

**PERLINDUNGAN HUKUM HAK-HAK MASYARAKAT  
DALAM RENCANA TATA RUANG WILAYAH  
KOTA MATARAM BERDASARKAN  
PERDA NOMOR 12 TAHUN 2011**

***THE LEGAL PROTECTION OF COMMUNITY RIGHTS IN AREA  
SPATIAL PLANNING OF MATARAM CITY BASE ON THE LOCAL  
REGULATION NUMBER 12 YEAR 2011***

**Arba**

Fakultas Hukum Bagian Hukum Pertanahan Universitas Mataram  
Email : arbah@yahoo.co.id

Naskah diterima : 12/02/2014; revisi : 12/03/2014; disetujui : 28/03/2014

**ABSTRACT**

*This research aims to uncover, analyze, and comprehend the policy of the Spatial Plan in terms of the normative aspect, especially to analyze the legal protection of community rights and participation. This research will be conducted to analyze the normative policies and strategies of the patterns of spatial use in Mataram base on the Local Regulation Number 12 of 2011 on RTRW, as well as to analyze the legal protection and alignment to people's rights as one of the stakeholders. This research is normative research, so the main approach method employed is normative approach which consist of the legislation approach (statute approach), conceptual approach (, analytical approach), and historical approach. Having been analyzed as normative and qualitative, the results of research shows that the rights of individuals and communities have conceptually regulated and protected by the State Constitution, the 1945 Constitution and many other legislations, particularly those regulation of Spatial Planning (Act Number 26 of 2007, Government Regulation Number 15 of 2010 and Government Regulation Number 68 of 2010). In addition, The Acts Number 12 of 2011 on the Establishment of Legislation stated that in proposing every legislation the community should be involved. As mentioned in the Local Regulation of Spatial Plan Number 12 of 2011 it is clearly stated that the law has regulated and protected the rights and obligations of the community, but the community involvement in making RTRW is limited to only public consultation. the Acts and Government Regulations actually mentioned that public participation means not only a public consultation but the participation in preparing and planning the space regulation. Therefore, the Government of Mataram in order to provide the legal protection of community rights as one of the stakeholders, after five years of enactment of the Regulation, the government should conduct a review, and prioritize the public participation .*

*Keyword : Policy, People Right, Special planing*

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap, mengkaji dan memahami kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah ditinjau dari aspek normatif, lebih khusus mengkaji tentang perlindungan hukum hak-hak dan peranserta masyarakat. Penelitian ini akan dilakukan untuk menganalisis secara normatif kebijakan dan strategi pola pemanfaatan ruang wilayah Kota Mataram berdasarkan Perda RTRW Nomor 12 Tahun 2011, dan untuk menganalisis perlindungan hukum dan keberpihakan terhadap hak-hak masyarakat sebagai salah satu

pemangku kepentingan. Hukum normatif, maka metode pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan normatif. Jenis pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Hasil penelitian setelah dianalisis secara normatif dan kualitatif, menunjukkan bahwa secara konseptual hak-hak individu dan masyarakat telah diatur dan dilindungi oleh Konstitusi Negara, yaitu UUD 1945 maupun oleh berbagai peraturan perundang-undangan, terutama yang mengatur tentang Penataan Ruang (Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010, dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010). Selain itu juga Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus melibatkan masyarakat. Demikian pula halnya di dalam Perda RTRW Nomor 12 Tahun 2011 telah mengatur dan melindungi secara jelas hak dan kewajiban masyarakat, akan tetapi keterlibatan masyarakat dalam penyusunan RTRW hanya sebatas konsultasi publik saja. Padahal bentuk partisipasi masyarakat menurut Undang-undang dan Peraturan Pemerintah bukan hanya sebatas konsultasi publik akan tetapi peranserta dalam menyusun dan merencanakan penataan ruang tersebut. Oleh karena itu Pemerintah Kota Mataram dalam rangka memberikan perlindungan hukum hak-hak masyarakat sebagai salah satu pemangku kepentingan dengan baik, maka setelah lima tahun berlakunya Perda ini, hendaknya melakukan peninjauan kembali, dan keikutsertaan masyarakat harus diutamakan.

*Kata Kunci : Kebijakan, Hak Masyarakat, Tata Raung*

## PENDAHULUAN

UNDANG-UNDANG DASAR 1945, Pasal 33 ayat (3), yang menyatakan "*bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*". Atas dasar ketentuan tersebut, aka pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (LN. 1960-104, TLN. 2043) yang dikenal dengan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria). UUPA memberikan kekuasaan kepada Negara untuk mengatur peredaran, peruntukkan, dan penggunaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, untuk itu maka di dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA menugaskan kepada Pemerintah dalam rangka Sosialisme Indonesia, untuk membuat suatu rencana umum mengenai peredaran, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

a. untuk keperluan Negara;

- b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, dan lain-lain kesejahteraan;
- d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Pelaksanaan rencana umum yang dimaksud dalam Pasal 14 ayat 1 dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah untuk mengatur peredaran dan peruntukkan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya sesuai dengan keadaan daerahnya masing-masing. Untuk itu, maka masing-masing Pemerintah Daerah wajib membuat Peraturan Daerah rencana tata ruang wilayahnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 14, UUPA tersebut maka, pemerintah membentuk Undang-Undang 23 Tahun 1992 tentang

Penataan Ruang yang selanjutnya dirubah dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berdasarkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia;
- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dalam pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.”

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Pasal 60 menentukan dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk:

- a. mengetahui rencana tata ruang;
- b. menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang;
- c. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;
- d. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;
- e. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang; dan
- f. mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Sebagai pelaksanaan lebih lanjut ketentuan UUPR tersebut pemerintah membentuk Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan UUPR, dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang. Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian manfaat ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan: (i) dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; (ii) tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan (iii) tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas lingkungan. Atas dasar ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan Perda RTRW Provinsi NTB Nomor 3 Tahun 2010, maka Pemerintah Kota Mataram membentuk Perda RTRW Nomor 12 Tahun 2011 berlaku Tahun 2011-2031.

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis ingin memfokuskan penelitian ini pada beberapa hal, yaitu pertama bagaimana konsepsi dan pengaturan perlindungan hak-hak masyarakat dalam UUPR dan peraturan pelaksanaannya; dan kedua bagaimana pengaturan perlindungan hak-hak masyarakat dalam Perda RTRW Kota Mataram.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Ilmu hukum normatif dipahami sebagai ilmu tentang kaidah (norma), merupakan ilmu yang menelaah hukum sebagai kaidah atau sistem kaidah-kaidah, dengan dogmatik hukum atau sistematik hukum. Penelitian hukum normatif menurut Mukti Fajar dan Yulianto Achmad<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mukti Fajar ND. dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, Cet. I, 2010), hlm. 34.

“adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma-norma, kaidah-kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran). Mengingat bahwa penelitian ini adalah penelitian hukum normatif studi tentang (teori/konsep, asas-asas dan perundang-undangan), maka metode pendekatan yang utama yang dipergunakan adalah pendekatan normatif. Jenis pendekatan normatif yang dipergunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan *historis* (*historical approach*) dan pendekatan analitis (*analytical approach*)

Penelitian ini dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*liberary reseach*). Penelitian kepustakaan dilakukan untuk mengkaji bahan-bahan hukum primer berupa Undang-Undang, Peraturan-Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah, dan lainnya, bahan-bahan hukum sekunder berupa: konsep-konsep teori dan pendapat para ahli, dan dokumen-dokumen resmi, hasil-hasil penelitian, serta bahan hukum tertier berupa kamus-kamus bahasa dan kamus hukum.

Pengumpulan bahan hukum (bahan kepustakaan) dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis bahan-bahan kepustakaan (mengkaji Undang-undang dan peraturan-peraturan, serta buku-buku literatur). Selain itu juga mengkaji dokumen-dokumen resmi negara, mengkaji pendapat-pendapat para ahli hukum, hasil-hasil penelitian hukum sebelumnya, kamus hukum dan ensiklopedia hukum.

Untuk mengkaji hukum dari aspek normatif (*law in book*), maka metode normatif analitislah yang dijadikan acuan

dalam mengkaji dan menganalisis sesuatu permasalahan. Analisis bahan hukum dengan cara menggunakan penafsiran-penafsiran hukum, baik penafsiran otentik, penafsiran gramatikal, penafsiran *historical*, maupun penafsiran secara ekstensif.<sup>2</sup> Dari hasil analisis selanjutnya mencari prinsip-prinsip hukum, hubungan-hubungan antara prinsip hukum yang satu dengan prinsip hukum lainnya, persamaan hal-hal yang sering timbul, dan sebagainya kemudian disimpulkan dengan menggunakan penalaran deduktif-induktif.

## PEMBAHASAN

### A. Konsepsi dan Pengaturan Perlindungan Hak-hak Masyarakat dalam UUPR dan Peraturan Pelaksanaannya

Hak dan kewajiban adalah sesuatu konsepsi hukum yang selalu melekat pada subyek hukum. Hak merupakan suatu kewenangan yang dimiliki oleh seseorang terhadap sesuatu, baik terhadap yang berwujud maupun yang tidak berwujud. Sedangkan kewajiban adalah suatu beban tanggungjawab yang dipikul oleh setiap subyek hukum.

Dalam kamus hukum hak adalah kebebasan untuk berbuat sesuatu menurut hukum.”<sup>3</sup> Satjipto Rahardjo menyatakan hak adalah kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang dengan maksud untuk melindungi kepentingan seseorang tersebut.”<sup>4</sup> Dalam kepustakaan ilmu hukum, dikenal dua teori atau ajaran untuk menjelaskan keberadaan hak, yaitu sebagai berikut:

<sup>2</sup> S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik*, (Bandung, Transito, 1982), hlm. 129.

<sup>3</sup> Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum*, Edisi Lengkap Bahasa Belanda, Bahasa Indonesia, Inggris, (Semarang Indonesia, Aneka Ilmu, 1977) hlm 410

<sup>4</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, 1985, hlm. 95.

- a. *Belangen Theorie* (teori kepentingan) menyatakan bahwa hak adalah kepentingan yang terlindungi.
- b. *Wilsmacht Theorie* (teori kehendak), yaitu hak adalah kehendak yang dilengkapi dengan kekuatan.”<sup>5</sup>

Sedangkan kewajiban merupakan beban yang diberikan oleh hukum kepada orang atau badan hukum (subjek hukum), misalnya kewajiban seseorang atau badan hukum untuk membayar pajak dan lahirnya karena ketentuan Undang-undang. Suatu kewajiban lahir disebabkan karena hukum dan juga karena perbuatan hukum.

Setiap subyek hukum, apakah secara individu atau secara kelompok selalu mendapat perlindungan hukum. Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan hukum. Dikatakan dilindungi oleh hukum adalah apabila sesuatu itu diatur dan dilindungi oleh peraturan per-undang-undangan yang berlaku.

Negara Republik Indonesia telah menyatakan dalam Pasal 14 UUPA mengatur tentang kewenangan Negara untuk melakukan perencanaan tata ruang di seluruh wilayah Indonesia. Sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari ketentuan tersebut, pemerintah telah membentuk Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang selanjutnya dirubah dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan selanjutnya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Khususnya di bidang penataan ruang wilayah daerah, pemerintah daerah me-

mbuat aturan hukum berupa Perda RTRW yang bertujuan untuk melindungi kepentingan semua pihak. Perencanaan tata ruang merupakan salah satu produk hukum dari kebijakan Negara/pemerintah sesuai dengan kewenangannya untuk mengatur penyediaan, peruntukkan, penggunaan dan pemanfaatan ruang dan sumber daya alam. Sebagai suatu produk hukum yang bertujuan untuk mengatur dan melindungi hak dan kewajiban para pihak dalam hubungan dengan penyediaan, peruntukkan, penggunaan dan pemanfaatan ruang dan sumber daya alam, maka penyusunan rencana tata ruang wilayah betul-betul memperhatikan hak-hak dan kewajiban para pihak yang berkepentingan atau pemangku kepentingan, sehingga tidak ada yang merasa dirugikan satu dengan lainnya. Salah satu pemangku kepentingan di dalam kaitan dengan perencanaan tata ruang adalah masyarakat. Oleh karena itu maka, kepentingan, hak-hak dan kewajiban masyarakat harus di kedepankan dengan tanpa mengabaikan hak-hak dan kewajiban bagi pemangku kepentingan lainnya.

Perlindungan hak-hak dan kewajiban, serta peranserta masyarakat dalam suatu perencanaan<sup>6</sup>, pelaksanaan dan pengendalian tata ruang adalah merupakan suatu hal yang sangat prinsipil, karena dengan keterlibatan masyarakat dalam menentukan kebijakan publik oleh pemerintah akan berdampak pada meningkatnya kepercayaan publik terhadap suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Dengan keterlibatan masyarakat berarti mencerminkan sikap pemerintah yang berpihak

<sup>6</sup> Pengertian rencana menurut A.D. Belinfante dan Burhanoeddin Soetan Batuh adalah suatu (keseluruhan peraturan yang bersangkutan paut yang mengusahakan dengan sepenuhnya terwujudnya suatu keadaan tertentu yang teratur), tindakan yang berhubungan secara menyeluruh, yang memperjuangkan dapat terselenggaranya suatu keadaan yang teratur secara tertentu. D. Belinfante dan Burhanoeddin Soetan Batuh, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*, (Bandung, Bina Cipta, 1983), hlm.75

<sup>5</sup> Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Graha Indonesia, 2003, hlm. 32.

kepada prinsip keterbukaan dan pertanggungjawaban secara publik.

Keterlibatan publik/masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khusus tentang pembentukan Perda diatur oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di dalam Pasal 35 menentukan: dalam penyusunan *Prolegda (Program Legislative Daerah)* Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1), penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- b. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- c. aspirasi masyarakat daerah.

Sedangkan konsepsi peranserta, hak dan kewajiban masyarakat dalam perencanaan penataan ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 adalah dijabarkan di dalam ketentuan pasal-pasal sebagai berikut:

- a. Psl 55 ayat (4 dan 5) Untuk menjamin terselenggaranya RTRW dengan baik, maka masyarakat diikut sertakan oleh pemerintah dalam pengawasan; peran masyarakat dapat dilakukan dengan menyampaikan laporan dan/atau pengaduan kepada Pemerintah dan pemerintah daerah.
- b. Pasal 60 menentukan bahwa masyarakat berhak:
  1. mengetahui rencana tata ruang;
  2. menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang;
  3. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan

yang sesuai dengan rencana tata ruang;

4. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;
  5. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang; dan
  7. mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.
- c. Pasal 66 menentukan hak masyarakat untuk mendapat perlindungan hukum jika dirugikan dalam penataan ruang yaitu mengajukan gugatan melalui pengadilan.

Selain hak masyarakat juga mempunyai kewajiban dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan tata ruang wilayah sebagaimana diatur dalam Pasal 61 yakni, dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib:

- a. menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- b. memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;
- c. mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan
- d. memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Sedangkan Peranserta masyarakat dalam perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian tata ruang diatur secara khusus di dalam Pasal 65 yaitu:

- (1) Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat.
- (2) Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan, antara lain, melalui:
  - a. partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang;
  - b. partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan
  - c. partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

Pengaturan lebih lanjut diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang LN 2010 Nomor 21, TLN Nomor 5103 mengatur lebih lanjut tentang hak-hak, dan peranserta masyarakat dalam perencanaan penataan ruang, yaitu sebagai berikut:

1. Pasal 25 (1) Prosedur penyusunan rencana tata ruang wilayah Nasional meliputi:
  - a. proses penyusunan rencana tata ruang wilayah Nasional;
  - b. pelibatan peran masyarakat di tingkat nasional dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional; dan
  - c. pembahasan rancangan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional oleh pemangku kepentingan di tingkat nasional.
2. Pasal 27 (1) Prosedur penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi meliputi:
  - a. proses penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi;

- b. pelibatan peran masyarakat di tingkat provinsi dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi; dan
  - c. pembahasan rancangan rencana tata ruang wilayah provinsi oleh pemangku kepentingan di tingkat provinsi.
3. Pasal 32 (1) Prosedur penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten meliputi:
  - a. proses penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten;
  - b. pelibatan peran masyarakat di tingkat kabupaten dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten; dan
  - c. pembahasan rancangan rencana tata ruang wilayah kabupaten oleh pemangku kepentingan di tingkat kabupaten.

Adanya pemberian kewenangan kepada masyarakat untuk ikut serta dalam penyusunan, perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian RTRW itu dimaksudkan dalam rangka memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut serta dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan penyediaan, peruntukan, pemanfaatan dan penggunaan ruang dan sumber daya alam. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus melibatkan masyarakat. Ketentuan ini teruang dalam Pasal 96 yang menentukan sebagai berikut:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
  - a. rapat dengar pendapat umum;

- b. kunjungan kerja;
- c. sosialisasi; dan/atau
- d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

(3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

(4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Perlindungan hak-hak dan peranserta masyarakat dalam merencanakan penataan ruang diatur lebih khusus lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang. Dalam PP tersebut, yang disebut dengan masyarakat adalah orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat, korporasi, dan/atau pemangku kepentingan nonpemerintah lain dalam penataan ruang (Pasal 1 angka 8); dan yang dimaksud dengan peran masyarakat adalah partisipasi aktif masyarakat dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang (Pasal 1 angka 9);

Selanjutnya di dalam Pasal 2 ditentukan bahwa masyarakat berperan dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan hak dan kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Adapun tujuan pengaturan bentuk dan tata cara peran masyarakat dalam penataan ruang menurut ketentuan Pasal 4 adalah:

- a. menjamin terlaksananya hak dan kewajiban masyarakat di bidang penataan ruang sesuai dengan ketentuan

peraturan perundang-undangan;

- b. mendorong peran masyarakat dalam penataan ruang;
- c. menciptakan masyarakat yang ikut bertanggung jawab dalam penataan ruang;
- d. mewujudkan pelaksanaan penataan ruang yang transparan, efektif, akuntabel, dan berkualitas; dan
- e. meningkatkan kualitas pelayanan dan pengambilan kebijakan penataan ruang.

Adapun peran serta masyarakat dalam penataan ruang menurut ketentuan Pasal 5 adalah dilakukan pada tahap: a. perencanaan tata ruang; b. pemanfaatan ruang; dan c. pengendalian pemanfaatan ruang. Sedangkan bentuk peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang menurut ketentuan Pasal 6 adalah berupa:

- a. masukan mengenai: 1. persiapan penyusunan rencana tata ruang; 2. penentuan arah pengembangan wilayah atau kawasan; 3. pengidentifikasian potensi dan masalah pembangunan wilayah atau kawasan; 4. perumusan konsepsi rencana tata ruang; dan/atau 5. penetapan rencana tata ruang.
- b. kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam perencanaan tata ruang.

Selain keikutsertaannya dalam penataan ruang, masyarakat juga berperan serta dalam pemanfaatan ruang. Bentuk peran masyarakat dalam pemanfaatan ruang dapat berdasarkan ketentuan Pasal 8 adalah berupa:

- a. masukan mengenai kebijakan pemanfaatan ruang;
- b. kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama

- unsur masyarakat dalam pemanfaatan ruang;
- c. kegiatan memanfaatkan ruang yang sesuai dengan kearifan lokal dan rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
  - d. peningkatan efisiensi, efektivitas, dan keserasian dalam pemanfaatan ruang darat, ruang laut, ruang udara, dan ruang di dalam bumi dengan memperhatikan kearifan lokal serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - e. kegiatan menjaga kepentingan pertahanan dan keamanan serta memelihara dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan sumber daya alam; dan
  - f. kegiatan investasi dalam pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan bentuk peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang menurut ketentuan Pasal 9 dapat berupa:

- a. masukan terkait arahan dan/atau peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi;
- a. keikutsertaan dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- b. pelaporan kepada instansi dan/atau pejabat yang berwenang dalam hal menemukan dugaan penyimpangan atau pelanggaran kegiatan pemanfaatan ruang yang melanggar rencana tata ruang yang telah ditetapkan; dan
- b. pengajuan keberatan terhadap keputusan pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Ketentuan-ketentuan PP No. 68 Tahun 2010 tersebut di atas memberikan arahan dan petunjuk bagi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah dae-

rah untuk memperhatikan dan melaksanakan hak-hak dan peranserta masyarakat.

- B. Perlindungan Hukum Hak-hak Masyarakat dalam Perda RTRW Kota Mataram Nomor 12 Tahun 2011 tentang Penataan Ruang.

Setelah membaca, mencermati, dan mengkaji Perda RTRW Kota Mataram Nomor 12 Tahun 2011, maka dapat digambarkan keberpihakannya terhadap hak-hak dan peranserta masyarakat dianalisa dari beberapa ketentuan berikut ini.

Dalam Pasal 4 Perda RTRW tersebut menentukan: *"Tujuan penataan ruang Kota adalah untuk mewujudkan Kota sebagai Kota Pendidikan, Perdagangan dan Jasa, Industri, serta Pariwisata Berbasis Kearifan Lokal yang Didukung dengan Prasarana dan Sarana Perkotaan yang Seimbang dan Berwawasan Lingkungan."*

Penataan ruang Kota Mataram mengangkat kearifan lokal karena masyarakat Kota Mataram berasal dari berbagai suku dengan kultur yang berbeda. Perbedaan kultur ini akan memperkaya aspirasi pembangunan dalam rangka mendukung program pengembangan prasarana dan sarana perkotaan. Nilai-nilai kearifan lokal masyarakat merupakan pengejawantahan interaksi masyarakat terhadap lingkungan sekitarnya serta bagaimana cara pandang mereka dalam mengelola dan memanfaatkan lingkungan. Di samping mempertimbangkan kearifan lokal, pengembangan perlu dilakukan secara seimbang serta memperhatikan daya dukung lingkungan, memperhatikan kaidah-kaidah konservasi, dan hasil akhir dari penataan ruang tidak membawa dampak buruk bagi lingkungan dan keberlanjutannya. Tujuan penataan ruang ini pada akhirnya akan mengakomodir dengan visi Kota Mataram yaitu "Mewujudkan Kota Mataram Yang Maju, Religius dan Berbudaya".

Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka pemerintah Kota Mataram akan mengambil suatu kebijakan-kebijakan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 yaitu untuk mewujudkan tujuan penataan ruang wilayah kota, maka disusun kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kota yang terdiri dari: kebijakan dan strategi pengembangan struktur ruang wilayah kota; dan kebijakan dan strategi pengembangan pola ruang wilayah kota.

Pengaturan mengenai perlindungan hak-hak, kewajiban-kewajiban dan peran-serta masyarakat baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun pengendalian dan pengawasan penataan ruang Kota Mataram dapat dikaji dari beberapa ketentuan Perda RTRW Kota Mataram berikut ini. Pengaturan perlindungan hak-hak masyarakat dalam Perda RTRW Kota Mataram berdasarkan ketentuan Pasal 96 adalah: Dalam Penataan Ruang setiap orang dan/atau badan berhak untuk:

- a. mengetahui rencana tata ruang;
- b. menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang;
- c. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang;
- d. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya;
- e. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang; dan
- f. mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.

Adanya hak-hak masyarakat tersebut mewajibkan kepada pemerintah dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang untuk mewujudkannya. Dengan diaturnya hak-hak masyarakat di dalam Perda RTRW menunjukkan bahwa hak-hak masyarakat dilindungi oleh hukum, sehingga jika pemerintah dalam melaksanakan pembangunan sesuai dengan tata ruang, akan tetapi melanggar hak-hak masyarakat, maka masyarakat berhak untuk mengajukan keberatan bahkan tuntutan ganti kerugian jika karena diabaikan atau dilanggar tersebut menimbulkan kerugian.

Selain hak, masyarakat juga dibebani dengan suatu kewajiban berkaitan dengan perencanaan tata ruang wilayah sebagaimana diatur dalam Pasal 97 sebagai berikut: Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang dan/atau badan wajib:

- a. menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- b. memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;
- c. mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan
- d. memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Secara umum adanya pengaturan kewajiban tersebut dengan tujuan agar masyarakat tidak hanya memperhatikan atau menuntut hak saja, akan tetapi masyarakat wajib untuk mentaati aturan-aturan hukum berkaitan perencanaan dan pelaksanaan tata ruang, serta pengendaliannya. Masyarakat wajib mentaati aturan penataan ruang yang sudah ditentukan, masyarakat wajib memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang, wajib mentaati ketentuan dan persyaratan perizinan, dan wajib memberikan

akses kepada pemerintah jika haknya dibutuhkan untuk kepentingan umum.

Sedangkan mengenai peranserta masyarakat dalam perencanaan penataan ruang, pelaksanaan, dan pemanfaatan ruang dan sumber daya alam, serta pengendalian dan pengawasannya, maka di bawah ini dapat dikemukakan beberapa ketentuan Perda RTRW Kota Mataram tentang hal tersebut. Peranserta masyarakat dalam penataan ruang Kota Mataram berdasarkan ketentuan Pasal 98 adalah dilakukan melalui:

- a. partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang;
- b. partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan
- c. partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Bentuk peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang berdasarkan ketentuan Pasal 99 adalah sebagai berikut:

- a. masukan mengenai:
  1. persiapan penyusunan rencana tata ruang;
  2. penentuan arah pengembangan wilayah atau kawasan;
  3. pengidentifikasian pembangunan wilayah atau kawasan;
  4. perumusan konsepsi rencana tata ruang; dan/atau
  5. penetapan rencana tata ruang.
- b. kerjasama dengan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam perencanaan tata ruang.

Berkaitan dengan peranserta masyarakat dalam perencanaan tata ruang, pemerintah sebelum mengajukan rencana tata ruang ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pemerintah terlebih dahulu melakukan konsultasi publik dengan masyarakat, terutama sekali anggota masyarakat yang memiliki dan menguasai tanah

pada lokasi-lokasi tertentu yang terkena pelaksanaan pembangunan. Masyarakat dimintai pendapat dan tanggapan terhadap rencana peruntukkan dan pemanfaatan ruang tersebut.

Bentuk peran masyarakat dalam pemanfaatan ruang adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 100 sebagai berikut:

- a. masukan mengenai kebijakan pemanfaatan ruang;
- b. kerjasama dengan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan sesama unsur masyarakat dalam pemanfaatan ruang;
- c. kegiatan pemanfaatan ruang yang sesuai dengan kearifan lokal dan rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- d. peningkatan efisiensi, efektifitas, dan keserasian dalam pemanfaatan ruang darat, ruang laut, ruang udara, dan ruang di dalam bumi dengan memperhatikan kearifan lokal serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. kegiatan menjaga kepentingan pertahanan keamanan serta memelihara dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan sumber daya alam; dan
- f. kegiatan investasi dalam pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan bentuk peranserta masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang berdasarkan ketentuan Pasal 101 adalah sebagai berikut:

- a. masukan terkait arahan dan/atau peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta penegakan sanksi;
- b. keikutsertaan dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan rencana tata ruang yang telah ditetapkan;

- c. pelaporan kepada instansi dan/atau pejabat yang berwenang dalam hal menemukan dugaan penyimpangan atau pelanggaran kegiatan pemanfaatan ruang yang melanggar rencana tata ruang yang telah ditetapkan; dan
- d. pengajuan keberatan terhadap keputusan pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Adapun tatacara peran masyarakat di dalam penataan ruang, baik dalam melakukan perencanaan, pemanfaatan, maupun dalam melakukan pengendalian menurut ketentuan Pasal 102 dilaksanakan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Dengan memperhatikan berbagai ketentuan yang tertuang di dalam Perda RTRW Kota Mataram tersebut dihubungkan dengan ketentuan PP No. 68 Tahun 2010 sesungguhnya Perda RTRW Kota Mataram belum memenuhi apa yang diatur dalam ketentuan PP tersebut. Pemerintah Kota Mataram dalam melakukan perencanaan RTRW Kota Mataram belum mengikutsertakan masyarakat secara baik dan benar. Bentuk peran serta masyarakat dalam perencanaan dan penyusunan tata ruang Kota Mataram adalah dalam bentuk konsultasi publik. Sesungguhnya kegiatan konsultasi publik saja tidak cukup dikatakan bahwa masyarakat sudah diikutsertakan dalam perencanaan penataan ruang, sebab menurut PP No. 68 Tahun 2010 bentuk peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang berupa masukan mengenai persiapan penyusunan rencana tata ruang, penentuan arah pengembangan wilayah atau kawasan, pengidentifikasian potensi dan masalah pembangunan wilayah atau kawasan, perumusan konsepsi rencana tata ruang; dan/atau penetapan rencana tata ruang. Selain itu juga kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah

daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam perencanaan tata ruang.

## KESIMPULAN

Secara konsepsional, perlindungan hukum terhadap hak-hak individu dan masyarakat adalah merupakan salah satu hak asasi bagi individu dan masyarakat yang harus diperoleh dari pemerintah/negara. Perlindungan hukum hak-hak individu dan masyarakat tersebut dapat berupa perlindungan hukum secara preventif dan perlindungan hukum secara represif. Perlindungan hukum terhadap hak-hak individu dan masyarakat di dalam Konstitusi dan peraturan perundang-undangan Negara Indonesia sudah diatur sedemikian rupa. Demikian pula di dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penataan ruang wilayah. Baik dalam UUPR maupun dalam PP Nomor 15 Tahun 2010 dan PP Nomor 68 tahun 2010.

Berdasarkan pada kajian terhadap Perda RTRW Kota Mataram Nomor 12 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Mataram 2010-2030 menunjukkan bahwa pemerintah Kota Mataram telah mempunyai keinginan yang baik untuk melindungi hak-hak individu dan masyarakat dengan diaturnya hak-hak, kewajiban dan peranserta masyarakat dalam Perda RTRW tersebut, namun perlindungan hukum terhadap hak-hak individu dan masyarakat tersebut belum selaras dengan amanat UUPR, PP Nomor 15 Tahun 2010, dan PP Nomor 68 Tahun 2010.

Mengingat belum sinkronnya pengaturan perlindungan hukum terhadap hak-hak individu dan masyarakat antara Perda RTRW Kota Mataram Nomor 12 Tahun 2011 dengan UUPR, PP Nomor 15 Tahun 2010, dan PP Nomor 68 Tahun 2010, maka hendaknya pemerintah Kota harus berbesar hati untuk melakukan peninjauan kembali Perda tersebut pada Tahun 2015

guna lebih memberikan perlindungan dan mengimplementasikannya dengan hukum hak-hak individu dan masyarakat, baik.

### Daftar Pustaka

- Belinfante, A.D. dan Burhanoeddin Soetan Batuh, 1983, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bandung, Bina Cipta.
- Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, penanganan oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, PT. Bina Ilmu Surabaya, 1987
- Hasni, 2008, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Nasution, Adnan Buyung, *Hukum dan Keadilan*, *Majalah*, No. 1 Tahun 1996.
- Ridwan, HR., 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit UII-Press, Yogyakarta.
- Rahardjo, Satjipto, *Pengelenggaraan Keadilan Dalam Masyarakat yang sedang Berubah Masalah-Masalah Hukum*, No. 1-6 Tahun X/10/2007.
- Poerwardarminta, W.J.S., 1991, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Yakarta, Balai Pustaka.
- Yan Pramudya Pulpa, *Kamus Hukum*, Penerbit Aneka Ilmu Indonesia.
- Peraturan Perundang-Undangan:
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang telah diamandemen
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Indonesia, 2012.
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Tata Guna Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang.

Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 3 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi NTB.

Perda Kota Mataram Nomor 12 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Mataram.