

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Wilayah perencanaan didefinisikan sebagai wilayah yang memperlihatkan koherensi atau kesatuan keputusan-keputusan ekonomi. Wilayah perencanaan dapat dipandang sebagai wilayah yang cukup besar untuk memungkinkan terjadinya perubahan-perubahan penting dalam penyebaran penduduk dan kesempatan kerja, namun cukup kecil untuk memungkinkan persoalan-persoalan perencanaan nya dapat dipandang sebagai suatu kesatuan. Oleh karena itu, wilayah perencanaan dibatas berdasarkan kenyataan sifat-sifat tertentu pada wilayah tersebut secara alamiah maupun non-alamiah yang sedemikian rupa sehingga pe perlu direncanakan dalam kesatuan wilayah perencanaan.¹

Tata ruang, dengan penekanan pada “tata” adalah pengaturan susunan ruangan suatu wilayah/daerah (kawasan) sehingga tercipta persayaratan yang bermanfaat secara yang bermanfaat secara ekonomi, sosial budaya dan politik, serta menguntungkan bagi perkembangan masyarakat wilayah tersebut.²

Dengan penekanan tersebut diharapkan dapat menggambarkan fungsi negara yang diamanatkan Pasal 2 ayat (2) UUPA, yang menyangkup:1). Mengatur penyelenggaraan peruntukan, penyediaan, penggunaan dan pemeliharaan ruangan (dalam arti tiga dimensi : bumi, air, dan udara) dan kekayaan yang ada di dalam menentukan hubungan antara orang-orang dengan ruang; dan 3). Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai

¹Ali Kabul Mahi, *Pengembangan Wilayah, Teori dan Aplikasi*, Jakarta:Prenadamedia, Cetakan Kedua, 2016, hal.8.

² *Ibid*, hal.16

ruangan.³ Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, dinyatakan bahwa Pengaturan penataan ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat dalam penataan ruang. Agar terciptanya tata ruang kota yang *open ended* yaitu suatu bentuk perencanaan yang menentukan bagian-bagian lain untuk bergerak secara spontan

Perencanaan dalam arti luas merupakan suatu proses yang berkelanjutan dalam merumuskan dan melaksanakan suatu matriks multidimensi dan keputusan yang saling berhubungan, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan dalam satu jangka dan urutan waktu yang ditentukan dengan cara-cara optimal. Proses tersebut termasuk memasukan dimensi waktu dan dimensi ruangan serta manusia dalam arti kapan dan dimana serta siapa yang melaksanakan kegiatan itu, dengan mempertimbangkan kondisi wilayah agar Sumber Daya Alam (selanjutnya disebut SDA) dapat diambil dan dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya. Tanpa perencanaan yang memadai dan komprehensif tersebut.⁴

Aspek dan pendekatan penataan ruang dimaksud adalah hal-hal yang mendasari dan cara merumuskan tata ruang sebagai instrumen yang yuridis bagi pemanfaatan Sumber Daya Manusia (selanjutnya disebut SDM) secara optimal dan terpadu, baik pada tahap perencanaan, pemanfaatan, maupun pengendalian

³ Hermanislamet, Bondan, 1989, *Tata Ruang dan Pembangunan dan Lingkungan*, Makalah, Kursus Dasar-dasar Amdal, Kantor Menag KLH dan PPLH UGM, Yogyakarta, hlm.2-4

⁴ Suratmi, 1997, *Ilmu Wilayah: Implementasi dan Penerapan dalam Pembangunan di Indonesia*, Musyawarah KAGAMA III di Surabaya, hlm.2

pemanfaatan pengendalian SDA tersebut⁵. Pendekatan ini penting, baik dari segi eksistensi tata ruang itu sendiri maupun segi motivasi dan dasar penataan ruang. Dalam hal eksistensi tata ruang, Hernanislamet mengemukakan bahwa “rencana (pola) tata ruang untuk meningkatkan daya manfaat lahan, merupakan:

- a) penerjemahan keinginan atau kebutuhan masyarakat umum dalam pola lingkungan hidupnya. Dan
- b) berfungsi sebagai pengungkapan atau penjabaran kebijakan (Pemerintah Daerah) tentang pengembangan dan pengelolaan lingkungan hidup.⁶

Pemanfaatan lahan sesuai dengan kemampuan ini berarti bahwa suatu bidang dan lahan tertentu memiliki jenis-jenis kemanfaatan (daya manfaat) yang Konstruktif. Penataan ruang memiliki peranan penting dalam usaha perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Seperti apakah peranan penataan ruang bagi usaha perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Perencanaan tata ruang wilayah ditetapkan dengan memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Kawasan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut KLH) berisi kajian tentang kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup untuk pembangunan, perkiraan mengenai dampak dan resiko lingkungan hidup, kinerja layanan/jasa ekosistem, efisiensi pemanfaatan sumber daya alam, tingkat kerentanan dan kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim, dan tingkat ketahanan dan potensi keanekaragaman hayati.

Setelah dilakukan pengkajian, hasilnya akan dijadikan bahan pertimbangan dalam perencanaan tata ruang wilayah. Dalam Pasal 3 Undang-

⁵ Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Jakarta: Penerbit Prenadamedia Group, Kencana, 2014, hlm 86.

⁶ Hermanislamet, Brondan, 1989, *Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup: Tata Ruang Pembangunan dan Lingkungan Hidup, Makalah/ Bahan Kursus Dasar-dasar Amdal (A), Kantor Men KLH dan PPLH UGM Yogyakarta*, hlm 4-5.

Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU RI No 26 Tahun 2007), dijelaskan bahwa Penataan Ruang diselenggarakan guna mewujudkan keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, guna terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, guna terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang. Akan tetapi dalam kenyataannya kebanyakan rencana-rencana yang dibuat tidak berjalan dengan semestinya.

Berdasarkan Pasal 14 ayat (2), Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyatakan bahwa rencana tata ruang sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a, secara hierarki terdiri atas: a). Rencana wilayah tata ruang nasional, b). Rencana wilayah tata ruang provinsi, dan c). Rencana wilayah tata ruang kabupaten/kota.⁷ Pada pasal tersebut telah dijelaskan bahwa Pemerintah Pusat memberikan kebijakan kepada Pemerintah kota. dalam hal ini Pemerintah Kota Pekanbaru sebelumnya telah membuat Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Rencana Tata Ruang Kota Pekanbaru, tetapi dalam permasalahannya Peraturan Daerah tersebut telah habis masa berlakunya sejak tahun 2004, maka dari itu rencana tata ruang Kota Pekanbaru saat ini masih mengalami kekosongan hukum. Hal inilah yang menjadi kendala terhadap perencanaan tata ruang Kota Pekanbaru.

Adapun kendala merevisi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Rencana Tata Ruang Kota Pekanbaru, menyesuaikan antara Rancangan Peraturan

⁷ Pasal 14 ayat 2, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Daerah (RANPERDA) Nomor (...) Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Kota Pekanbaru dengan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2018 tentang Rencana Tata Ruang Provinsi Riau dan struktur perencanaan tata ruang Kota Pekanbaru.

Peraturan tersebut tidak sesuai dengan Rancangan Peraturan Daerah (RANPERDA) Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Kota Pekanbaru. Penyesuaian tersebut mengacu pada Rencana pembagian wilayah pengembangan yang sampai saat ini masih mengalami pembahasan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru.

Berdasarkan kendala tersebut maka dibutuhkan pengendalian pemanfaatan ruang dalam Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2006 tentang Penataan Ruang, bahwa Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang. Dimana Pengaturan tata ruang bertujuan untuk menyelesaikan masalah – masalah yang terjadi dalam penataan ruang kota, khususnya kota Pekanbaru.⁸ Pemerintah Daerah dalam hal ini harus secepatnya membuat peraturan yang berhubungan langsung dengan aturan tata ruang Kota Pekanbaru, diharapkan dengan adanya pengaturan tersebut, masyarakat akan memiliki acuan yang jelas terhadap Peraturan Daerah yang berhubungan langsung dengan penerapan peraturan tata ruang Kota di Pekanbaru. Oleh karena itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “IMPLEMENTASI PERENCANAAN TATA RUANG KOTA PEKANBARU BERDASARKAN

⁸ Pasal 1 angka 15 Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

UNDANG-UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG ”.

1.2. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah penelitian ini antara lain:

1. Bagaimana Implementasi Perencanaan Tata Ruang Kota Pekanbaru dalam Pelaksanaan Pengendalian Tata Ruang Kota Pekanbaru Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang?
2. Apakah Faktor Penghambat dalam Pelaksanaan Pengendalian Tata Ruang Kota Pekanbaru?

1.3. Tujuan Penulisan

Dilihat dari rumusan masalah tersebut diatas, maka tujuan penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis implentasi perencanaan dalam Pengendalian tata ruang kota di Pekanbaru.
2. Untuk menganalisis pelaksanaan faktor-faktor penghambat dalam implementasi perencanaan dan pengendalian tata ruang kota di Pekanbaru.

1.4. Manfaat Penulisan

Berdasarkan hal tersebut di atas, kegunaan penulisan ini adalah sebagai berikut :

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu kontribusi bagi pengembang ilmu pengetahuan sebagai pengembangan suatu implementasi perencanaan dan pengendalian tata ruang Kota Pekanbaru berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007.
- 2) Dari hasil penelitian ini penulis berharap dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat khususnya tentang faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan pengendalian tata ruang Kota Pekanbaru.

1.5. Kajian Pustaka

1.5.1. Tata Ruang dalam Aspek Pengembangan Kota

Tata Ruang (TR) sebagai wujud penataan ruang pada intinya merupakan sarana untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Adapun pembangunan yang berkelanjutan adalah pembangunan yang memasukkan pertimbangan lingkungan hidup (LH) dalam kebijakan pembangunan sehingga pembangunan itu tidak saja untuk memecahkan masalah peningkatan kemajuan kesejahteraan masa sekarang, tetapi juga peningkatan kesejahteraan jangka panjang. Konsep pembangunan berkelanjutan adalah mengkomodasikan tujuan pertumbuhan ekonomi, tujuan pengentaaan kemiskinan, pengelolaan sumber alam dan lingkungan dalam rangka pemenuhan kebutuhan jangka panjang dan tujuan tersebut

konsisten satu sama lainnya⁹. Dalam hubungan tersebut, dapat dipahami betapa pentingnya perencanaan-perencanaan Tata Ruang (selanjutnya disebut TR) Wilayah dan Kota dalam konsep pembangunan berkelanjutan sebagai kebijaksanaan pembangunan dalam alokasi sumber daya alam dan pengelolaan lingkungan hidup untuk menompang pertumbuhan dan pengentasan kemiskinan yang bersifat jangka panjang .

Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 (selanjutnya disebut UUPR) tentang Penataan Ruang, ada tiga aspek yang dijadikan dasar dalam penataan ruang yaitu: (1). Aspek fungsi utama kawasan; (2). Aspek administrasi; (3). Aspek kegiatan.

Aspek ekonomi budaya juga sangat dapat menentukan perwujudan tata ruang secara optimal. Secara fenomena penataan ruang wilayah (perkotaan/perdesaan) di samping terbentuknya secara alamiah dan buatan manusia atau tata ruang yang direncanakan juga diwarnai oleh tatanan informal, terbentuk tanpa direncanakan, tata ruang formal yang sengaja ditetapkan oleh pemerintah atau institusi. Adapun teori yang dapat dikembangkan dalam hal ini yaitu teori pengembangan wilayah, dimana dalam teori ini terdiri dari lokasi dan teori pusat pertumbuhan, akan tetapi dalam perkembangan selanjutnya dikenal dengan teori agropolitan.

Teori agropolitan ini muncul karena adanya kekhawatiran semakin merajalelanya alih fungsi pertanian dan non pertanian, sehingga dikawatirkan akan semakin berkurangnya wilayah pertanian subur karena

⁹Thamrin,1989, *pertimbangan dalam Rangka Pembangunan Berkelanjutan, Makalah Pada Temu Ilmiah Peran dan Profesi Perencanaan Tata Ruang Wilayah dan Kota dalam Pertimbangan Berkelanjutan*, ITB, Tanggal 22-24 Oktober 1989, hlm.1-2

beralih fungsi.¹⁰ Adapun teori ini maka penataan ruang dalam ruang lingkup implementasi tata ruang kota merujuk pada teori berikut:

1.5.1.1. Teori Pusat Pertumbuhan Pembangunan Wilayah

Teori pusat pertumbuhan menyatakan bahwa pembangunan wilayah harus dilakukan melalui investasi industri di pusat-pusat¹¹. Konsep dari teori pusat pertumbuhan (*growth pole theory*) yang berdasarkan pada ekonomi dan pengembangannya dapat diidentifikasi sebagai berikut:¹²

- a. Konsep *leading industrie* (industri utama) dan perusahaan pendukung dinyatakan sebagai penggerak dari aktivitas ekonomi lainnya di pusat pertumbuhan.
- b. Konsep *polarisation* menyatakan bahwa pertumbuhan yang baik dari industri utama mengurangi *polarisation* dari unit-unit ekonomi yang lain kedalam *growth pole*. Secara implisit di dalam proses *polarisation* ekonomi ini akan mengarahkan pada polarisasi geografis dengan arahan sumber-sumber dan konsentrasi aktivitas ekonomi pada jumlah terbatas dari pusat pertumbuhan dalam suatu daerah.
- c. Konsep *spreed effects* menyatakan bahwa pendukung berjalannya dinamis dari pusat pertumbuhan akan mencair ke daerah sekitarnya.

Pengembangan pusat pertumbuhan adalah suatu cara untuk memecahkan persoalan yang disebabkan oleh keterbatasan dimensi geografis. Pertumbuhan harus dimanifestasikan pada jumlah pusat pertumbuhan yang selanjutnya menyebar ke berbagai wilayah lain Perroux percaya bahwa bergesarnya waktu akan diikuti oleh lahirnya pertumbuhan baru, dengan rangkaian efek yang sama keseluruh segmen ekonomi suatu

¹⁰Ali Kabul Mahi, 2016, *Pengembangan Wilayah Teori dan Aplikasi*, Edisi Pertama: Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT) Kencana, Jakarta, hlm. 10

¹¹*Ibid.* hlm.17

¹²*Ibid.* hlm.19

daerah. Ini berarti bahwa persoalan penyebaran pembangunan ke sektor dan daerah dalam masyarakat merupakan persoalan waktu.

Pembentukan pusat-pusat pertumbuhan dimaksudkan untuk mencegah meluasnya kecenderungan dari model tenaga kerja dan keuntungan untuk bermigrasi ke *core region*. Dengan pertumbuhan pusat pertumbuhan, polarisasi antara daerah biasa dieliminasi dimana daerah-daerah terbelakang akan diuntungkan. Inti teori Perroux yaitu:¹³

- a. Dalam proses pembangunan akan timbul industri unggulan yang merupakan industri penggerak utama dalam pembangunan suatu daerah.
- b. Pemusatan industri pada suatu daerah akan mempercepat pertumbuhan ekonomi karena akan menciptakan pola konsumsi yang berbeda antara daerah.
- c. Perekonomian merupakan gabungan sistem industri yang relatif aktif dengan industri yang relatif pasif atau industri yang tergantung industri unggulan.

Adapun konsep lain dari pusat pertumbuhan pembangunan adalah dengan menentukan terhadap konsep perencanaan. Konsep perencanaan tersebut memberikan konsentrasi efektif dari pembentukan suatu perkembangan pertumbuhan pusat kota.

1. Konsep Perencanaan

Bagi lembaga pemerintahan, pembuatan perencanaan kerja baik jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang adalah suatu keharusan sebelum melakukan suatu kegiatan, karena suatu kegiatan itu akan tidak terarah dan tidak terukur keberhasilannya. Rencana

¹³ Ali Kabul Mahi, *Pengembangan Wilayah (teori dan aplikasi)*, Jakarta: Prenada Media Group, Edisi Pertama, 2016, hal.16

dalam suatu lembaga pemerintahan merupakan suatu tindakan administrasi negara dalam rangka membuat suatu pedoman, instrumen, acuan dalam melaksanakan suatu kegiatan. Rencana pada lembaga pemerintahan maupun rakyat dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh aparat pemerintah maupun bagi masyarakat dalam melaksanakan suatu kegiatan atau melaksanakan kegiatan pembangunan¹⁴.

Pengertian rencana menurut A.D. Belianfante dan Burhanoeddin Soetan Batuah adalah (keseluruhan peraturan yang bersangkutan paut yang mengusahakan dengan sepenuhnya terwujudnya suatu keadaan tertentu yang teratur), tindakan yang berhubungan secara menyeluruh, yang memperjuangkan dapat terselenggarakan suatu keadaan yang teratur secara tertentu¹⁵. Perencanaan terbagi menjadi tiga kategori, yaitu¹⁶ :

1. Perencanaan informatif (*informative planning*) yaitu rancangan estimasi mengenai perkembangan masyarakat yang dituangkan dalam alternatif kebijakan tertentu. Rencana seperti ini tidak memiliki akibat hukum bagi warga negara.
2. Perencanaan indikatif (*indicative planning*), yaitu rencana - rencana yang memuat kebijakan-kebijakan yang akan ditempuh dan mengindikasikan bahwa kebijakan itu akan dilaksanakan. Kebijakan ini juga harus di terjrmahkan ke dalam keputusan-keputusan operasional dan normatif. Perencanaan seperti ini memiliki akibat yang tidak langsung (*inderecte rechtsgevolgen*).

¹⁴ Arba, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah "Prinsip-Prinsip Hukum Perancangan Penataan Ruang dan Penataan Tanah"*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Pertama, 2017, hlm.16

¹⁵ A.D.Belinfante dan Burhanoeddin Soetan Batuah, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bandung: Bina Cipta, 1983, hlm. 75

¹⁶ Arba, *Ibid*, hlm.17

3. Perencanaan oprasional atau normatif (*operational normative planning*), merupakan rencana-rencana yang terdiri dari persiapan-persiapan, perjanjian-perjanjian, dan ketetapan-ketetapan. Contohnya perencanaan normatif adalah mencakup rencana tata ruang, rencana pengembangan perkotaan, rencana pembebasan tanah, rencana peruntukan (*bestemmingsplan*), rencana pemberian subsidi, dan lain-lain. Perencanaan seperti ini memiliki akibat hukum langsung (*directe rechtsgevolgen*) baik bagi pemerintah maupun bagi warga negara¹⁷.

Sedangkan cara atau pendekatan di dalam melakukan perencanaan adalah:

1. pengumpulan data,
2. analisis data,
3. menetapkan kebijakan,
4. implementasi, dan
5. monitoring¹⁸.

“Perencanaan pada dasarnya berkisar pada dual hal, pertama ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkret yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan. Yang kedua adalah pilihan-pilihan diantara cara-cara alternatif yang efisien serta nasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut”¹⁹.

Semua jenis perencanaan tersebut dilakukan rangka mengatur, menata, dan menyelesaikan permasalahan penyediaan, peruntukan, dan penggunaan ruang dan sumber daya alam yang dan, baik laut, udara,

¹⁷ *Ibid*, hlm.18

¹⁸ Kay and Alder, “*Rencana dan Pengembangan Wilayah*”, Jakarta: Crestpant Press dan Yayasan Obor Indonesia, 2009, hlm. 335

¹⁹Robinson Tarigan, *Perancangan Pengembangan Wilayah*, Jakarta:PT Bumi Aksara, Edisi Revisi, 2010, hlm. 1-3

dan darat dalam rangka pembangunan menuju masyarakat yang adil dan makmur²⁰

2. Pengembangan wilayah

Konsep pengembangan wilayah adalah suatu konsep wilayah yang dibatasi berdasarkan kenyataan sifat-sifat tertentu berdasarkan pada wilayah tersebut yang biasa bersifat alamiah maupun non alamiah yang sedemikian rupa sehingga perlu direncanakan dalam kesatuan wilayah perencanaan.

Pembangunan merupakan upaya yang sistematis untuk menciptakan suatu keadaan yang dapat menyediakan berbagai alternatif yang sah bagi pencapaian aspirasi setiap warga yang humanistik. Sedangkan menurut Anwar pembangunan wilayah dilakukan untuk mencapai tujuan pengembangan wilayah yang menyangkut aspek-aspek pertumbuhan, pemerataan, dan berkelanjutan berdimensi lokasi dalam ruang dan berkaitan dengan aspek sosial dan ekonomi wilayah.

Pengembangan wilayah mekanisme harus juga menjadi prasyarat bagi perencanaan pengendalian tata ruang kota dalam pengembangan wilayah kawasan²¹. Dalam pemetaan pengembangan wilayah satu wilayah pengembangan diharapkan mempunyai unsur strategis antara lain berupa sumber daya alam, sumber daya manusia dan infrastruktur yang saling berkaitan dan melengkapai sehingga

²⁰Robinson Tarigan, *op.cit*, hlm.5

²¹www.radarplanologi.com/2015/10/konsep-wilayah-pengembangan-wilayah.html, diakses tanggal 22 juli 2019, jam 11.38 wib.

dapat dikembangkan secara optimal dengan memperhatikan sifat sinergisme di antaranya (Direktorat Pengembangan Wilayah dan Transmigrasi, 2003).

Menurut Direktorat Pengembangan Kawasan Strategis, Ditjen Penataan Ruang Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah (2002)²², prinsip-prinsip dasar pengembangan wilayah adalah

- a. Sebagai growth center dimana pengembangan wilayah tidak hanya bersifat internal wilayah namun harus diperhatikan sebaran atau pengaruh (*spread effect*) pertumbuhan yang dapat ditimbulkan bagi wilayah sekitarnya, bahkan secara nasional.
- b. Pengembangan wilayah memerlukan upaya kerjasama pengembangan antara daerah menjadi persyaratan utama bagi keberhasilan pengembangan wilayah.
- c. Pola pengembangan wilayah bersifat integral yang merupakan integrasi daerah-daerah yang tercakup dalam wilayah pendekatan kesetaraan.

Perangkat inilah yang menjadi suatu *perencanaan* pembangunan wilayah sangat banyak perangkat analisis yang digunakan sebagai indikator suatu pembangunan wilayah secara umum. Adapun bentuk struktur yang menggambarkan pengembangan wilayah dalam unsur-unsur pengembangan wilayah pembangunan berkelanjutan.

²² Direktorat Pengembangan Kawasan Strategis, Ditjen Penataan Ruang Republik Indonesia, Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah



**Keterkaitan antara unsur – unsur
bentuk perkotaan dan dimensi keberlanjutan**

Pada susunan grafik tersebut bahwa pembangunan berkelanjutan sangatlah penting, sebab pembangunan dalam mengembangkan wilayah untuk mewujudkan kesesuaian dari pembangunan berkelanjutan membutuhkan suatu unsur-unsur sosial, lingkungan, dan ekonomi. Dalam hal ini peran Pemerintah Kota Pekanbaru menerapkan program tersebut agar pembangunan berkelanjutan dapat difungsikan dalam bentuk 3 peran tersebut.

Bentuk kota juga merupakan tambahan dari sebuah unsur untuk menciptakan pembangunan berkelanjutan. Dalam hal ini bentuk kota adalah upaya Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru untuk menciptakan suatu bentuk Kota yang baik. Bentuk Kota yang ideal nantinya akan menciptakan suatu penggunaan lahan yang baik pula.

Dalam pengembangan wilayah inilah yang menjadi aspek suatu perencanaan dalam pengaturan tata ruang Kota Pekanbaru. Hal inilah yang menjadi dasar dari gambar yang dijelaskan di atas bahwa bentuk perkotaan mendesain suatu pengembangan kota yang berkelanjutan.

1.5.1.2. Teori Penegakan Hukum Administrasi

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan penyerasian hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah atau pandangan-pandangan nilai yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan perdamaian hidup²³.

Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Oleh karena itu, keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakekatnya merupakan penetapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi, pada hakekatnya diskresi berada pada hukum dan moral.²⁴

Penegakan hukum administrasi adalah peegakan hukum yang mempunyai pencegahan dan perbuatan terlarang dan terutama ditunjukkan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh

²³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Perss, Jakarta: 2010, hlm. 5.

²⁴ Jimly asshiddiqie, *Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia, Seminar Menyoal Moral Penegak Hukum*, Gadjah Mada, Jakarta:2006, hal. 46.

ketentuan hukum yang dilanggar.²⁵ Dalam Pasal 62 dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, sanksi administrasi yaitu : 1). Peringatan tertulis, 2). Penghentian sementara kegiatan. 3). Penghentian sementara pelayanan umum. 4). Penutupan lokasi. 5). Pencabutan izin. 6). Pembatalan izin. 7). Pembongkaran bangunan. 8). Pemulihan fungsi ruang. 9). Denda administrasi.²⁶ Dari penjelasan pasal tersebut bahwa penegakan administrasi dalam perencanaan tata ruang Kota Pekanbaru sangat diperlukan sebab kebijakan yang diterapkan akan sanksi berdampak pada suatu sistem tatanan hukum yang berlaku. Penegak hukum yang baik merupakan kunci dari penegakan hukum yang baik. Baikpun hukum dan masyarakatnya, maka penegakan hukum pun akan kacau.²⁷ Adapun sanksi yang dimaksud dalam penegakan hukum administrasi antara lain:

1. *Bestuursdwang* (paksaan pemerintah). *Bestuursdwang* dapat diuraikan sebagai tindakan-tindakan yang nyata (*feitelijke handeling*) dari penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaedah hukum administrasi atau (bila masih) melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga karena bertentangan dengan undang-undang. Penerapan sanksi ini jelas harus atas peraturanperundang-undangan yang tegas. Penarikan kembali keputusan atau ketetapan yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi).
2. Penarikan kembali suatu keputusan atau ketetapan yang menguntungkan tidak terlalu perlu pada suatu peraturan perundang-undangan. Hal itu tidak termasuk apabila keputusan atau ketetapan tersebut berlaku untuk waktu yang tidak tertentu

²⁵ H.R.Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2006, hlm.26

²⁶ Pasal 63 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

²⁷ Erdianto, *Makelar Kasus/Mafia Hukum, Modus Operandi Dan Faktor Penyebabnya*, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.I, No.1 Agustus 2010, hlm. 28.

- dan menurut sifatnya “dapat di akhiri” atau ditarik kembali (izin, subsidi berskala). Tanpa suatu dasar hukum yang tegas untuk itu penarikan kembali tidak dapat diadakan secara berlaku surut. Karena bertentangan dengan azas hukum, tapi kebanyakan undang-undang modern, kewenangan penarikan kembali sebagai sanksi diatur dengan tegas.
3. Pengenaan denda administratif.
Pengenaan sanksi administratif, terutama terkenal di dalam hukum pajak yang menyerupai penggunaan suatu sanksi pidana (juga harus atas landasan peraturan perundang-undangan yang berlaku)
 4. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (dwangsom).²⁸
kepastian hukum saja, maka unsur-unsur lain dikorbankan.

Demikian pula kalau diperhatikan adalah kemanfaatan maka kepastian hukum dan keadilan akan dikorbankan dan begitulah seterusnya. Sebagai suatu norma sosial, hukum merupakan suatu produk budaya.²⁹ Hukum pengantar masyarakat secara patut dan bermanfaat dengan menetapkan apa yang harus ataupun yang dibolehkan dan sebaliknya. Dengan demikian menarik garis antara apa yang menurut hukum dan apa yang melawan hukum.

Hukum dapat mengkualifikasikan suatu perbuatan sesuai dengan hukum atau mendiskualifikasikan sebagai melawan hukum. Perbuatan yang sesuai dengan hukum tidak merupakan masalah dan tidak perlu dipersoalkan, yang menjadi masalah adalah perbuatan yang melawan hukum. Kalau dilihat secara fungsional, maka sistem penegakan hukum itu merupakan suatu sistem aksi.³⁰

²⁸ Sunindhia, Y.W Ninik Widiyanti, *Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi*, Rineka Cipta : Jakarta, 1992, hlm. 92

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta: 2008, hlm. 5.

³⁰ Sudarto, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung: 2006, hlm. 112.

Ada sekian banyak aktifitas yang dilakukan oleh alat perlengkapan negara dalam penegakan hukum. Yang dimaksud dengan alat penegak hukum itu biasanya hanyalah kepolisian, setidaknya badan-badan yang mempunyai wewenang kepolisian dan kejaksaan. Akan tetapi jika penegak hukum diartikan secara luas, seperti yang dikemukakan diatas maka penegak hukum itu menjadi tugas pula bagi pembentuk undang-undang, hakim, instansi pemerintahan, dan aparat eksekusi pidana.³¹ Soerjono Soekanto mengatakan bahwa agar hukum dapat berfungsi dengan baik diperlukan keserasian dalam hubungan antara 4 (empat) faktor yakni:³²

1. Hukum atau peraturan itu sendiri. Kemungkinannya adalah bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan undang-undang mengenai bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadang kala ada ketidakserasian antara hukum tercatat dengan hukum kebiasaan, dan seterusnya.
2. Mentalitas petugas yang menegakkan hukum, penegak hukum antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, petugas masyarakat, dan seterusnya. Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, akan tetapi mental penegak hukum kurang baik, maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum.
3. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum kalau peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegaknya baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai (dalam ukuran tertentu), maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.
4. Kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku warga masyarakat.

Keempat faktor di atas tersebut, saling berkaitan dan merupakan inti dari sistem penegakan hukum. Apabila keempat faktor tersebut ditelaah

³¹ *Ibid.*

³² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta: 2013, hlm. 293.

dengan teliti, maka akan dapat terungkap hal yang berpengaruh terhadap sistem penegakan hukum.³³ Sehingga teori penegakan hukum ini akan membantu peneliti untuk mengetahui tata cara pelaksanaan *dismissal* proses di Pengadilan Tata Usaha Pekanbaru.

1.6. Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan dalam penulisan ini menggunakan penelitian sosio legal, dimana penelitian sosio legal adalah suatu penelitian yang secara sistematis merupakan suatu penelitian yang mengarah pada ilmu-ilmu sosial yang terjadi di masyarakat. Penelitian sosio legal ini merupakan suatu bentuk kajian atas suatu permasalahan dalam mencari solusi-solusi atas permasalahan di lingkungan masyarakat. Selain karena kontribusi kepada ilmu sosial, juga karena kajian sosio legal ini sangat diperlukan untuk dapat meningkatkan kinerja sistem-sistem hukum.

Penelitian sosio legal adalah istilah yang digunakan terhadap penyelidikan-penyeldikan yang dirancang untuk menambah khazanah ilmu pengetahuan sosial, gejala sosial, atau praktik - praktik sosial. Gejala sosial atau hubungan antara dua atau lebih gejala sosial di jadikan sebagai topik penelitian sosial.³⁴ Yang mengarah kepada kasus-kasus hukum di lingkungan masyarakat. Gejala sosial inilah yang menjadi suatu bentuk pokok terbentuknya suatu prilaku menyimpang baik di dalam masyarakat maupun pemerintah pada umumnya. Jika demikian, penelitian ini sangat berhubungan langsung diantara orang, kelompok, institusi, atau lingkungan yang lebih luas dinamakan dengan

³³ *Ibid*, hlm. 294.

³⁴ Herlambang P. Wiratraman, " *Penelitian Sosio-Legal dan Konsekuensi*", Center of Human Rights Law Studies (HRLS) Fakultas Hukum Universitas Airlangga, hlm. 1

penelitian sosial. Sedangkan penelitian sosial merupakan suatu tipe penelitian yang dilakukan oleh ilmuwan sosial (*social scientist*) untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tentang berbagai aspek sosial sehingga kita dapat memahaminya. Pendekatan sosio-legal merupakan kombinasi antara pendekatan yang berada dalam rumpun ilmu- ilmu sosial, termasuk di dalamnya ilmu politik, ekonomi, budaya, sejarah, antropologi, komunikasi dan sejumlah ilmu lainnya. Pendekatan sosio legal dalam mengkaji suatu masalah hukum, manfaat dari pendekatan sosio legal adalah membantu untuk memahami dan memberikan konteks konfigurasi sosial dan politik. Hal ini yang sangat mempengaruhi hukum dan pelaksanaannya.³⁵

1.6.1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan merupakan bentuk penelitian deskriptif dengan metode kualitatif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk melukiskan tentang sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu. Biasanya dalam penelitian ini, peneliti sudah mendapatkan/mempunyai gambaran yang berupa data awal tentang permasalahan yang akan diteliti.³⁶

Metode penelitian kualitatif didefinisikan sebagai metode penelitian ilmu-ilmu sosial yang mengumpulkan dan menganalisis data berupa kata-kata (lisan maupun tulisan) dan perbuatan-perbuatan manusia serta penelitian tidak berusaha menghitung atau

³⁵Herlambang P. Wiratraman, " *Penelitian Sosio Legal dan Konsekuensi Metodologisnya* ", Center of Human Rights Law Studies (HRLS) Fakultas Hukum Universitas Airlangga, hlm. 3
³⁶ Suratman dan Daillah, Philips, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung, Alfabeta, 2012, hal. 47.

mengkuantifikasi data kualitatif yang telah diperoleh dan dengan demikian tidak menganalisis angka-angka.³⁷

1.6.2. Sampel Penelitian

Sampel penelitian ini adalah pihak-pihak yang berkaitan langsung dalam perencanaan tata ruang Kota Pekanbaru. Adapun sampel penelitian yang dijadikan responden dalam penelitian ini antara lain Dinas PU Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Pekanbaru, Badan Perijinan Terpadu Satu Pintu, Dinas Penataan Ruang Kota Pekanbaru, serta Bappeda (Badan Pengembangan Pembangunan Daerah) Kota Pekanbaru.

1.6.3. Teknik Pengumpulan data

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan metode observasi lapangan, wawancara mendalam, mengumpulkan dokumen-dokumen tentang tata ruang Kota berupa peta letak kawasan strategis, peta struktur ruang, peta administrasi Kota Pekanbaru dan lain-lain dan bentuk peraturan-peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan tata ruang Kota.

Metode wawancara sangat diperlukan pada penelitian ini, disebabkan proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara penanya atau pewawancara dengan penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (panduan wawancara).³⁸ Sedangkan

³⁷ Afrizal, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hal.13.

³⁸ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2013, hal.170.

bentuk observasi dan dokumen yang berhubungan dengan tata ruang Kota adalah bentuk bagian pengumpulan data tambahan yang dapat memperkuat suatu penelitian akan suatu bentuk fisik suatu penelitian. Selain melakukan wawancara mendalam, penulis juga mengumpulkan data-data sekunder dan primer berupa dokumen-dokumen yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

1.6.4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data pada penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis. Penelitian kualitatif jauh lebih subjektif dari pada penelitian atau survei kuantitatif. Dalam penelitian kualitatif, penelitian peneliti bertolak dari data, memanfaatkan teori dan yang ada sebagai penjelas, dan berakhir dengan sebuah “teori”. Penelitian ini juga meriset kondisi sosial yang diobservasi, karena seluruh realitas yang terjadi merupakan kesatuan yang terjadi secara alamiah. Hasil dari penelitian kualitatif juga dapat memunculkan teori dan konsep baru, apabila hasil penelitiannya bertentangan dengan teori dan konsep yang sebelumnya dijadikan kajian dalam penelitian.

Teknik ini penulis ingin bertujuan agar pembaca dapat mendapatkan analisis suatu bentuk permasalahan akan data yang terjadi di dalam suatu bentuk penelitian yang sedang diteliti. Dalam analisis data

ini juga tipologi dari kasus yang di dapat sangat berkaitan langsung dengan suatu bentuk korelasi akan suatu masalah yang ingin dikaji³⁹.

1.7. Pertanggungjawaban Sistematis

Bab 1 Pendahuluan Yang mana membahas tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan yang selanjutnya dijabarkan dalam suatu susunan kalimat yang sistematis, hal ini bertujuan untuk mempermudah pembaca dalam memahami arah penelitian penulis

Bab 2 Pembahasan dan Analisa Tentang Implementasi Perencanaan Tata Ruang Kota di Pekanbaru dalam Pelaksanaan Pengendalian Tata Ruang Kota Menurut Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007. Bab ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang pengaturan apa saja yang telah diatur oleh Undang-Undang dan Untuk mengetahui apa saja yang ditentukan oleh Undang-Undang nomor 26 Tahun 2007 tentang perencanaan tata ruang Kota Pekanbaru termasuk gambaran dari pemanfaatan ruang, pengendalian dan pengawasan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang Kota Pekanbaru.

Bab 3 Gambaran tentang Faktor Penghambat dalam Pelaksanaan Pengendalian Tata Ruang Kota Pekanbaru.

Bab 4 Penutup yang berisikan tentang kesimpulan dan saran yang di rekomendasikan oleh penulis kepada Pemerintahan Kota Pekanbaru dalam upaya

³⁹ Afrizal, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hal. 175-176.

pengendalian dan *perencanaan* tata ruang Kota Pekanbaru. Bab ini merupakan manfaat dari praktis dari penelitian yang dilakukan penulis.