemanfaatan lahan. Hal ini dimaksudkan tidak lain untuk mengukur sejauh mana pemanfaatan lahan yang ada mengikuti arahan yang tertuang dalam perangkat perencanaan yang telah disepakati sebagai pedoman pembangunan wilayah.

H. Sanksi Hukum Dalam Perda Nomor 4 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar 2015-2034

Sanksi merupakan bagian terpenting dalam hukum, yaitu untuk terciptanya konsistensi pelaksanaan hukum. Aspek lain dari sanksi untuk tegaknya peraturan yang dibuat, ditaati oleh semua pihak, sehingga dapat berjalan sesuai dengan yang dikehendaki, yakni untuk terciptanya ketertiban, kepastian, dan keadilan.⁶⁵

Dalam implementasinya, aturan itu memuat perintah, larangan dan kewajiban. Aturan tersebut memiliki makna sebagai hukum manakala dapat

⁶⁵ Mochtar Koesumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1986, hal.5.

dipaksakan kepada setiap orang, yaitu berupa tindakan yang disebut dengan sanksi.⁶⁶ Di dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar 2015-2034 Pasal 123 memuat sanksi administrative dan/atau sanksi pidana.

a. Sanksi Administratif

Dalam hukum administrasi negara, secara umum terdapat keragaman bidang urusan pemerintahan serta luasnya ruang lingkup yang diatur, sehingga dalam implementasinya terdapat berbagai jenis sanksi yang diterapkan. Sanksi tersebut diantaranya adalah:

1) Paksaan Pemerintahan (bestuursdwang)

Philipus M. Hadjon mengartikan bestuursdwang atau paksaan pemerintah sebagai tindakan-tindakan yang nyata (feitelijke handeling) dari pihak yang mempunyai otoritas untuk mengakhiri suatu aktivitas yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi atau untuk melaksanakan apa yang seharusnya dilakukan.⁶⁷

2) Penarikan Kembali Keputusan Tata Usaha Negara yang Menguntungkan

⁶⁶ H. Juniarso dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, hal.117.

⁶⁷ Philipus M. Hadjon et,al *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2008, hal.246.

Penarikan kembali keputusan tata usaha negara yang menguntungkan ini dibuat untuk menghentikan tindakan yang dilanggar, dengan cara mengeluarkan keputusan yang baru. Sanksi tersebut bertujuan untuk mengembalikan situasi seperti sebelumnya atau dipahami berlaku kebelakang. Dengan pengertian bahwa hak-hak yang timbul oleh keputusan sebelumnya dihapus dengan keputusan yang baru sebab terdapat pelanggaran oleh syarat-syarat yang telah ditentukan.⁶⁸

3) Pengenaan Uang Paksa (dwangsom)

Pengenaan uang paksa merupakan hukuman atau denda berdasarkan syarat dalam perjanjian yang harus dibayar, disebabkan tidak memenuhi kewajiban atau tidak sempurna melaksanakan, dengan pengertian berbeda dari biaya ganti kerugian, kerusakan, dan pembayaran bunga.⁶⁹

Sementara di dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2015 Pasal 128 memuat sanksi administrasi yakni:

- 1) Peringatan tertulis;
- 2) Penghentian sementara kegiatan;
- 3) Penghentian sementara pelayanan umum;
- 4) Penutupan lokasi;
- 5) Pencabutan izin;

⁶⁸ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011. hal.311.

⁶⁹ Ibid., hal.315.

- 6) Pembatalan izin;
- 7) Pembongkaran bangunan;
- 8) Pemulihan fungsi ruang; dan
- 9) Denda administrative.

b. Sanksi Pidana

Salah satu pemberlakuan sanksi dalam hukum yakni adalah sanksi pidana. Dalam sanksi pidana memuat pemahaman untuk diupayakan pemaksaan terhadap aturan yang dibuat. Mengingat sanksi pidana berkaitan dengan akibat hukum terhadap kemerdekaan pribadi (pidana penjara dan kurungan) dari pelanggaran yang dilanggar. Sanksi pidana diatur dalam undang-undang yang merupakan produk dari legislative maupun oleh peraturan yang tingkatan dibawah undang-undang.⁷⁰

Dalam Peraturan daerah Nomor 4 tahun 2015 sanksi pidana diatur dalam Pasal 142 dan Pasal 143.

Pasal 142 :

- 1) *Setiap orang yang melanggar sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 126 dapat dikenakan sanksi pidana berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
- 2) *Tindak pidana sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.*

⁷⁰ Philipus M. Hadjon et.,al, Op.Cit., hal.262.

Pasal 143:

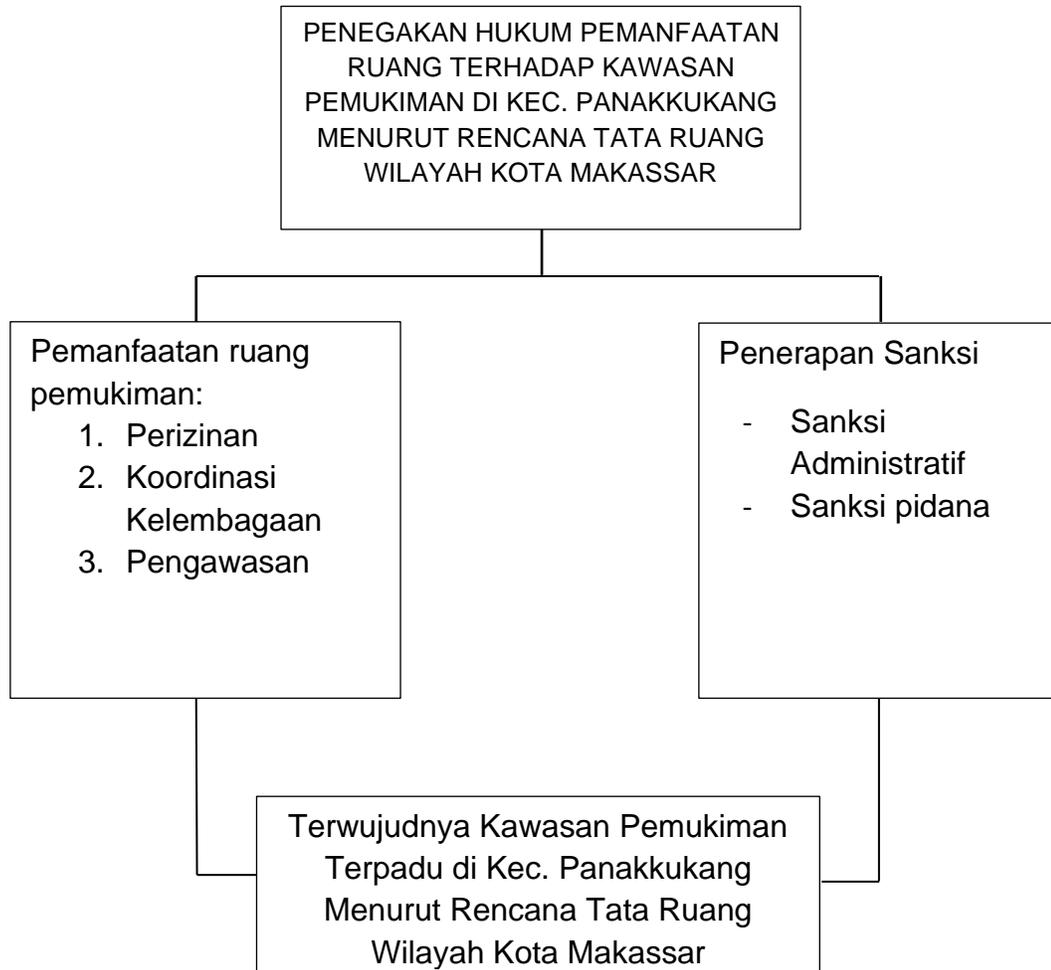
“Setiap pejabat pemerintah daerah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 115 ayat (5) dapat dikenakan sanksi pidana berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

I. Kerangka Pikir

Pemanfaatan tata ruang wilayah yang diperuntukan terhadap pemukiman atau perumahan merupakan kebutuhan yang sangat vital terhadap kesejahteraan masyarakat, namun dalam merumuskan kawasan pemukiman diperlukan pengkajian yang sangat mendalam agar dalam pelaksanaannya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selain melihat kebutuhan masyarakat perlu juga diperhatikan dengan baik pengaturan terkait dengan rencana tata ruang sehingga konsep kebijakan dalam implementasinya dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Berdasarkan keterangan di atas terlihat bahwa guna lahan yang sesuai secara kuantitatif masih bisa ditingkatkan dengan melaksanakan penyesuaian peruntukan terhadap dua sisi yakni terhadap guna yang ada dilapangan terhadap materi rencana yang ada. Pilihan tergantung pada hasil penilaian (*assesment*) dari kualitas penyimpangan yang terjadi maupun terhadap kualitas rencana itu sendiri. Bertitik tolak dari penjabaran tersebut maka kerangka pikir dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan Kerangka Pikir



J. Definisi Oprasional

1. Penegakan hukum adalah tindakan pemerintah daerah kota Makassar dalam menemukan, menghalangi, memulihkan, atau menghukum orang-orang atau lembaga yang melanggar undang-undang ataupun peraturan daerah.

2. Koordinasi kelembagaan adalah kerjasama antara pemerintah daerah atau pihak swasta dalam melaksanakan pengaturan tata ruang kota Makassar.
3. Pengawasan adalah upaya pengawasan oleh pemerintah kota Makassar dalam hal ini pihak Dinas Tata Ruang dan Bangunan dalam pelaksanaan Perda No. 6 Tahun 2006.
4. Penerapan adalah upaya pemerintah kota Makassar dalam mewujudkan perda No. 04 Tahun 2017 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kota Makassar.
5. Pelanggaran hukum adalah hal yang bertentangan dengan hukum yang berlaku dalam hal ini arah pembangunan kota Makassar yang tertuang dalam RTRW.
6. Kebijakan adalah upaya pemerintah kota makassar dalam menerapkan RTRW dan RPJMD Kota Makassar.
7. Otonomi Daerah adalah kewenangan pemerintah daerah kota Makassar dalam menerapkan dan mewujudkan Perda No. 4 Tahun 2017 (RPJMD) dan aturan RTRW kota Makassar.
8. Perizinan adalah izin yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Makassar untuk mendirikan bangunan sesuai dengan peruntukannya
9. Sanksi administratif adalah sanksi yang diberikan oleh aparat Dinas Tata Ruang dan Bangunan terhadap setiap pelanggaran pemanfaatan tata ruang di Kota Makassar.