

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Negara melalui organnya memiliki wewenang untuk terlibat terhadap hampir seluruh kegiatan rakyat di wilayahnya. **Tatiek Sri Djatmiati**<sup>1</sup> menyebutkan bentuk keterlibatan negara dilakukan melalui tindakan mengatur, mengontrol, dan pemberian sanksi atau penegakan hukum. **W.R. Wade**<sup>2</sup> menjelaskan keterlibatan tersebut sebagai penyelenggaraan tugas negara dalam rangka “*provides also social services and undertakes the regulation of much daily business of mankind*”.

Tugas negara Indonesia diuraikan dalam berbagai urusan pemerintahan. Penyelenggaraannya didasarkan pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), yang menyatakan bahwa: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Ketentuan ini membawa akibat hukum bahwa “tidak ada negara dalam negara” sebagaimana yang terdapat dalam susunan negara federal. **Soehino**<sup>3</sup> mengartikannya sebagai negara dengan hanya ada satu pemerintah, yaitu Pemerintah Pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan, dan melaksanakan pemerintahan

---

<sup>1</sup>Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, 2004, h. 75.

<sup>2</sup>H.W.R Wade, *Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1979. h 50.

<sup>3</sup>Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2013, h. 224.

baik di pusat maupun di daerah-daerah. Adapun **Sukardi**<sup>4</sup> menyebutnya sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh satu pemerintahan yang sah dan sebagai sebuah republik, maka jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan tidak terpisahkan, yaitu dipegang oleh Presiden.

Salah satu tujuan utama penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana yang terdapat dalam alinea ke-IV Pembukaan UUD 1945 adalah memajukan kesejahteraan umum. Mengingat begitu luasnya wilayah Indonesia dan beraneka ragam kekayaannya, maka diperlukan pengelolaan yang efektif agar kesejahteraan umum dirasakan secara merata. Oleh karenanya, selain pola sentralisasi sebagaimana tergambar dalam konsep negara kesatuan di atas, pola desentralisasi berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan menjadi pilihan cara yang juga disepakati untuk mencapai tujuan tersebut.

Dasar hukum konstitusional desentralisasi terdapat dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyatakan pula bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Dan sebagai instrumen hukum daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD

---

<sup>4</sup>Sukardi, *Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibat Hukumnya*, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, 2009, h. 76. (selanjutnya disebut Sukardi I).

1945 kemudian menyatakan bahwa: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Salah satu urusan pemerintahan yang didesentralisasikan adalah bidang penataan ruang. Dalam penyelenggaraannya, daerah memiliki wewenang perencanaan tata ruang dan menetapkan hasilnya dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (selanjutnya disebut Perda RTRW). Baik itu Perda RTRW Provinsi maupun Perda RTRW Kabupaten/Kota sesuai tingkatan pemerintahan daerah dan cakupan wilayah masing-masing.

Permasalahan faktual yang kemudian muncul di beberapa daerah adalah terdapatnya Perda RTRW yang justru tidak cukup mampu menjadi jawaban terhadap kebutuhan peruntukan pemanfaatan ruang di daerah. Misalnya saja suatu bagian wilayah di daerah yang secara *existing* merupakan kawasan permukiman perdesaan, namun dalam materi Perda RTRW direncanakan sebagai kawasan hutan. Akibat hukumnya adalah tidak diperbolehkan adanya kegiatan di kawasan hutan tersebut. Belum lagi permasalahan dimana bagian wilayah di daerah yang secara *existing* merupakan kawasan pertanian atau permukiman perkotaan, ternyata di dalam materi Perda RTRW direncanakan sebagai kawasan industri atau kawasan lainnya.

Permasalahan faktual lainnya adalah berkenaan perizinan usaha di suatu bagian wilayah di daerah. Dimana setiap jenis perizinan usaha harus terlebih dahulu sesuai dengan rencana peruntukan pemanfaatan ruang yang termuat dalam materi Perda RTRW. Sehingga jenis perizinan usaha yang tidak sesuai

dengan materi Perda RTRW, akibat hukumnya adalah tidak diberikannya izin sebagai suatu legalitas pemanfaatan ruang.

Hal diatas mungkin tidak terlalu berdampak bagi usaha yang belum dilaksanakan. Namun bagaimana apabila usaha tersebut ternyata telah mendapatkan izin berdasarkan Perda RTRW yang berlaku sebelumnya ? Apabila hal seperti ini terjadi, sudah dapat diprediksikan akan ada pihak yang merasa kepentingannya dirugikan. Dan tidak menutup kemungkinan akan berujung dengan lahirnya suatu sengketa pidana, sengketa perdata, dan/atau sengketa tata usaha negara.

Permasalahan-permasalahan faktual di atas bisa saja terjadi karena pada saat penyusunan Perda RTRW, Penyelenggara Pemerintahan Daerah melakukan kesalahan dalam merumuskan materinya. Dimana dalam penyusunan materi, seharusnya didasarkan pada pilihan yang baik dan tepat untuk diberlakukan bagi daerahnya selama jangka waktu 20 (dua puluh) ke depan. Hal ini sesuai dengan pengaturan dalam ketentuan Pasal 23 ayat (3), Pasal 26 ayat (4), dan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU No.26/2007).

Penyebab lain munculnya permasalahan-permasalahan faktual adalah bagaimana apabila Penyelenggara Pemerintahan Daerah ternyata “tidak berdaya” dalam menyusun materi Perda RTRW ? “Tidak berdaya” yang dimaksud adalah dari awal penyusunan Perda RTRW, diharuskan untuk menyesuaikan dengan materi rencana peruntukan pemanfaatan ruang yang terdapat dalam sejumlah Peraturan Perundang-undangan maupun kebijakan

nasional yang ada di atasnya. Terlebih lagi terdapat kementerian lain diluar yang membidangi tata ruang, yang juga menetapkan Peraturan Perundang-undangan maupun kebijakan nasional yang erat hubungannya dengan rencana peruntukan pemanfaatan ruang di suatu daerah.

Salah satu contoh yang terjadi di Kalimantan Tengah, yaitu adanya Keputusan Menteri Kehutanan Nomor : SK.529/Menhut-II/2012 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Pertanian Nomor 759/KPTS/UM/10/1982 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah Seluas  $\pm$  15.300.000 Ha (Kurang Lebih Lima Belas Juta Tiga Ratus Ribu Hektar) sebagai Kawasan Hutan (selanjutnya disebut Kepmenhut 529/Menhut-II/2012). Kepmenhut 529/Menhut-II/2012 ini menjadi salah satu muatan materi yang harus termuat dalam Perda RTRW Provinsi Kalimantan Tengah (sekarang telah terakomodir dalam Perda Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 5 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Tengah Tahun 2015 - 2035). Selain itu, Kepmenhut 529/Menhut-II/2012 ini juga menjadi pedoman dalam penyusunan materi Perda RTRW Kabupaten/Kota se-Kalimantan Tengah.

Berdasarkan Kepmenhut 529/Menhut-II/2012, perencanaan untuk kawasan hutan sebesar 82,46% (delapan puluh dua koma empat puluh enam persen) dan bukan kawasan hutan sebesar 17,54% (tujuh belas koma lima puluh empat persen) dari total keseluruhan wilayah Kalimantan Tengah, yaitu seluas  $\pm$  15.514.811,71 Ha (kurang lebih lima belas juta lima ratus empat belas ribu delapan ratus sebelas koma tujuh puluh satu hektar). Padahal

sebelumnya, berdasarkan materi Perda Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Tengah, luas kawasan hutan adalah sebesar 67,04% (enam puluh tujuh koma nol empat persen) dan bukan kawasan hutan sebesar 32,96% (tiga puluh dua koma sembilan puluh enam persen).

Hal ini menyebabkan terjadinya perbedaan antara kondisi rencana tata ruang wilayah berdasarkan Perda RTRW yang baru, dengan kondisi *existing* yang telah ada selama kurun waktu berlakunya Perda RTRW sebelumnya. Hal ini menyebabkan:

- 1) terdapat sekitar 517 (lima ratus tujuh belas) desa/kelurahan, yang terdiri dari 377 (tiga ratus tujuh puluh tujuh) desa/kelurahan yang terletak di Hutan Produksi yang dapat di konversi (HPK) dan 140 (seratus empat puluh) desa/kelurahan berada dalam kawasan hutan lainnya; dan
- 2) banyak infrastruktur (jalan Nasional sepanjang 905 km (sembilan ratus lima kilometer) dari panjang keseluruhan 2.002 km (dua ribu dua kilometer), Jalan Provinsi sepanjang 368 km (tiga ratus enam puluh delapan kilometer) dari panjang keseluruhan 1.100 km (seribu seratus kilometer, termasuk pula fasilitas umum dan fasilitas sosial) masuk dalam kawasan hutan<sup>5</sup>.

Logika yang muncul adalah bagaimana mungkin mengembalikan suatu bagian wilayah di daerah, yang terdapat permukiman perdesaan dan infrastruktur menjadi sebuah kawasan hutan kembali ? Apakah perlu

---

<sup>5</sup>Informasi diolah berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah Provinsi Kalimantan Tengah tanggal 3 Mei 2017.

dilakukan upaya pembongkaran ? Hal ini tentunya berpotensi menimbulkan kerugian dari sisi hak tempat tinggal dan hak untuk menikmati fasilitas publik. Kerugian seperti ini termasuk kerugian materiil maupun imateriil, bahkan bersifat lintas generasi. Mengingat generasi selanjutnya juga berhak menikmati hal tersebut. Permasalahan seperti di Kalimantan Tengah ini tidak menutup kemungkinan terjadi pula di daerah lain, baik dengan tipikal yang sama ataupun berbeda.

Dalam hubungannya dengan permasalahan-permasalahan faktual diatas, terdapat 3 (tiga) isu hukum yang dibahas dalam disertasi ini. Isu hukum pertama sehubungan dengan *ratio legis* Perda RTRW sebagai objek pengawasan, dimulai dengan menelusuri apa pertimbangan sebenarnya dari negara kesatuan sebagai landasan perencanaan tata ruang wilayah ? Makna apa yang terkandung dalam pola sentralisasi dan desentralisasi berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan pada negara kesatuan ? Jangan sampai negara kesatuan dipahami sebagai suatu batasan otoriter yang memangkas kemandirian daerah dalam perencanaan tata ruang wilayah. Demikian pula sebaliknya, kemandirian yang dimiliki daerah jangan sampai pula diartikan sebagai kebebasan tanpa batas.

Isu hukum diatas menjadi pilihan paling awal dibahas, mengingat Perda RTRW sebagai objek pengawasan memiliki karakteristik yang tidak hanya berbeda dengan bentuk Peraturan Perundang-undangan lainnya, melainkan memiliki karakter yang lebih spesifik dibandingkan Perda lainnya. Baik dari segi wewenang, prosedur, maupun substansinya yang memiliki akibat hukum

sangat luas diberbagai bidang urusan pemerintahan. Karakteristik inilah yang membuat Perda RTRW mendapatkan pengawasan dengan sifat yang lebih kompleks. Kompleks yang dimaksud adalah bahwa pengawasan Perda RTRW diberlakukan tidak hanya setelah ditetapkan menjadi Perda. Melainkan juga sebelum ditetapkan menjadi Perda.

Pengawasan yang lebih kompleks ditujukan untuk menjamin terbentuknya Perda RTRW yang baik dan tidak memiliki permasalahan. Permasalahan dimaksud menurut **R.M. Girindro Pringgodigdo**<sup>6</sup> digambarkan semacam cacat produk hukum, dimana dalam penetapan suatu Peraturan Perundang-Undangan tidak patuh/disiplin atau tidak peduli terhadap sumber tertib hukum yakni hierarki perundang-undangan yang berlaku. Adapun menurut **Biro Hukum Sekretariat Jenderal Kementerian Dalam Negeri**<sup>7</sup>, permasalahan tersebut dapat berupa Perda yang dibentuk tidak sesuai kewenangan, tidak tertib prosedur pembentukan, tidak tertib substansi, dan tidak tertib implementasi.

Isu hukum pertama melahirkan isu hukum kedua berkenaan asas-asas dalam pengawasan Perda RTRW. Asas yang digunakan dalam pengawasan pada lingkup kekuasaan *executive* berdasarkan ketentuan Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU No.23/2014), terlihat dari adanya pengaturan bahwa

---

<sup>6</sup>M. Girindro Pringgodigdo, *Kebijaksanaan, Hirarkhi Perundang-Undangan, Dan Kebijakan Dalam Konteks Pengembangan Hukum Administrasi Negara Di Indonesia*, Disampaikan pada saat Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Depok, Jakarta pada hari Rabu tanggal 15 November 1994, h. 15.

<sup>7</sup>Biro Hukum Sekretariat Jenderal Kementerian Dalam Negeri, *Tertib Regulasi Dalam Penyusunan Produk Hukum Daerah*, Biro Hukum Sekretariat Jenderal Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2013, h. 2-3.

Perda dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Adapun pengaturan mengenai kesusilaan, tentu saja tidak relevan diterapkan dalam pengawasan Perda RTRW. Mengingat kesusilaan berdasarkan penjelasan ketentuan Pasal 250 ayat (1) UU No.23/2014, diartikan sebagai norma yang berkaitan dengan adab dan sopan santun, kelakuan yang baik, dan tata krama yang luhur.

Dalam lingkup kekuasaan *judicial*, dasar hukum utama melakukan pengawasan terhadap Perda RTRW terdapat dalam ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Selain dasar hukum ini, terdapat pula sejumlah pengaturan dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Mahkamah Agung, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sampai pada tingkat Peraturan Mahkamah Agung, yang ternyata memiliki rumusan redaksional pengaturan pengawasan yang berbeda-beda dan tidak konsisten dengan rumusan awal dalam ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Hal yang juga menarik adalah dalam lingkup kekuasaan *judicial* sama sekali tidak mengatur penggunaan kepentingan umum dan/atau kesusilaan, seperti halnya pengawasan dalam lingkup kekuasaan *executive*,.

Pengaturan pengawasan yang mengedepankan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud diatas, sebenarnya merupakan perwujudan dari kesatuan hukum nasional yang menghendaki adanya

kesatuan peraturan perundang-undangan. Namun tentunya kita juga tidak dapat menutup mata, ada banyak Peraturan Perundang-undangan bidang urusan pemerintahan lainnya yang berhubungan dengan rencana tata ruang wilayah. Misalnya saja permukiman, perindustrian, pertambangan, kehutanan, pertahanan dan keamanan, lingkungan hidup dan lain-lain. Tentunya harus dapat dirumuskan dari sekian banyak Peraturan Perundang-undangan tersebut, mana yang relevan dalam pengawasan berdasarkan asas “*lex specialis derogate legi generalis*”, “*lex superior derogate legi inferiori*”, dan “*lex posterior derogate legi priori*”.

Parameter kedua yang dapat digunakan dalam pengawasan Perda RTRW adalah bertentangan atau tidak bertentangan dengan kepentingan umum. Karena sifat kepentingan umum yang disebutkan oleh **Sukardi**<sup>8</sup> sebagai norma kabur, sudah barang tentu pihak yang menggunakannya akan mengalami kesulitan dalam menentukan mana yang benar-benar termasuk kepentingan umum. Hal ini dikarenakan selain dalam ketentuan Pasal 259 ayat (2) UU No.23/2014, kepentingan umum juga diartikan secara berbeda dalam sejumlah Peraturan Perundang-undangan. Hal yang sama dikemukakan **Victor Juzup Sedubun**<sup>9</sup> dalam konteks Perda berciri khas daerah, dengan menyebutkan bahwa kepentingan umum masih *debatable*, karena sangat sulit menentukan kepentingan masyarakat di daerah sebagai kepentingan umum ataukah kepentingan pembangunan nasional sebagai kepentingan umum.

---

<sup>8</sup>Sukardi, *Pengawasan dan Pembatalan Peraturan Daerah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2016, h. 161. (selanjutnya disebut Sukardi II).

<sup>9</sup>Victor Juzup Sedubun, *Pengawasan Peraturan Daerah Yang Berciri Khas Daerah*. Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, 2015, h. 15.

Dalam konteks pengawasan Perda RTRW, tentunya harus dapat diklasifikasi yang mana sebenarnya merupakan kepentingan umum. Mulai dari kepentingan permukiman, perindustrian, pertambangan, kehutanan, pertahanan dan keamanan, lingkungan hidup maupun untuk kepentingan lainnya, seperti kepentingan bersama luar negeri yang terdapat dalam program *Heart of Borneo (HoB)* dan *Reduction Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD)*. Karena bukan tidak mungkin, dengan terganggunya suatu ruang wilayah di daerah, akan mengganggu pula tatanan ruang wilayah pada tingkat nasional bahkan pada tingkat internasional.

Untuk melengkapi pembahasan isu hukum kedua, dikemukakan pula mengenai asas perlindungan hak asasi manusia (selanjutnya disebut HAM). Hal ini menjadi demikian pentingnya, mengingat Perda RTRW sangat bersinggungan sekali dengan HAM. Mulai dari hak untuk bertempat tinggal sampai dengan hak milik pribadi sebagaimana yang sedikit digambarkan sebelumnya. Hak-hak tersebut tentunya tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun dengan berlindung dibalik atas nama Perda RTRW. Oleh karenanya akan sangat relevan menjadikan asas perlindungan HAM sebagai asas yang digunakan dalam pengawasan Perda RTRW.

Isu hukum ketiga yang juga dapat ditarik dari permasalahan-permasalahan faktual sebelumnya adalah berkenaan dengan wewenang pembatalan Perda RTRW sebagai salah satu hasil pengawasan. Hal ini terjadi apabila Perda RTRW berdasarkan hasil penilaian ternyata bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam pengawasan. Tentunya jenis pembatalan

yang dijatuhkan haruslah didasarkan pada pertimbangan yang kasuistis. Sehingga dirasa perlu pengkategorisasian sesuai dengan tingkat pelanggarannya. Mengingat pembatalan karena pertimbangan cacat formal, tidaklah sama dengan pembatalan dikarenakan pertimbangan cacat substansial.

Dalam isu hukum ketiga ini, analisis dan pembahasannya akan dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap uji materi UU No.23/2014. Sejarah putusan ini lahir tidak terlepas dari praktik pembatalan Perda yang selama ini dilakukan melalui mekanisme *executive review*. Puncaknya terjadi pembatalan Perda secara besar-besaran pada tahun 2016 sampai dengan tahun 2017. Alasan yang digunakan saat itu adalah menghambat birokrasi dan perizinan investasi. Sehingga dikeluarkanlah Paket Kebijakan Ekonomi jilid XII, salah satunya yaitu Deregulasi Peraturan Perundang-undangan<sup>10</sup>.

Hal diatas kemudian diikuti dengan dirilisnya daftar 3.143 (tiga ribu seratus empat puluh tiga) Peraturan Perundang-undangan yang dideregulasi. Adapun rinciannya sebagai berikut:

- a. 1.267 (Seribu dua ratus enam puluh tujuh) Perda dan Perkada Kabupaten/Kota yang dibatalkan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah;
- b. 1.765 (Seribu tujuh ratus enam puluh lima) Perda dan Perkada Provinsi serta Kabupaten/Kota yang dibatalkan Menteri Dalam Negeri; dan

---

<sup>10</sup>Sumber: *Presiden Jokowi Pastikan Deregulasi Kebijakan Ekonomi Sudah 96 Persen*, [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), diakses dari internet tanggal 13 Agustus 2018.

c. 111 (Seratus sebelas) Permendagri yang dicabut oleh Menteri Dalam Negeri<sup>11</sup>.

Beberapa Perda RTRW yang terkena dampak Deregulasi Peraturan Perundang-Undangan antara lain : Perda Kabupaten Lebak Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lebak Tahun 2014-2034 dan Perda Kabupaten Tangerang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tangerang Tahun 2011-2031<sup>12</sup>. Namun sewaktu dilakukan konfirmasi via telepon kepada instansi terkait seperti Direktorat Produk Hukum Daerah pada Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri yang mempunyai tugas umum pengawasan Perda dan Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah yang mempunyai tugas secara khusus berkenaan pengawasan Perda Tata Ruang, ternyata sama sekali belum ada pembatalan terhadap Perda RTRW dimaksud. Bahkan sampai pada saat terakhir sebelum dikeluarkannya kedua Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, status hukum terhadap kedua Perda RTRW dimaksud masih belum mendapat pembatalan.

Akibat hukum dari kedua Putusan Mahkamah Konstitusi diatas, telah menyebabkan wewenang pembatalan Perda, tidak terkecuali Perda RTRW dalam *executive review* sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 251 UU No.23/2014 menjadi bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sehingga wewenang pembatalan

---

<sup>11</sup>Sumber: *Pembatalan Perda Dukung Paket Kebijakan Ekonomi Pemerintah*, [www.kemendagri.go.id](http://www.kemendagri.go.id), diakses dari internet tanggal 13 Agustus 2018.

<sup>12</sup>Sumber: *Daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Yang Dibatalkan/Revisi per tanggal 21 Juni 2016*, [www.kemendagri.go.id](http://www.kemendagri.go.id), diakses dari internet tanggal 17 Juni 2017.

Perda hanya menjadi wewenang Mahkamah Agung melalui *judicial review*. *Ratio Decidendi* dalam kedua putusan Mahkamah Konstitusi inilah yang menurut saya perlu ditelaah lebih dalam kesesuaiannya dengan konsep-konsep pengawasan dalam Hukum Administrasi.

Hal yang kemudian menjadi penutup isu hukum ketiga adalah berkenaan *legal reform* yang perlu dirumuskan sebagai akibat kedua Putusan Mahkamah Konstitusi diatas. Karena dengan tidak adanya wewenang pembatalan Perda pada lingkup kekuasaan *executive*, hal ini dapat menurunkan wibawa satuan Pemerintah yang lebih tinggi. Sehingga diperlukan upaya penguatan wibawa dimaksud. Selain itu, potensi satuan pemerintahan daerah yang lebih rendah melakukan pelanggaran diluar asas kesatuan peraturan perundang-undangan, akan menjadi lebih besar. Mengingat Mahkamah Agung sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan pengujian Perda sekarang ini, hanya mendasarkan pada asas kesatuan peraturan perundang-undangan.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka permasalahan yang menjadi isu hukum, dirumuskan sebagai berikut:

1. *Ratio Legis* Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah sebagai objek pengawasan;
2. Asas-Asas dalam pengawasan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah; dan

3. *Ratio Decidendi* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 berkenaan wewenang pembatalan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

### 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin ini dicapai dalam penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis dan menemukan *ratio legis* yang mendasari Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah sebagai objek pengawasan;
2. Menganalisis dan menemukan asas-asas dalam pengawasan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah; dan
3. Menganalisis dan menemukan *ratio decidendi* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 berkenaan wewenang pembatalan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk memberikan manfaat bagi keperluan:

1. Akademis
  - a. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi pengembangan teori hukum pengawasan Perda RTRW; dan
  - b. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi bahan pengembangan mata kuliah Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi, Hukum Konstitusi, Teori Peraturan Perundang-undangan, dan mata kuliah lain yang relevan.

## 2. Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Mahkamah Agung, masyarakat umum, dan pihak-pihak lain yang terlibat dalam praktik pengawasan Perda RTRW; dan
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi praktik pembentukan Perda RTRW.

### 1.5. Orisinalitas Penelitian

Terdapat 3 (tiga) buah disertasi yang secara utuh saya temukan dokumennya. Ketiga disertasi ini dipilih sebagai perbandingan dengan disertasi saya karena sama-sama mengambil tema besar tentang pengawasan Perda. Adapun ketiga disertasi tersebut, yaitu:

#### 1. Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibat Hukumnya

Merupakan disertasi karya Sukardi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga di Surabaya pada tahun 2009. Disertasi ini meneliti tentang pengawasan Perda secara umum. Adapun isu hukum yang diangkat adalah:

- a. Wewenang pembatalan Peraturan Daerah;
- b. Alasan pembatalan Peraturan Daerah; dan
- c. Akibat hukum pembatalan Peraturan Daerah bagi Pemerintah Daerah dan masyarakat.

## 2. Pengawasan Peraturan Daerah yang Berciri Khas Daerah

Merupakan disertasi karya Victor Juzuf Sedubun pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga di Surabaya pada tahun 2015. Disertasi ini meneliti tentang pengawasan Perda yang berciri khas daerah. Adapun isu hukum yang diangkat adalah:

- a. Wewenang pembentukan Peraturan Daerah yang berciri khas daerah;
  - b. Ratio Legis dan parameter pengawasan Peraturan Daerah yang berciri khas daerah; dan
  - c. Akibat hukum pengawasan Peraturan Daerah yang berciri khas daerah.
- ## 3. Politik Hukum Pengujian Peraturan Daerah oleh Mahkamah Agung dan Pemerintah Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Merupakan disertasi karya King Faisal Sulaiman pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia di Yogyakarta pada tahun 2016. Disertasi ini meneliti pula tentang pengawasan Perda secara umum. Adapun isu hukum yang diangkat adalah:

- a. Mengapa pengujian Peraturan Daerah dilakukan oleh pemerintah padahal UUD NRI Tahun 1945 pasca perubahan telah menyerahkan kewenangan itu kepada Mahkamah Agung RI ?; dan
- b. Bagaimana rekonstruksi pelembagaan sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang tepat dalam perspektif perubahan UUD 1945 di masa mendatang ?

Berdasarkan uraian singkat ketiga disertasi diatas, tentunya terdapat perbedaan yang paling mendasar dengan disertasi saya. Yaitu objek penelitian dalam disertasi saya yang berfokus pada pengawasan Perda RTRW. Dimana berdasarkan penelusuran lebih lanjut, belum ada disertasi yang secara khusus meneliti pengawasan Perda RTRW berdasarkan latar belakang permasalahan dan isu-isu hukum yang saya angkat. Terlebih lagi karena Perda RTRW memiliki karakteristik pembentukan dan kompleksitas pengawasan yang lebih spesifik dibandingkan Perda lainnya, sudah barang tentu membuat argumentasi yang disusun menjadi berbeda pula.

## 1.6. Kerangka Teoritik dan Konseptual

### 1.6.1. Teori Wewenang

Kekuasaan diidentikan dengan kewenangan. **Philipus M. Hadjon et al.**<sup>13</sup> menyebutkan bahwa di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang, karena wewenang merupakan bagian dari kewenangan. **Philipus M. Hadjon**<sup>14</sup> secara lebih lanjut mengemukakan bahwa:

Kalau kita kaji istilah hukum kita secara cermat, ada sedikit perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Perbedaan terletak dalam karakter hukumnya. Istilah Belanda *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat. Dalam hukum kita, istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan selalu dalam konsep hukum publik.

---

<sup>13</sup>Philipus M. Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesia Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. 2002, h. 70. (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon I).

<sup>14</sup>Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, *Yuridika*, Nomor 5 dan 6, 1997, h. 1. (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon II).

**Philipus M. Hadjon**<sup>15</sup> juga menguraikan bahwa dalam konteks hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum, yang dijelaskannya sebagai berikut:

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

Pandangan lain dikemukakan oleh **Bagir Manan**<sup>16</sup> yang menyebutkan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Sedangkan **Zudan Arif Fakrulloh**<sup>17</sup> mengartikan kewenangan atau wewenang sebagai kekuasaan hukum, hak yang dimiliki oleh pejabat untuk memerintah atau bertindak. Adapun **S.F. Marbun** sebagaimana dikutip oleh **Nomensen Sinamo**<sup>18</sup> berpendapat bahwa wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.

---

<sup>15</sup>Philipus M. Hadjon et al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. 2012, h. 11. (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon III).

<sup>16</sup>Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota Dalam Otonomi Daerah*, Makalah Dalam Seminar, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000, h. 1-2. (selanjutnya disebut Bagir Manan I).

<sup>17</sup>Biro Hukum Sekretariat Jenderal Kementerian Dalam Negeri, *Op. Cit.*, h. 43.

<sup>18</sup>Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*, Jala Permata Akasara, Jakarta, 2010, h. 87.

Konsep hukum dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU N0.30/2014), menyatakan bahwa Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 6 UU N0.30/2014 menyatakan pula bahwa Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Menurut **Philipus M. Hadjon**<sup>19</sup> dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat 2 (dua) cara utama untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Kadang-kadang mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri. Khusus atribusi, dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Juga dikatakan bahwa atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan<sup>20</sup>. Lebih lanjut **Philipus M. Hadjon**<sup>21</sup> menambahkan contoh wewenang yang bersumber dari atribusi seperti:

---

<sup>19</sup>Philipus M. Hadjon III, *Loc. Cit.*

<sup>20</sup>*Ibid.*

<sup>21</sup>*Ibid.*, h. 12.

1. Wewenang Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945;
2. Tugas dan wewenang Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sebagaimana yang dinyatakan dalam ketentuan Pasal 25 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan
3. Wewenang menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha sebagaimana yang dinyatakan dalam ketentuan Pasal 76 UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Contoh lain dari wewenang atribusi menurut **Philipus M. Hadjon**<sup>22</sup> dapat dilihat dalam Perda Bangunan dengan berbagai variasi rumusan pemberian wewenang atribusi, misalnya : ”dilarang tanpa izin Bupati untuk mendirikan bangunan di wilayah .....”. Rumusan larangan tersebut sekaligus menetapkan wewenang atribusi dari Bupati untuk menerbitkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Terhadap delegasi, **Philipus M. Hadjon**<sup>23</sup> menjelaskan bahwa pengertiannya dapat didasarkan pada artikel 10 : 3 *Algemene Wet Bestuursrecht* yang menyebutkan bahwa delegasi merupakan penyerahan wewenang (untuk membuat “*besluit*”) oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Syarat-syarat delegasi dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.

---

<sup>22</sup>*Ibid.*

<sup>23</sup>*Ibid.*, h. 13.

2. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
4. kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
5. adanya peraturan kebijakan (*beleidsregel*) untuk memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut<sup>24</sup>.

Delegasi berbeda dengan mandat. Menurut **Philipus M. Hadjon**<sup>25</sup> mandat merupakan suatu penugasan kepada bawahan. Penugasan kepada bawahan misalnya untuk membuat keputusan a.n. pejabat yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung jawab jabatan tetap pada pemberi mandat. Namun atasan (pemberi mandat) tidak bertanggungjawab atas maladministrasi yang dilakukan penerima mandat<sup>26</sup>. **Philipus M. Hadjon**<sup>27</sup> juga menyebutkan bahwa untuk mandat tidak perlu ada ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang melandasinya, karena mandat merupakan hal rutin dalam hubungan intim-hirarkhis organisasi pemerintahan.

---

<sup>24</sup>*Ibid.*

<sup>25</sup>*Ibid.*

<sup>26</sup>*Ibid.*, h. 14.

<sup>27</sup>Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Adminsitrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Diucapkan pada Peresmian jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum sampaikan pada saat Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Arlangga di Surabaya pada hari Senin tanggal 10 Oktober 1994, h. 7-8. (selanjutnya disebut Phillipus M. Hadjon IV).

Konsep sumber wewenang juga ditemukan dalam UU N0.30/2014. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 22 UU N0.30/2014 telah dinyatakan bahwa yang dimaksud Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Dan dalam Pasal 1 angka 23 UU N0.30/2014 dinyatakan pula bahwa Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 24 UU N0.30/2014 disebutkan bahwa Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi.

Wewenang juga memiliki batasan-batasan. **Philipus M. Hadjon**<sup>28</sup> mengemukakan bahwa:

Setiap wewenang dibatasi oleh materi (substansi), ruang (wilayah : *locus*), dan waktu (*tempus*). Di luar batas-batas itu suatu tindak pemerintahan merupakan tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*). Tindakan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*) bisa berupa *onbevoegdheid ratione materiae*, *onbevoegdheid ratione loci* (wilayah), *onbevoegdheid ratione temporis* (waktu).

Batasan-batasan ini nampaknya menjadi konsep yang termuat dalam ketentuan Pasal 15 ayat (1) UU N0.30/2014, yang menyatakan bahwa: “Wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintah dibatasi oleh:

---

<sup>28</sup>Philipus M. Hadjon et al., *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta. 2010, h. 22. (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon V).

- a. masa atau tenggang waktu Wewenang;
- b. wilayah atau daerah berlakunya Wewenang; dan
- c. cakupan bidang atau materi Wewenang.

### 1.6.2. Teori Pengawasan

“Pengawasan” berasal dari kata “awas”. Salah satu pengertian kata “awas” adalah “dapat melihat baik-baik”<sup>29</sup>. Sedangkan arti kata “pengawasan” adalah “penilikan dan penjagaan”<sup>30</sup>. Pengawasan menurut **Prajudi Atmosudirdjo**<sup>31</sup> dikemukakan sebagai proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Lebih lanjut **Prajudi Atmosudirdjo**<sup>32</sup> menjelaskan bahwa hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apakah sebab-sebabnya. Sedangkan, **Bagir Manan** sebagaimana dikutip oleh **Muh. Jufri Dewa**<sup>33</sup> mengidentikan pengawasan dengan kontrol, dan kontrol sebagai “sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol”.

**Paulus Efendi Lotullung**<sup>34</sup> menyebutkan pengawasan sebagai kontrol dan membaginya menjadi 3 (tiga), yaitu:

1. Ditinjau dari segi kedudukan badan/organ yang melaksanakan kontrol terhadap badan/organ yang dikontrol, dapat dibedakan atas kontrol intern dan

---

<sup>29</sup>Tim Redaksi Kamus Bahasa Indonesia, *Kamus Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2008, h. 107-108.

<sup>30</sup>*Ibid.*

<sup>31</sup>Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia, Jakarta Timur, 1988, h. 84.

<sup>32</sup>*Ibid.*, h. 85.

<sup>33</sup>Muh. Jufri Dewa, *Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Pelayanan Publik*. Unhalu Press, Kendari, 1988, h. 135.

<sup>34</sup>Paulus Effendi Latolung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. xvi - xvii.

ekstern. Kontrol intern berarti pengawasan yang dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah tersendiri. Sedangkan kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan/lembaga yang secara organisatoris/struktural berada diluar pemerintah..

2. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya, suatu kontrol dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu kontrol *a-priori* dan *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* terjadi bila pengawasan dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah. Sedangkan *kontrol a-posteriori*, terjadi bila pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah.
3. Ditinjau dari segi objek diawasi, terdiri atas kontrol dari segi hukum (*rechmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukum saja (segi legalitas), yaitu *rechmatigheid* dari perbuatan pemerintah. Sedangkan kontrol segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi pertimbangan kemanfaatan.

Pengawasan juga diidentikan dengan pengujian. Kewenangan pengujian dalam bahasa Indonesia pada mulanya berasal dari bahasa Belanda yaitu *"toetsingsrecht"*. *"Toetsing"* diartikan sebagai "menguji, menilai". Sedangkan *"recht"* diartikan sebagai "hukum, hak, kewenangan"<sup>35</sup>. Adapun **Imam Soebechi**<sup>36</sup> mengemukakan bahwa kata "menguji" juga dipadankan dengan kata

---

<sup>35</sup>S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda Indonesia*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2003, h. 531.

<sup>36</sup>Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak Dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta 2011, h. 191. (selanjutnya disebut Imam Soebechi I).

“*review*” dalam bahasa Inggris yang artinya ” memandang, menilai, atau menguji kembali”.

Istilah wewenang untuk menguji (*toetsingrecht*) seringkali dipersandingkan dengan istilah *judicial review*. Menurut **Jimly Asshiddiqie**<sup>37</sup> pengertian “*toetsingsrecht*” lebih luas atau lebih umum dibanding dengan pengertian “*judicial review*”. *Toetsingsrecht* tergantung pada sistem hukum di tiap-tiap negara dan termasuk untuk menentukan kepada lembaga kekuasaan negara mana kewenangan dimaksud untuk diberikan. Lebih lanjut, **Jimly Asshiddiqie**<sup>38</sup> mengemukakan bahwa jika hak atau kewenangan menguji tersebut diberikan kepada lembaga kekuasaan kehakiman atau hakim, maka hal tersebut disebut “*judicial review*”. Tetapi jika kewenangan tersebut diberikan kepada lembaga legislatif, maka istilahnya menjadi “*legislative review*”. Demikian pula jika kewenangan tersebut diberikan kepada lembaga eksekutif, maka istilahnya menjadi “*executive review*”.

Berdasarkan literatur hukum Belanda dan Indonesia, nomenklatur pengujian mencakup dua macam pengertian, yaitu:

a. Pengujian secara formal (*formele toetsingsrecht*)

Adalah pengujian yang terkait dengan soal-soal prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya.

b. Pengujian secara material (*materiele toetsingsrecht*)

Adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai isi apakah suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan

---

<sup>37</sup>Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 4. (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie I).

<sup>38</sup>*Ibid.*, h. 7.

perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Pengujian material berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum<sup>39</sup>.

### 1.6.3. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-undangan disebut juga dengan istilah “peraturan” maupun “perundang-undangan”. **SF Marbun dan Moh. Mahfud MD**<sup>40</sup> mengemukakan bahwa: “Peraturan adalah hukum yang *in abstracto generale norm* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (*generale*). Adapun terhadap pengertian “Perundang-undangan” dapat dilihat dari pendapat **A. Hamid S. Attamimi**<sup>41</sup> yang mengemukakan bahwa:

Kata “Perundang-undangan” disini mengandung arti yang sama dengan di negara lain (“*Wetgeving*” dan “*Gesetzgebung*”), yang dapat berarti keseluruhan peraturan yang dibentuk oleh lembaga-lembaga Negara/Pemerintah dan dapat pula proses/kegiatan pembentukan peraturan-peraturan tersebut. Juga pengertian “perundang-undangan” sebagai Peraturan Negara yang dibentuk oleh lembaga *legislative* masih sama dengan di negara lain, yang menunjuk kepada pembentukan peraturan oleh rakyat/wakil-wakilnya atau dengan persetujuan rakyat/wakil-wakilnya.

---

<sup>39</sup>Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, RajaGrafindo Persada Jakarta, 2004, h. 5-6.

<sup>40</sup>SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2006, h. 94.

<sup>41</sup>A. Hamid S. Tamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, disampaikan pada Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta pada tanggal 25 April 1992, h. 25. (selanjutnya disebut A. Hamid S. Tamimi I).

Dan dalam pidatonya yang lain, **A. Hamid S. Attamimi**<sup>42</sup> mengemukakan pula bahwa:

Kata “perundang-undangan” merupakan terjemahan “*Wetgeving*”, “*Gesetzgebung*”, “*Legislation*”, dan mengandung dua arti. Pertama, berarti proses pembentukan peraturan-peraturan Negara dari jenis yang tertinggi yaitu undang-undang (*Wet, Gesetz, Statue*) sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan (*wetgevende macht, gesetzgebende gewalt, legislative power*). Kedua, berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan Negara tersebut.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh **Maria Farida Indrati S**<sup>43</sup> yang menyebutkan bahwa istilah perundang-undangan dikenal pula dengan istilah *legislation, wetgeving* atau *gesetzgebung*. Istilah *legislation* secara etimologis berasal dari dua kata dalam bahasa latin, yaitu “*legis*” yang berarti hukum dan “*latum*” yang berarti membuat<sup>44</sup>. Dalam kamus **John M. Echols** dan **Hassan Shadily** sebagaimana dikutip **Maria Farida Indrati S**<sup>45</sup> mengartikan *legislation* sebagai perundang-undangan dan pembuatan undang-undang. Adapun legislasi menurut **Hillary Penfold**<sup>46</sup> diartikan sebagai:

- a. *rules of general application*
- b. *that are made by a person or body vested by society with a power make a such a rules*
- c. *being rules recognised as outranking most if not all others rule found in the society.*

---

<sup>42</sup>A. Hamid S. Tamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, disampaikan pada Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus Baru UI di Depok pada tanggal 20 September 1993, h. 6. (selanjutnya disebut A. Hamid S. Tamimi II).

<sup>43</sup>Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan 1 : Jenis, Fungsi, dan Metri Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 10.

<sup>44</sup>Sukardi II, *Op. Cit.*, h. 17-18.

<sup>45</sup>Maria Farida Indrati S, *Loc. Cit.*

<sup>46</sup>Hillary Penfold, *Legislation*, *Australian Institute of Administrative Law Forum Journal*, Volume 31, 1994, h. 2.

Berkenaan *wetgeving* menurut **S. Wojowasito** sebagaimana dikutip **Maria Farida Indrati S**<sup>47</sup> menerjemahkannya dengan pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara. Sedangkan istilah *Gesetzgebung* menurut **Adolf Heiken** sebagaimana dikutip **Maria Farida Indrati S**<sup>48</sup> diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan. Adapun pengertian *wetgeving* dalam *Juridisch woordenboek* menurut **S.J. Fockema Andreae** sebagaimana dikutip **Maria Farida Indrati S**<sup>49</sup>, diartikan sebagai:

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

**Bagir Manan**<sup>50</sup> mengemukakan bahwa Peraturan Perundang-undangan memiliki 3 (tiga) unsur penting, yaitu:

- a. Peraturan Perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis, sehingga dapat juga disebut hukum tertulis;
- b. Peraturan Perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang memiliki wewenang membuat peraturan yang berlaku atau mengikat umum; dan
- c. Peraturan Perundang-undangan bersifat mengikat secara umum.

---

<sup>47</sup>Maria Farida Indrati S, *Loc. Cit.*

<sup>48</sup>*Ibid.*

<sup>49</sup>*Ibid.*

<sup>50</sup>Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Indo Hill Co, Jakarta, 1992, h. 3. (selanjutnya disebut Bagir Manan II).

**Sudikno Mertokusumo**<sup>51</sup> menyebutkan sifat umum dari peraturan hukum kongkrit, jangan diartikan mutlak. Hal ini karena ada 4 (empat) aspek yang tidak terdapat dalam kadar yang sama dalam setiap peraturan hukum, yaitu:

1. Sifat umum menurut waktu. Peraturan Hukum pada dasarnya berlaku untuk waktu tidak tertentu (umum) sampai dicabut atau ada peraturan baru. Akan tetapi suatu undang-undang darurat, yang waktunya dibatasi, dapat berisi peraturan hukum juga.
2. Sifat umum menurut tempat. Pada dasarnya peraturan hukum tidak dibatasi wilayah berlakunya, kecuali dibatasi oleh wilayah negara. Akan tetapi peraturan hukum dengan daya kerja teritorial dapat terbatas berisi peraturan hukum juga.
3. Sifat umum menurut orang (*normadressaat*). Pada dasarnya peraturan hukum berlaku bagi setiap orang. Akan tetapi Keputusan Presiden atau Keputusan Gubernur (sifatnya khusus) dapat juga berisi peraturan hukum.
4. Sifat umum menurut isinya. Peristiwa yang diberikan akibat hukum oleh peraturan hukum tidak boleh hanya terjadi sekali saja (*einmalig*), tetapi (harus) ada kemungkinannya terulang.

Terhadap pemahaman Peraturan Perundang-undangan, **Jimly Asshiddiqie**<sup>52</sup> menjelaskan bahwa:

---

<sup>51</sup>Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, h. 15-16.

<sup>52</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 260 -261. (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie II).

Jika kita berusaha memahami secara lebih mendalam peristilahan-peristilahan peraturan, keputusan, dan ketetapan, sebenarnya ketiganya memang mempunyai perbedaan etimologis yang sangat prinsipil. Peraturan berasal dari akar kata atur, mengatur, peraturan yang menyangkut kegiatan pengaturan yang berfungsi sebagai pengatur. Istilah peraturan itu lebih tepat untuk dikaitkan dengan pengertian *regels* dan *regeling* dalam bahasa Belanda. Adapun perkataan keputusan berasal dari kata putus, pemutus, memutuskan yang menyangkut kegiatan penyelesaian terhadap sesuatu masalah (*problem solving*). Oleh karena itu, sebenarnya kata keputusan itu lebih tepat dipakai untuk produk kegiatan pengadilan. Akan tetapi, istilah yang sudah dibakukan untuk pengertian vonis hakim adalah putusan yang sengaja dibedakan dari keputusan yang sudah biasa dipakai untuk pengertian lain. Sementara itu, produk-produk keputusan yang berkaitan dengan kegiatan administrasi sebenarnya lebih tepat disebut ketetapan, karena sifatnya menetapkan sesuatu menjadi tetap, dari keadaan ada menjadi tidak ada ataupun dari keadaan tidak ada menjadi ada, atau dari keadaan yang bersifat sementara menjadi tetap. Kegiatan ini sangat tepat untuk disebut penetapan dan hasilnya adalah ketetapan.

**Jimly Asshiddiqie**<sup>53</sup> juga menambahkan bahwa:

Dalam arti khusus, pengertian Peraturan Perundang-undangan yang saya maksud disini adalah keseluruhan susunan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berbentuk Undang-Undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam rangka melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.

Secara lebih lanjut **Jimly Asshiddiqie**<sup>54</sup> kemudian menguraikan bahwa:

Disamping itu, yang juga termasuk dalam pengertian Peraturan Perundang-undangan disini ialah segala perangkat peraturan perundang-undangan yang tingkatannya dibawah UU dan dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan yang termuat dalam bentuk peraturan yang tingkatannya lebih tinggi. Sebagai konsekuensi dianutnya ajaran pemisahan kekuasaan legislatif dan eksekutif secara tegas, para pejabat yang dapat dianggap memiliki kewenangan demikian itu adalah Presiden, Menteri dan pejabat setingkat Menteri. Adapun para pejabat dalam birokrasi pemerintahan yang terikat menurut ketentuan peraturan kepegawaian negeri tidak dapat diberi wewenang menetapkan peraturan sama sekali, mengingat jabatannya murni eksekutif.

---

<sup>53</sup>*Ibid.*, h. 264.

<sup>54</sup>*Ibid.*, h. 264-265.

Dalam Peraturan Perundang-undangan, perlu pula dikemukakan konsep yang termuat dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU No.12/2011) yang menyebutkan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan pengertian ini **Peter Mahmud Marzuki**<sup>55</sup> mengemukakan bahwa Peraturan Perundang-undangan terdiri dari Legislasi dan Regulasi. Adapun **De Smith** sebagaimana dikutip oleh **Sukardi**<sup>56</sup> memberikan pandangan terhadap legislasi (produk hukum dari badan legislatif) dan regulasi (produk hukum dari Pemerintah), dengan penjelasan sebagai berikut:

*A distinction often made between legislative and administrative acts is that between the general and the particular. A legislative act is the creation and promulgation of a general rule of conduct without reference to particular cases; an administrative act cannot be exactly defined, but it includes the adoption of policy, the making and issue of a specific direction, and the application of a general rule to a particular case in accordance with the requirements of policy or expediency or administrative practice.*

#### 1.6.4. Konsep Penataan Ruang

**Aca Sugandhi** sebagaimana dikutip oleh **Yunus Wahid**<sup>57</sup> mengemukakan bahwa ruang dipahami sebagai wadah, konsep, dan pengertian dengan penekanan tertentu. Ruang sebagai wadah, yang juga dikenal dengan *ruimte* (Belanda), *space*

---

<sup>55</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, h. 137. (selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki I).

<sup>56</sup>Sukardi II, *Op. Cit.*, h. 16-17.

<sup>57</sup>Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, h. 1.

(Inggris), *raum* (Jerman), dan *spatium* (Latin) mula-mula diartikan sebagai bidang datar (*planum-planologi*). Dalam perkembangannya, ruang kemudian mempunyai tiga dimensi. Pertama, yang berarti tempat tinggal (*dwelling house*) yang harus ditata sebaik-baiknya demi kebahagiaan, kesejahteraan, dan kelestarian umat manusia. Kedua, sebagai pengertian (*conseptio*) terdiri dari unsur : bumi, air, dan udara mempunyai tiga dimensi. Ketiga, *space is a distance extending limit in all directions; that which is thought of as boundless, continous expanse extending in all directions or in three dimentions, within which all material things are contained*<sup>58</sup>.

**Budi Supriyatno**<sup>59</sup> juga mengemukakan pengertian ruang dalam keterkaitannya dengan suatu tempat, dimana terdapat benda-benda terletak seolah-olah sebagai wadah. Dan sebagai wadah, **Lutfi Muta'ali**<sup>60</sup> menjelaskan ruang sebagai tempat dari adanya kegiatan-kegiatan sosial ekonomi yang memiliki keterbatasan serta kesempatan ekonomi (*economic opportunities*) yang tidak sama.

Konsep ruang juga dapat dilihat dalam undang-undang penataan ruang yang berlaku di Indonesia. Yang pertama adalah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU No.24/1992) yang disahkan dan diundangkan tanggal 13 Oktober 1992. Dan yang kedua adalah undang-undang yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya

---

<sup>58</sup>*Ibid.*

<sup>59</sup>Budi Supriyatno, *Tata Ruang Dalam Pembangunan Nasional (Suatu Strategi dan Pemikiran)*, Board of Science Development Strategies, Indonesia, 1996, h. 24.

<sup>60</sup>Lutfi Muta'ali. *Penataan Ruang Wilayah dan Kota (Tinjauan Normatif - Teknis)*, Badan Penerbit Fakultas Geografi (BPFGe) Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2013, h. 21.

UU No.24/1992, yaitu UU No.26/2007. UU ini disahkan dan diundangkan tanggal 26 April 2007. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No.24/1992, Ruang diartikan sebagai wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Konsep ruang tersebut kemudian disempurnakan dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No.26/2007, yang menyatakan bahwa: “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”.

Pendapat-pendapat berkenaan penataan ruang juga dapat ditelusuri dari pengertian “tata ruang”. **Yunus Wahid**<sup>61</sup> mengemukakan bahwa tata ruang, dengan penekanan pada kata “tata”, yaitu pengaturan susunan ruangan suatu wilayah/daerah (kawasan) sehingga tercipta persyaratan yang bermanfaat secara ekonomi, sosial budaya dan politik, serta menguntungkan bagi perkembangan masyarakat wilayah tersebut. Adapun **Rahardjo Adisasmita**<sup>62</sup> menyebutkan bahwa tata ruang pada dasarnya berupa alokasi letak, luas dan atribut (misalnya jenis dan intensitas kegiatan) pada suatu wilayah.

Pendapat lain dapat dilihat dari pernyataan **Lutfi Muta’ali**<sup>63</sup> yang menyebutkan bahwa tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan

---

<sup>61</sup>Yunus Wahid, *Op. Cit.*, h. 6.

<sup>62</sup>Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Kawasan dan Tata Ruang*, Graha Ilmu, Yogyakarta 2010, h. 257.

<sup>63</sup>Lutfi Muta’ali. *Op. Cit.*, h. 22.

ruang, baik direncanakan maupun tidak. **Lutfi Muta'ali**<sup>64</sup> kemudian menjelaskan bahwa tata ruang yang dituju adalah tata ruang yang direncanakan. Adapun tata ruang yang tidak direncanakan berupa tata ruang yang terbentuk secara alamiah seperti wilayah aliran sungai, danau, suaka alam, gunung, dan sebagainya. Khusus berkenaan tata ruang yang direncanakan tersebut, dijelaskan oleh **Budi Supriyatno**<sup>65</sup> sebagai suatu proses kegiatan dalam rangka menata atau menyusun bentuk struktur dan pola pemanfaatan ruang secara efektif dan efisien.

Konsep tata ruang berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 UU No.24/1992, diartikan sebagai wujud struktur dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak. Adapun penjelasan ketentuan ini menyebutkan bahwa:

Yang dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk zona lingkungan alam, lingkungan sosial dan lingkungan buatan secara hierarkis dan struktural berhubungan satu dengan yang lainnya membentuk tata ruang.

Wujud struktural pemanfaatan ruang di antaranya meliputi hirarki pusat pelayanan seperti pusat kota, pusat lingkungan, pusat pemerintahan; prasarana jalan seperti jalan arteri, jalan kolektor, dan jalan lokal; rancang bangun kota seperti ketinggian bangunan, jarak antar bangunan, garis langit, dan sebagainya.

Yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang adalah bentuk pemanfaatan ruang yang menggambarkan ukuran, fungsi, serta karakter kegiatan manusia dan atau kegiatan alam.

Wujud pola pemanfaatan ruang di antaranya meliputi pola lokasi, sebaran permukiman, tempat kerja, industri, dan pertanian, serta pola penggunaan tanah perdesaan dan perkotaan.

Tata ruang yang dituju dengan penataan ruang ini adalah tata ruang yang direncanakan berupa tata ruang yang berbentuk secara alamiah seperti wilayah aliran sungai, danau, suaka alam, gua, gunung, dan sebagainya

---

<sup>64</sup>*Ibid.*

<sup>65</sup>Budi Supriyatno. *Op. Cit.*, h. 25-26.

Konsep tata ruang yang terdiri dari struktur ruang dan pola ruang sebagaimana dimaksud diatas, dipertahankan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 UU No.26/2007. Namun dengan penyempurnaan sebagai berikut:

a. Struktur Ruang

Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional (Pasal 1 angka 3 UU No.26/2007).

Dalam sistem wilayah, pusat permukiman adalah kawasan perkotaan yang merupakan pusat kegiatan sosial ekonomi masyarakat, baik pada kawasan perkotaan maupun pada kawasan perdesaan. Dalam sistem internal perkotaan, pusat permukiman adalah pusat pelayanan kegiatan perkotaan. Adapun sistem jaringan prasarana, antara lain, mencakup sistem jaringan transportasi, sistem jaringan energi dan kelistrikan, sistem jaringan telekomunikasi, sistem persampahan dan sanitasi, serta sistem jaringan sumber daya air (Pasal 17 ayat (2) UU No.26/2007).

b. Pola Ruang.

Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya (Pasal 1 angka 4 UU No.26/2007).

Peruntukan kawasan lindung dan kawasan budi daya meliputi peruntukan ruang untuk kegiatan pelestarian lingkungan, sosial, budaya, ekonomi, pertahanan, dan keamanan. Dan dalam rangka pelestarian lingkungan

dimaksud, dalam rencana tata ruang wilayah ditetapkan kawasan hutan paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas daerah aliran sungai (Pasal 17 ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU No.26/2007).

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 UU No.24/1992 dinyatakan bahwa: “Penataan Ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang”. Pengertian yang mirip juga termuat dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 UU No.26/2007, yang tetap mempertahankan 3 (tiga) konsep penataan ruang dimaksud. Pertama, ketentuan Pasal 1 angka 13 UU No.26/2007, menyatakan bahwa: “Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang”. Kedua, ketentuan Pasal 1 angka 14 UU No.26/2007, menyatakan bahwa: “Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya”. Dan ketiga, dalam ketentuan Pasal 1 angka 15 UU No.26/2007, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan : “Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang”.

Penataan ruang juga dipertalikan dengan kata “wilayah”. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 UU No.24/1992 menyatakan bahwa: “Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya, yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional”. Konsep yang sama tentang “wilayah” juga dipertahankan dalam ketentuan Pasal 1 angka 17 UU No.26/2007. Kedua undang-undang ini memiliki

konsep bahwa penataan ruang akan berkaitan dengan batas administratif antara suatu wilayah dan fungsi peruntukan suatu wilayah dalam batas administratif wilayah tertentu.

## 1.7. Metode Penelitian

### 1.7.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif. **Peter Mahmud Marzuki**<sup>66</sup> mengemukakan bahwa fungsi penelitian hukum normatif adalah dalam rangka mencari koherensi, yaitu mendapatkan sesuatu yang secara aksiologis merupakan nilai atau ketetapan/aturan sebagai referensi untuk yang ditelaah. Lebih lanjut **Peter Mahmud Marzuki**<sup>67</sup> menjelaskan bahwa dalam penelitian normatif, yang akan diperoleh adalah kesesuaian antara sesuatu yang hendak ditelaah dengan nilai atau ketetapan/aturan atau prinsip yang dijadikan referensi. Dalam disertasi ini, yang ditelaah adalah isu-isu hukum berkenaan pengawasan Perda RTRW dalam lingkup kekuasaan *executive* dan *judicial*.

### 1.7.2. Pendekatan Masalah

Terdapat 5 (lima) pendekatan masalah yang digunakan, yaitu sebagai berikut:

#### a. Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

**Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati**<sup>68</sup> menyebutkan Peraturan Perundang-undangan yang dirumuskan dalam bahasa,

---

<sup>66</sup>Peter Mahmud Marzuki I, *Op. Cit.*, h. 33.

<sup>67</sup>*Ibid.*

<sup>68</sup>Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2014, h. 24. (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon VI).

seringkali merupakan rumusan yang terbuka maupun rumusan yang kabur. Bahkan juga tidak menutup kemungkinan adanya pertentangan antara ketentuan dalam suatu Peraturan Perundang-undangan atau antara Peraturan Perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya. Oleh karenanya dengan menggunakan pendekatan ini, analisis akan diarahkan kepada hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan<sup>69</sup>, dasar ontologis lahirnya undang-undang, landasan filosofis undang-undang, dan *ratio legis* dari ketentuan undang-undang<sup>70</sup>. Dan untuk mendapatkan analisis yang fokus terhadap isu hukum pengawasan Perda RTRW dalam lingkup kekuasaan *executive* dan *judicial*, maka yang digunakan adalah Peraturan Perundang-undangan dengan *time line* yang sama pada saat berlakunya UU No.26/2007.

Pendekatan Peraturan Perundang-undangan memiliki pengertian yang mirip dengan penelitian *doctrinal research* dan *reforms-oriented research* yang dikemukakan oleh **Terry Hutchinson**<sup>71</sup>. Menurutnya *doctrinal research* diartikan sebagai “*research which provides a system exposition of the rules governing a particular category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and, perhaps, predicts future developments*”. Sedangkan, *reforms-oriented research* diartikan sebagai “*research which intensively evaluates the adequacy of*

---

<sup>69</sup>Peter Mahmud Marzuki I, *Op. Cit.*, h. 137.

<sup>70</sup>*Ibid.*, h. 142.

<sup>71</sup>Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co, Sydney, 2002, h. 9.

*existing rules and which recommends changes to any rules found wanting.*

Dalam pendekatan Peraturan Perundang-undangan, digunakan pula interpretasi/penafsiran, antara lain yaitu:

1) Interpretasi berdasarkan kata-kata dalam undang-undang

Interpretasi ini dikenal juga dengan interpretasi harfiah/literal atau *plain meaning*<sup>72</sup>. Interpretasi ini beranjak dari makna kata-kata yang tertuang di dalam undang-undang<sup>73</sup>.

2) Interpretasi sistematis

Landasan pemikiran interpretasi ini adalah undang-undang merupakan suatu kesatuan dan tidak satu pun ketentuan di dalam undang-undang merupakan aturan yang berdiri sendiri<sup>74</sup>.

3) Interpretasi historis

Interpretasi historis merupakan interpretasi yang melacak ketentuan undang-undang dari segi lahirnya ketentuan tersebut<sup>75</sup>.

4) Interpretasi teleologis

Dalam interpretasi teleologis, yang menentukan adalah tujuan adanya undang-undang itu, pemikiran yang melandasi adanya undang-undang, dan penjelasan rasional untuk apa undang-undang itu dibuat<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup>Peter Mahmud Marzuki I, *Op. Cit.*, h. 147.

<sup>73</sup>*Ibid.*, h, 150.

<sup>74</sup>*Ibid.*, h, 151.

<sup>75</sup>*Ibid.*, h, 152.

<sup>76</sup>*Ibid.*

### 5) Interpretasi modern

Interpretasi ini menitikberatkan kepada makna kata-kata dalam konteks tempat digunakannya kata-kata tersebut. Sehingga yang paling penting dalam melakukan interpretasi modern ini adalah kemampuan mengidentifikasi elemen-elemen yang membentuk konteks tersebut<sup>77</sup>.

#### b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Yaitu pendekatan dengan berdasarkan *ratio decidendi* atau alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai pada putusannya<sup>78</sup>, baik itu putusan hakim Mahkamah Konstitusi maupun putusan hakim Mahkamah Agung yang ada hubungannya dengan pengawasan Perda RTRW dalam lingkup kekuasaan *executive* dan *judicial*.

#### c. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dalam rangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu<sup>79</sup>. Selain itu, melalui pendekatan ini akan dianalisis juga perubahan-perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum<sup>80</sup> berkenaan pengawasan Perda RTRW dalam lingkup kekuasaan *executive* dan *judicial*.

---

<sup>77</sup>*Ibid.*, h. 154.

<sup>78</sup>*Ibid.*, h 158.

<sup>79</sup>*Ibid.*, h.166.

<sup>80</sup>*Ibid.*

d. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan cara mengadakan studi perbandingan hukum<sup>81</sup>. Adapun yang dibandingkan adalah undang-undang berkenaan penataan ruang yang ada di Indonesia dengan undang-undang berkenaan penataan ruang negara Thailand dan Belanda. Thailand dipilih sebagai negara perbandingan karena sama-sama memiliki susunan negara kesatuan, struktur wilayah dan geografis, serta sistem perencanaan tata ruang yang bersifat *top down* seperti halnya Indonesia. Sedangkan Belanda dipilih sebagai negara perbandingan karena selain memiliki susunan negara kesatuan seperti Indonesia, juga memiliki sistem perencanaan tata ruang wilayah yang dapat menjadi model untuk diterapkan di Indonesia. Model sistem perencanaan ini menekankan pada kombinasi *top down* dan *bottom up* dengan penguatan desentralisasi pada *Gementee*.

e. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan tujuan untuk membangun konsep yang akan menjadi acuan dalam penelitian<sup>82</sup> terhadap isu-isu hukum dalam pengawasan Perda RTRW dalam lingkup kekuasaan *executive* dan *judicial*. Konsep ini dapat dibangun dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang terdapat dalam pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup>*Ibid.*, h. 172.

<sup>82</sup>*Ibid.*, h. 177.

<sup>83</sup>*Ibid.*, h. 178.

### 1.7.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dapat dibedakan menjadi sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder. Penjelasannya dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, diartikan **Robert Watt**<sup>84</sup> sebagai *“The primary sources of law are those authoritative records of law made by law making bodies”*. Hal ini senada dengan pendapat **Peter Mahmud Marzuki**<sup>85</sup> yang mengemukakan bahwa bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Baik itu Peraturan Perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam disertasi ini, terdiri dari:
  - 1) Peraturan Perundang-Undangan yang berasal dari negara Indonesia, negara Thailand, dan negara Belanda;
  - 2) Putusan Mahkamah Agung; dan
  - 4) Putusan Mahkamah Konstitusi.
- b. Bahan hukum sekunder, diartikan **Robert Watt**<sup>86</sup> sebagai *The secondaries source of law are those publication with efer and relate to the law while not being them selves primary sources. They have since developed to include all legal text book, encylopedia, digest, journal and*

---

<sup>84</sup>Robert Watt, *Concise Legal Research Fourth Edition*, Federation Press, Sydney, 2001, h. 2.

<sup>85</sup>Peter Mahmud Marzuki I, *Op. Cit.*, h. 181.

<sup>86</sup>Robert Watt, *Loc. Cit.*

*the like*". Hal yang sejalan juga dikemukakan **Peter Mahmud Marzuki**<sup>87</sup> yang menyebutkan bahwa bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, yang terdiri dari buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Termasuk pula disertasi hukum<sup>88</sup> dan artikel-artikel hukum<sup>89</sup> yang mempunyai relevansi dengan isu-isu hukum dalam pengawasan Perda RTRW dalam lingkup kekuasaan *executive* dan *judicial*.

#### 1.7.4. Teknik, Prosedur Pengumpulan, dan Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer dikumpulkan dengan teknik inventarisasi dan kategorisasi sesuai dengan hierarki, jenis, dan nama materi yang diatur. Adapun, bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan teknik yang menggunakan sistem kartu catatan (*card system*), baik dengan kartu ikhtisar (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok karangan yang memuat pendapat asli penulis), kartu kutipan digunakan untuk memuat catatan pokok permasalahan, dan kartu ulasan (berisi analisis dan catatan khusus penulis). Bahan-bahan hukum tersebut kemudian dikelompokkan sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang ingin dicapai. Dan setelah selesai dikelompokkan, kemudian dianalisis berdasarkan pendekatan-pendekatan masalah yang digunakan.

---

<sup>87</sup>Peter Mahmud Marzuki I, *Loc. Cit.*

<sup>88</sup>*Ibid.*, h. 195.

<sup>89</sup>*Ibid.*, h. 196.

### 1.8. Sistematika Penulisan

Disertasi ini terdiri dari 5 (lima) bab, yang kerangka sistematika penulisannya disusun sebagai berikut:

- a. Bab I : Merupakan Bab Pendahuluan. Terdiri dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Orisinalitas Penelitian, Kerangka Teoritik dan Konseptual, Metodologi Penelitian, dan Sistematika Penulisan.
- b. Bab II : Merupakan Bab yang berisi pembahasan isu hukum pertama, yaitu *Ratio Legis* Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah sebagai Objek Pengawasan. Uraian didalamnya terdiri dari 3 (tiga) sub bab. Sub bab pertama berkenaan Negara Kesatuan sebagai Landasan Penyelenggaraan Perencanaan Tata Ruang Wilayah. Sub bab kedua berkenaan Karakteristik Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah. Dan sub bab ketiga berkenaan Sifat Pengawasan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.
- c. Bab III : Merupakan Bab yang berisi pembahasan isu hukum kedua, yaitu Asas-asas dalam Pengawasan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah. Uraianya terdiri dari 3 (tiga) sub bab. Sub bab pertama berkenaan Asas Kesatuan Peraturan Perundang-undangan. Sub bab kedua berkenaan Asas Kepentingan Umum. Dan sub bab ketiga berkenaan Asas Perlindungan Hak Asasi Manusia.

- d. Bab IV : Merupakan Bab yang berisi pembahasan isu hukum ketiga, yaitu *Ratio Decidendi* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 berkenaan Wewenang Pembatalan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah. Uraian didalamnya terdiri dari 3 (tiga) sub bab. Sub bab pertama berkenaan Pembatalan sebagai Salah Satu Hasil Pengawasan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah. Sub bab kedua berkenaan Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016 berkenaan Wewenang Pembatalan Peraturan Daerah. Dan sub bab ketiga berkenaan *Legal Reform* Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016.
- e. Bab V : Merupakan Bab Penutup, yang terdiri dari Kesimpulan dan Saran. Kesimpulan berisikan apa yang diperoleh dari hasil penelitian. Sedangkan saran berisikan solusi yang direkomendasikan sebagai pemecahan terhadap isu hukum dalam lingkup kekuasaan *executive* dan *judicial*.



## BAB II

# *RATIO LEGIS* PERATURAN DAERAH TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH SEBAGAI OBJEK PENGAWASAN