

# **Implementasi Pengaturan Penataan Ruang Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota secara Berjenjang dan Komprehensif**

Ananda Prima Yurista  
Departemen Hukum Agraria  
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada  
Email: [aprimayurista@gmail.com](mailto:aprimayurista@gmail.com), [ananda.prima.y@mail.ugm.ac.id](mailto:ananda.prima.y@mail.ugm.ac.id)  
Naskah diterima: 5/3/2021, direvisi: 7/2/2022, disetujui: 10/2/2022

## **Abstract**

*Spatial planning in Indonesia which is regulated in the Spatial Planning Law refers to the spatial planning concept that is hierarchical and comprehensive, as well as the principle of integration. In its implementation, hierarchical and comprehensive spatial planning, and the principle of integration, is not easy to apply and even create a dilemma. In the context of the preparation of the RTRW for Sleman Regency, for example, the question arises how the hierarchical concept can be implemented if the Regional Regulation for the RTRW DIY as a reference for the preparation of the RTRW for Sleman Regency is drafted without complying with the guidelines in Permen ATR No. 11 of 2021? Then, what about determining the mining area that has been determined by the Pempus / Pemprov, should it still be accommodated in the RTRW of Sleman Regency if it has the potential to cause environmental damage? The writing of this article uses juridical normative and empirical juridical methods. The findings in the writing resulted in the conclusion that the Regional Regulation for the RTRW DIY must still be referred to in the RTRW of Sleman Regency while adhering to the guidelines set out in Attachment II to Permen ATR No. 11 of 2021. Then, efforts that can be made by the district government over the dilemma of determining mining areas are through a coordination mechanism between the district government and the provincial government by referring to Article 9 paragraph (2) of Law No. 3 of 2020. In addition, namely through control measures can be done by the district government with a limited chance of success*

*Keywords: spatial planning, hierarchy, comprehensive.*

## **Abstrak**

Penataan ruang di Indonesia yang diatur dalam UU Penataan Ruang, mengacu pada konsep penataan ruang yang berjenjang dan komprehensif, serta asas keterpaduan. Dalam implementasinya, penataan ruang yang berjenjang dan komprehensif, serta asas keterpaduan, ini tidak mudah untuk diterapkan bahkan menimbulkan dilemma. Pada konteks penyusunan RTRW Kabupaten Sleman misalnya timbul pertanyaan bagaimana konsep berjenjang dapat dilaksanakan apabila Perda RTRW DIY sebagai acuan penyusunan RTRW Kabupaten Sleman disusun dengan tidak patuh pada pedoman dalam Permen ATR No. 11 Tahun 2021? Kemudian, bagaimana dengan penentuan kawasan pertambangan yang telah ditetapkan oleh Pempus/Pemprov apakah harus tetap diakomodasi dalam RTRW Kabupaten Sleman apabila hal itu berpotensi menimbulkan dampak kerusakan lingkungan? Penulisan artikel ini menggunakan metode yuridis normative dan yuridis empiris. Hasil temuan dalam penulisan menghasilkan kesimpulan bahwa, Perda RTRW DIY tetap harus diacu dalam RTRW Kabupaten Sleman, dengan tetap berpegang pada pedoman yang diatur dalam Lampiran II Permen ATR No. 11 Tahun 2021. Kemudian, upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten atas dilemma penentuan kawasan pertambangan yakni melalui mekanisme koordinasi antara Pemkab dan Pemprov dengan mengacu pada Pasal 9 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2020. Selain itu, upaya lain yang dapat dilakukan yakni dengan melakukan upaya pengendalian oleh Pemkab dengan peluang keberhasilan yang terbatas.

Kata Kunci: penataan ruang, berjenjang, komprehensif.

## A. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara kesejahteraan (*welfare state*), seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang [...] dan untuk memajukan kesejahteraan umum [...]”.<sup>1</sup> Hal ini juga tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.<sup>2</sup> Dianutnya konsep *welfare state* dalam UUD NRI Tahun 1945, tidak dapat terlepas dari sumbangsih pemikiran para *founding fathers* pada saat merumuskan konstitusi, diantaranya pada rapat besar 11 Juli 1945 Mohammad Yamin kembali menegaskan gagasannya tentang negara kesejahteraan ini. Ia menyatakan:<sup>3</sup> “[...] kita hendaknya menjamin dalam konstitusi kita perbaikan-perbaikan untuk rakyat seluruhnya. Oleh sebab itu hendaklah di dalam hukum dasar itu diterangkan dalam satu pasal yaitu yang berhubungan dengan kesejahteraan, kesejahteraan rohani, kesejahteraan kebendaan dan ekonomi. [...]”.

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan tersebut, diselenggarakan penataan ruang, seperti yang termaktub dalam konsiderans menimbang huruf a UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang) yang menyatakan bahwa, “Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi **terwujudnya kesejahteraan umum** dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.<sup>4</sup> Berdasarkan hal tersebut, pengaturan penataan ruang dalam UU Penataan Ruang menegaskan bahwa wilayah Indonesia merupakan sebuah kesatuan wadah meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, yang mana keempat aspek tersebut membutuhkan pengelolaan yang baik demi mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

Pasal 6 ayat (2) UU Penataan Ruang mengatur bahwa, “Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang dan komplementer”.<sup>5</sup> Secara faktual pengaturan ini menimbulkan permasalahan dalam ranah implementasi. Dalam konteks D.I. Yogyakarta dan Kabupaten Sleman, Peraturan Daerah Provinsi D.I. Yogyakarta No. 5 Tahun 2019 tentang RTRW Provinsi DIY (selanjutnya disebut Perda RTRW DIY), disusun sebagai acuan dalam penyusunan RTRW Kabupaten (sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UU Penataan Ruang).

Penyusunan Perda RTRW DIY tersebut berpedoman pada Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN RI No. 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang (selanjutnya disebut Permen ATR/Kepala BPN 11/2021). Namun dalam beberapa materi pengaturannya tidak sesuai dengan Permen ATR/Kepala BPN 11/2021, diantaranya bahwa, dalam Permen ATR/Kepala BPN 11/2021 mengatur bahwa tempat evakuasi bencana merupakan bagian dari perencanaan pada sistem jaringan

---

1. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Muhamad Yamin. 1960. Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid Ketiga. Jakarta: Setneg. hlm. 239-240. Lihat juga Mochamad Adib Zain dan Ananda Prima Yurista. 2014. Konsistensi Pengaturan Jaminan Sosial terhadap Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia. Yogyakarta: FH UGM. hlm. 19. Lihat juga dalam Ananda Prima Yurista. 2015. Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 terhadap Politik Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Yogyakarta: FH UGM. hlm. 52.

4. Konsideran Menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

5. Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

evakuasi bencana yang diatur dalam struktur ruang pada bagian sistem jaringan prasarana lainnya. Namun dalam Perda RTRW DIY tempat evakuasi tersebar di bagian rencana pola ruang pada kawasan rawan bencana alam geologi (kerawanan sedang dan rendah), kawasan rawan tsunami, kawasan rawan banjir, dan kawasan rawan gempa bumi. Dalam Permen ATR/Kepala BPN 11/2021 diatur bahwa tempat evakuasi yang terdiri atas titik kumpul, tempat evakuasi sementara, dan tempat evakuasi akhir diatur pada bagian rencana jaringan prasarana lainnya.

Berdasarkan hal tersebut, maka penyusunan Perda RTRW DIY tidak bersesuaian dengan Permen ATR/Kepala BPN 11/2021 sebagai pedoman penyusunan RTRW. Hal ini dapat dibuktikan dengan bahwa pencantuman materi muatan dalam Perda RTRW DIY tidak sesuai dengan pedoman yang diamanatkan dalam Permen ATR/Kepala BPN 11/2021. Dalam bagian Menimbang Permen ATR/Kepala BPN 11/2021, bahwa penyusunan Permen tersebut yakni melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (3) UU Penataan Ruang. Dengan demikian, Permen ATR/Kepala BPN 11/2021 merupakan bentuk peraturan pelaksana dari Pasal 13 ayat (4), Pasal 16 ayat (5), Pasal 17 ayat (2), Pasal 19 ayat (5), Pasal 20 ayat (2), Pasal 22 ayat (2), Pasal 23 ayat (5), Pasal 54 ayat (2), Pasal 58 ayat (4), Pasal 67 ayat (2), Pasal 74 ayat (2), Pasal 81 ayat (2), Pasal 90 ayat (2), dan Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa penyusunan Perda RTRW DIY tidak sesuai dengan amanat PP No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Padahal dalam bagian menimbang PP, diatur bahwa, PP tersebut dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 17 angka 3, angka 4, angka 17, angka 9, angka 10, angka 20, angka 21, Pasal 18 angka 3, angka 21, Pasal 19 angka 4, angka 6, angka 10, dan Pasal 185 huruf b UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengubah ketentuan-ketentuan dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Mengacu pada hal tersebut, apakah Perda RTRW DIY yang disusun dengan tidak taat pada peraturan pelaksana UU, PP, dan Peraturan Menteri tetap harus diacu oleh Pemerintah Kabupaten Sleman dalam penyusunan RTRW? Dapatkah dikatakan bahwa penyusunan RTRW Sleman yang tidak bersesuaian dengan amanat UU Penataan Ruang akan menghasilkan RTRW Sleman yang bertentangan juga dengan UU Penataan Ruang?

Kemudian dalam hal komprehensif, dalam Perda RTRW DIY diatur bahwa di Kabupaten Sleman ditetapkan Cagar Alam Batu Gamping di Kecamatan Gamping (dalam Pasal 37 huruf b Perda Kabupaten Sleman No. 12 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031<sup>6</sup>). Namun dalam Perda RTRW Sleman hal tersebut tidak ditetapkan/diakomodasi. Dalam Perda RTRW DIY ditetapkan bahwa, Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman ditetapkan sebagai taman wisata alam (dalam Pasal 40 Perda RTRW DIY). Terdapat pula inkonsistensi istilah yang dipakai dalam penetapan, yakni dalam Perda RTRW DIY diatur bahwa Sleman ditetapkan sebagai kawasan cagar alam geologi (dalam Pasal 44 huruf a Perda RTRW DIY), namun dalam Perda RTRW Sleman yang ditetapkan merupakan kawasan lindung geologi. Padahal sesuai dengan apa yang diatur dalam Permen ATR/Kepala BPN No. 11 Tahun 2021 bahwa istilah kawasan cagar alam geologi dan kawasan lindung geologi mempunyai pengertian yang berbeda.

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat bahwa banyak hal yang diatur dalam Perda RTRW DIY yang tidak dicantumkan dalam Perda RTRW Sleman. Apakah ini juga dapat menjadi bentuk penyimpangan terhadap UU Penataan Ruang? Dengan demikian, perlu dilakukan penelitian perihal bagaimana prinsip berjenjang dan komprehensif ini dalam penataan ruang dilaksanakan/diimplementasi dalam konteks provinsi dan kabupaten/kota? Dengan demikian, rumusan masalah yang akan dianalisis dalam artikel ini adalah: **Pertama**, bagaimana pengaturan perihal penataan ruang yang berjenjang dan komplementer dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN RI? **Kedua**, bagaimana implementasi penyelenggaraan penataan ruang yang berjenjang dan komplementer dalam Perda RTRW DIY dan Perda RTRW Kabupaten Sleman?

---

6. Hingga saat tulisan ini diterbitkan telah dikonfirmasi kepada Dinar Penataan Ruang Kabupaten Sleman bahwa Peraturan Daerah ini masih berlaku.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif,<sup>7</sup> karena bahan pustaka digunakan sebagai bahan utama, yaitu bahan hukum primer yang terdiri dari norma dasar atau kaidah, ketentuan atau peraturan dasar, serta peraturan perundang-undangan yang mengatur perihal penataan ruang. Di samping itu, penelitian ini juga menggunakan metode yuridis empirik (pendekatan yuridis sosiologis), yang dalam pendekatan ini hukum sebagai *law in action*, dideskripsikan sebagai gejala sosial yang empiris.<sup>8</sup> *Field research* akan dilakukan di Yogyakarta, antara lain di: (a) Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Provinsi DIY; dan (b) Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Sleman. Kemudian, cara pengambilan data sekunder dilakukan dengan studi dokumen terhadap bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier. Di samping itu dalam penelitian lapangan (*field research*) juga tidak menutup kemungkinan akan diperoleh data sekunder, misalnya tentang dokumen perencanaan rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten<sup>9</sup>.

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primer. Data sekunder terdiri dari: Pertama, bahan hukum primer yang diperlukan antara lain: (a) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; (b) UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; (c) PP No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang; (d) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang; (e) Peraturan Daerah Provinsi D.I. Yogyakarta No. 5 Tahun 2019 tentang RTRW Provinsi DIY. Kedua, bahan hukum sekunder yang diperlukan antara lain buku-buku, artikel jurnal penelitian, laporan penelitian terdahulu, media massa, dan sebagainya yang berhubungan dengan Penataan Ruang. Ketiga, bahan hukum tersier antara lain *Black Law Dictionary*, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan sebagainya. Kemudian untuk data primer yang digunakan adalah berupa hasil wawancara dengan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Provinsi DIY dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Sleman. Dalam penelitian ini akan dilakukan pengambilan data primer dan data sekunder. Pengambilan data primer dilakukan dengan penelitian lapangan (*field research*) dengan teknik wawancara dan instrument berupa pedoman wawancara.

Data yang diperoleh kemudian akan dianalisis untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Analisis data merupakan bagian dalam penelitian yang penting karena pada bagian inilah data diproses/dianalisis sehingga data memiliki arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian.<sup>10</sup> Pada proses analisis data inilah hasil penelitian diolah menjadi laporan penelitian.<sup>11</sup> Dalam penelitian hukum ini, data yang terkait dengan penelitian ini akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis kualitatif, yaitu dengan mengumpulkan data, mengkuifikasikannya kemudian menghubungkan-hubungkannya dengan teori yang berhubungan dengan masalahnya dan akhirnya menarik kesimpulan untuk menentukan hasilnya/ menjawab rumusan masalah dalam penelitian, yang menghasilkan data deskriptif.<sup>12</sup> Data deskriptif adalah apa yang dinyatakan informan secara lisan maupun tulisan dan juga perilaku nyata diamati dan dipelajari secara utuh.<sup>13</sup>

7. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat," (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 13.

8. Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, "Perihal Penelitian Hukum," (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 65.

9. Pasal 13 ayat (2) huruf d Peraturan Gubernur DIY No. 55 Tahun 2015 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang.

10. Nihayah Widayanti. Metode Penelitian. CORE. 4 Mei 2016. diakses 18 Januari 2021. <https://core.ac.uk/download/pdf/33486141.pdf>

11. Ibid.

12. Ibid.

13. Ibid.

## B. Pembahasan

### B.1. Penataan Ruang yang Berjenjang dan Komplementer

UU Penataan Ruang mengatur bahwa penyelenggaraan penataan ruang harus dilakukan secara berjenjang dan komprehensif. Hal ini dapat dilihat dalam pengaturan UU Penataan Ruang diantaranya Pasal 2 UU Penataan Ruang yang mengatur bahwa, “Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas: (a) keterpaduan; (b) keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; (c) keberlanjutan; (d) keberdayagunaan dan keberhasilgunaan; (e) keterbukaan; (f) kebersamaan dan kemitraan; (g) perlindungan kepentingan umum; (h) kepastian hukum dan keadilan; dan (i) akuntabilitas. Dalam Pasal *a quo*, penataan ruang yang berjenjang dan komprehensif tidak dapat dilepaskan dari asas keterpaduan. Penjelasan Pasal 2 huruf a UU Penataan Ruang menguraikan bahwa, yang dimaksud dengan “keterpaduan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sector, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan antara lain adalah Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

Kemudian UU Penataan Ruang juga mengatur dalam Pasal 6 ayat (2) bahwa, “Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang dan komplementer”. Pada Penjelasan Pasal 6 ayat (2) UU Penataan Ruang diuraikan bahwa yang dimaksud dengan “komplementer” adalah penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota saling melengkapi satu sama lain, bersinergi, dan tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam penyelenggaraannya. Dalam Pasal 6 ayat (3) diatur bahwa, “Penataan ruang wilayah secara berjenjang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan cara rencana tata ruang wilayah nasional dijadikan acuan dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota, dan rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi acuan bagi penyusunan rencana tata ruang kabupaten/kota”. Kemudian dalam Pasal 6 ayat (4) diatur juga bahwa, “Penataan ruang wilayah secara komplementer sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota yang disusun saling melengkapi satu sama lain dan bersinergi sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengaturan rencana tata ruang”. Selain itu, dalam Pasal 14 ayat (2) UU Penataan Ruang juga diatur bahwa, “Rencana umum tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a secara hierarki terdiri atas: (a) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional; (b) rencana tata ruang wilayah provinsi; dan (c) rencana tata ruang wilayah kabupaten dan rencana tata ruang wilayah kota”.

Dalam penyelenggaraannya, penataan ruang secara berjenjang dan komprehensif ini berupa rencana rinci dari RTRW Nasional harus sinkron dengan RTRW Provinsi, Kabupaten, dan Kota.<sup>14</sup> Keberadaan RTR KSN dan RTR Pulau/Kepulauan menjadi penting sebagai acuan bagi daerah dalam melaksanakan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian tata ruang di daerah.<sup>15</sup> RTR Pulau/Kepulauan yang dimaksud yakni RTR untuk wilayah Pulau Sumatera, Pulau Jawa-Bali, Pulau Kalimantan, Pulau Sulawesi, Kepulauan Maluku, Kepulauan Nusa Tenggara, dan Pulau Papua.<sup>16</sup> Untuk RTR KSN (Kawasan Strategis Nasional) ditetapkan atas 76 (tujuh puluh enam) KSN.<sup>17</sup> Dalam sumber lain disebutkan bahwa, pada konteks hierarkis, RTR yang ditetapkan dalam produk hukum yang lebih tinggi dijadikan acuan dalam RTR yang ditetapkan dengan

---

14. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2012. Sambutan Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah. Manado: Direktorat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum. hlm. 4.

15. Ibid.

16. Ibid.

17. Ibid.

produk hukum yang lebih rendah.<sup>18</sup> Pada konteks komplementer, bahwa RTR yang lebih rinci melengkapi RTR yang lebih makro atau umum.<sup>19</sup>

Perihal penyelenggaraan penataan ruang secara berjenjang/hierarkis ini juga dikenal di Polandia. Hal ini sebagaimana diuraikan dalam pernyataan berikut:<sup>20</sup>

*The Polish spatial management system is compliant with the subsidiarity principle, but its nature is hierarchical, i.e. the lower levels of planning have to take into account the projects important from the national or regional perspective. This is an integral element of the national development management system which provides possibilities for the implementation of investment projects.*

Dalam sistem penataan ruang di Polandia, selain menggunakan prinsip subsidiaritas, juga diterapkan sistem hierarkisitas, yakni tingkat perencanaan yang lebih rendah harus memperhitungkan proyek penting nasional/regional. Hal ini merupakan wujud integral dari sistem manajemen pembangunan nasional yang menjamin pelaksanaan proyek investasi. Dalam mewujudkan penataan ruang yang integratif (koheren dan hierarkis) ditempuh beberapa langkah berikut:<sup>21</sup>

*Measures to restore and consolidate spatial order in Poland may be grouped as follows: introducing an integrated (coherent and hierarchical) socioeconomic and spatial planning system at different governance levels, reorganisation of regulations ensuring efficiency and universality of the spatial planning system, strengthening of institutions and improving the quality of spatial planning. Integrated and hierarchical system of socio-economic and spatial planning will be introduced at all levels of development governance: national, regional, local and functional. Apart from relevant legal regulations, its appropriate functioning requires the introduction of new coordination mechanisms (such as territorial contract) and establishment of a strong coordination centre to harmonise the territorial dimension at all management levels with measures in the socio-economic sphere. Full coordination of objectives and territory related measures with sectoral measures requires the reorganisation of the state management system and public finance system and the acquisition of strategic programming skills at all management levels to involve participants of the "game for space".*

Berdasarkan pernyataan tersebut, upaya yang dilakukan untuk mengimplementasikan penataan ruang yang integrative (koheren dan hierarkis) yakni:

- a. mensosialisasikan konsep penataan ruang yang integrative (koheren dan hierarkis) di berbagai level pemerintahan;
- b. menyusun regulasi penataan ruang yang efisien dan universal;
- c. memperkuat kelembagaan;
- d. meningkatkan kualitas penataan ruang; dan
- e. memperkenalkan mekanisme koordinasi yang baru (misalnya *territorial contract*) untuk memperkuat koordinasi.

Dalam konteks penataan ruang yang komplementer, ditemukan pernyataan bahwa:<sup>22</sup>

*Spatial planning plays a critical role in facilitating policy coherence and integration through territorial strategies. Integration between levels of government (jurisdictions) helps to create complementary and*

18. Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Lintas Sektor Kabupaten Batang. ATR BPN. 15 April 2019. diakses 13 Oktober 2020. <https://tataruang.atrbpn.go.id/Berita/Detail/3460>

19. Ibid.

20. Ministry of Regional Development, "National Spatial Development Concept 2030. Ministry of Regional Development," 1 Januari 2012. diakses 13 Oktober 2020. [http://www.espontheroad.eu/dane/web\\_espon\\_library\\_files/682/national\\_spatial\\_development\\_concept\\_2030\\_summary.pdf](http://www.espontheroad.eu/dane/web_espon_library_files/682/national_spatial_development_concept_2030_summary.pdf)

21. Ibid.

22. Economic Commission for Europe Geneva. Spatial Planning Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition. UNECE. 2008. diakses 13 Oktober 2020. [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial\\_planning.e.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning.e.pdf)

*mutually reinforcing policies and actions. Integration across policy sectors will mutually reinforce positive benefits. Integration across administrative boundaries creates policy coherence and reduces damaging competition across larger territories.*

Berdasarkan pernyataan tersebut diuraikan bahwa perencanaan tata ruang memainkan peran penting dalam memfasilitasi koherensi dan integrasi kebijakan melalui wilayah strategi, yang mencakup:

- a. integrasi antar tingkat pemerintahan (yurisdiksi) membantu menciptakan kebijakan dan tindakan yang saling menguatkan dan saling melengkapi (komplementer);
- b. integrasi lintas sektor kebijakan akan saling memperkuat manfaat positif; dan
- c. integrasi melintasi batas-batas administratif menciptakan koherensi dan pengurangan kebijakan persaingan yang merusak di wilayah yang lebih luas.

Di sisi lain juga dinyatakan bahwa:<sup>23</sup>

*The tools must work in a complementary and consistent way to ensure both a proactive and coordinated approach to managing development and fairness, accountability and transparency in the decision-making process. It is particularly important that planning tools (plans) are considered corporate documents owned by all sectors of government and rather than as an external imposition. This means that they need to be prepared in an open and collaborative way.*

Dalam pernyataan tersebut juga ditegaskan bahwa, penataan ruang harus dilaksanakan secara komplementer dan konsisten untuk mencapai pendekatan yang proaktif dan terkoordinasi demi mewujudkan pembangunan yang adil, akuntabel, dan transparan. Perlu disusun dokumen perencanaan yang diakui seluruh pihak. Oleh karena itu dokumen perencanaan tersebut harus disusun secara terbuka dan kolaboratif.

## **B.2. Implementasi Penyelenggaraan Penataan Ruang yang Berjenjang dan Komplementer dalam Perda RTRW DIY dan Perda RTRW Kabupaten Sleman**

Ketidaksesuaian Perda RTRW DIY dengan Permen ATR No. 11 Tahun 2021, yakni sebagai berikut: **Pertama**, dalam Pasal 11 yang mengatur perihal sistem jaringan transportasi darat, direncanakan sistem lalu lintas dan angkutan jalan yang tidak diamanatkan dalam Lampiran Permen ATR No. 11 Tahun 2021. **Kedua**, dalam Pasal 14 ayat (4) yang mengatur perihal, kawasan berorientasi transit (*Transit Oriented Development*), yang tidak diamanatkan dalam Lampiran Permen ATR No. 11 Tahun 2021 untuk diatur dalam Perda RTRW melainkan dalam diamanatkan untuk menjadi materi pengaturan dalam Peraturan Kepala Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang. **Ketiga**, dalam Pasal 21 yang mengatur bahwa sistem jaringan sumber daya air terdiri atas: (a) sumber daya air; (b) jaringan sumber daya air untuk pertanian; (c) jaringan air baku untuk kebutuhan air minum domestic dan non domestic; (d) jaringan sumber daya air untuk kebutuhan air baku industry; (e) sistem distribusi air minum; dan (f) sistem konservasi, pengendalian daya rusak air, dan penyediaan air baku, yang tidak sesuai apa yang diamanatkan dalam Lampiran Permen ATR No. 11 Tahun 2021. Dalam Lampiran Permen *a quo* diatur bahwa, sistem jaringan sumber daya air meliputi: (a) sistem jaringan irigasi yang terdiri atas jaringan irigasi primer, sekunder, tersier, dan/atau jaringan irigasi air tanah; (b) sistem pengendalian banjir meliputi jaringan pengendalian banjir dan atau bangunan pengendalian banjir; dan (c) bangunan sumber daya air.

**Keempat**, dalam Pasal 28 yang mengatur bahwa kawasan lindung terdiri atas: (a) kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya; (b) kawasan perlindungan setempat; (c) kawasan konservasi; (d) kawasan lindung geologi; (e) kawasan ruang terbuka hijau; (f) kawasan rawan bencana alam; dan (g) kawasan cagar budaya. Dalam Pasal *a quo* tidak mengatur perihal kawasan ekosistem mangrove yang diamanatkan Lampiran Permen ATR No. 11 Tahun 2021.

---

23. Ibid.

**Kelima** dalam Pasal 57 diatur bahwa, rencana pola ruang kawasan budidaya terdiri atas: (a) Kawasan peruntukan hutan produksi; (b) Kawasan peruntukan hutan rakyat; (c) Kawasan peruntukan pertanian; (d) Kawasan peruntukan perikanan; (e) Kawasan peruntukan pertambangan; (f) Kawasan peruntukan industri; (g) Kawasan peruntukan pariwisata; (h) Kawasan peruntukan permukiman; (i) Kawasan pertahanan dan keamanan; dan (j) Kawasan peruntukan lainnya. Pasal *a quo* merencanakan kawasan peruntukan lainnya dalam pola ruang kawasan budidaya, yang mana hal ini tidak sesuai dengan amanat Lampiran Permen ATR No. 11 Tahun 2021. Dalam kawasan peruntukan lainnya tersebut terdiri atas: (a) kawasan peruntukan riset dan pendidikan tinggi; (b) kawasan peruntukan pesisir dan pulau-pulau kecil; (c) kawasan peruntukan pemanfaatan ruang dalam bumi; (d) kawasan pelabuhan; dan (e) kawasan bandar udara.

Dari keenam poin tersebut, terdapat beberapa hal yang perlu digarisbawahi: **Poin Pertama**, bahwa dalam Perda RTRW DIY terdapat materi muatan perencanaan yang tidak diamanatkan dalam Permen ATR No. 11 Tahun 2021. **Poin Kedua**, dengan adanya materi muatan yang tidak sesuai dengan amanat Permen *a quo*, mengakibatkan adanya kesimpangsiuran dalam perencanaan antara lain: (a) SPAM yang harusnya diatur dalam sistem jaringan prasarana lainnya, justru diatur pada sistem jaringan sumber daya air; (b) ketiadaan perencanaan kawasan ekosistem mangrove (padahal secara faktual terdapat kawasan ekosistem mangrove di Kabupaten Kulonprogo); dan (c) adanya perencanaan kawasan peruntukan lainnya.

Kritik terhadap temuan tersebut antara lain, adanya perencanaan kawasan peruntukan pesisir dan pulau-pulau kecil dalam Perda RTRW DIY tidak tepat. Dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) UU No. 27 Tahun 2007 *jo.* UU No. 1 Tahun 2014 diatur bahwa, “RZWP-3-K merupakan arahan pemanfaatan sumber daya di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota” dan “RZWP-3-K diserasikan, diselaraskan, dan diseimbangkan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota”. Dengan demikian, perencanaan kawasan peruntukan pesisir dan pulau-pulau kecil masuk dalam materi muatan perencanaan RZWP3K Provinsi (Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil) bukan RTRW Provinsi. Dalam Pasal 43 ayat (3) perubahan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana diubah dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja diatur bahwa, “Perencanaan zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b menghasilkan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang diintegrasikan ke dalam perencanaan tata ruang wilayah provinsi”. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 245 huruf b PP No. 21 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa, “Terhadap dokumen Perencanaan Ruang pengintegrasian ke dalam RTR dilakukan dengan ketentuan: (b) RZWP-3-K diintegrasikan ke dalam rencana tata ruang wilayah provinsi”. Namun, substansi perencanaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil belum termaktub dalam Perda RTRW DIY.

Dalam rencana tata ruang wilayah provinsi (bahkan RTRWN), terdapat beberapa kawasan yang harus diakomodasi secara *an sich* oleh Kabupaten dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah Kabupaten. Hal ini merupakan konsekuensi dari penetapan kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Materi perencanaan yang dimaksud antara lain: **Pertama**, dalam perencanaan pola ruang kawasan hutan produksi dan kawasan hutan rakyat. Berdasarkan Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 diatur bahwa, dalam pembagian urusan pemerintah bidang kehutanan, sub urusan perencanaan hutan, ditetapkan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat (Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota) tidak mempunyai kewenangan atas sub urusan tersebut. Lingkup kewenangan Pemerintah Pusat dalam sub urusan perencanaan hutan terdiri atas: (a) penyelenggaraan inventarisasi hutan; (b) penyelenggaraan pengukuhan kawasan hutan; (c) penyelenggaraan penatagunaan kawasan hutan; (d) penyelenggaraan pembentukan wilayah pengelolaan hutan; dan (e) penyelenggaraan rencana kehutanan nasional. Dalam Pasal 15 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan diatur bahwa, “Pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dilakukan melalui proses sebagai berikut: (a) penunjukan kawasan hutan; (b) penataan batas kawasan hutan; (c) pemetaan kawasan



hutan; dan (d) penetapan kawasan hutan”. Berdasarkan Pasal *a quo* maka penetapan kawasan hutan menjadi kewenangan dari Pemerintah Pusat. Dengan demikian Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/ Kota harus mengakomodasi kawasan hutan, baik kawasan hutan produksi maupun kawasan hutan rakyat.

**Kedua**, dalam perencanaan pola ruang kawasan pertambangan dan energi. Dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014, diatur bahwa pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sub urusan mineral dan batubara mengatur kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dalam penetapan wilayah pertambangan sebagai bagian dari rencana tata ruang wilayah. Berdasarkan Lampiran UU *a quo* diatur bahwa kewenangan pemerintahan pusat dalam sub urusan mineral dan batu bara antara lain: (a) Penetapan wilayah pertambangan sebagai bagian dari rencana tata ruang wilayah nasional, yang terdiri atas wilayah usaha pertambangan, wilayah pertambangan rakyat dan wilayah pencadangan negara serta wilayah usaha pertambangan khusus; (b) penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara serta wilayah izin usaha pertambangan khusus; dan (c) penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan lintas Daerah provinsi dan wilayah laut lebih dari 12 mil. Kemudian kewenangan pemerintah provinsi dalam sub urusan mineral dan batu bara diantaranya penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam 1 (satu) Daerah provinsi dan wilayah laut sampai dengan 12 mil. Berdasarkan uraian di atas, maka penetapan wilayah izin usaha pertambangan merupakan kewenangan pemerintah pusat dan provinsi sehingga Kabupaten harus mengakomodasi penetapan tersebut dalam RTRW Kabupaten. Demikian dalam sub urusan energi baru terbarukan, penetapan wilayah kerja panas bumi menjadi kewenangan pemerintah pusat yang harus diakomodasi oleh RTRW Kabupaten (apabila secara factual memang ada panas bumi di daerah tersebut).

Dari uraian di atas, terdapat permasalahan yang timbul dalam penyusunan RTRW Kabupaten yakni: **Pertama**, dengan ketiadaan kewenangan Pemerintah Kabupaten atas penetapan kawasan kehutanan serta kawasan pertambangan dan energi, perlukah Pemerintah Kabupaten menyertakan kedua kawasan tersebut dalam muatan perencanaan RTRW Kabupaten? Dalam Permen ATR No. 11 Tahun 2021, kawasan kehutanan serta kawasan pertambangan dan energi diatur sebagai salah satu muatan dalam RTRW Kabupaten. Namun secara normative memang perencanaan kedua kawasan dalam RTRW Kabupaten hanya mengakomodasi penetapan yang sudah direncanakan oleh Pemerintah Pusat (dalam RTRWN) dan Pemerintah Provinsi (dalam RTRW Provinsi). Urgensi dari pencantuman kawasan kehutanan serta kawasan pertambangan dan energi tersebut adalah agar Pemerintah Kabupaten dalam kegiatan pengendalian kegiatan pemanfaatan atas perencanaan/penetapan tersebut.

**Kedua**, penetapan kawasan pertambangan menjadi permasalahan di daerah, misalnya penetapan kawasan pertambangan tersebut akan menimbulkan dampak lingkungan di Kabupaten/Kota.<sup>24</sup> Hal ini sebagaimana didukung oleh pernyataan coordinator Jaringan Tambang Merah Johansyah yang mengungkapkan bahwa dimana ada tambang, di situ ada kerusakan lingkungan.<sup>25</sup> Dalam sumber lain disebutkan, bahwa dampak kegiatan pertambangan terhadap lingkungan dapat dilihat dari adanya pencemaran udara yang diakibatkan oleh kegiatan truk pengangkut barang tambang, pencemaran air, dan kerusakan jalan.<sup>26</sup> Selain itu, kegiatan tambang memberikan dampak terhadap lingkungan berupa penurunan produktivitas tanah, pemadatan tanah,

---

24. Ir. Dwiki Wijayanti, M.T. (selaku Kepala Bidang Tata Ruang Dina Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Sleman), dalam diskusi dengan Penulis, 29 September 2020.

25. Raja Eben Lumbanrau, “Dimana ada tambang di situ ada penderitaan dan kerusakan lingkungan, nelangsa warga dan alam di lingkaran tambang,” BBC, 7 Juni 2021, diakses 19 Januari 2022. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-57346840>

26. Hira Delta Saputri dan Rika Harini, “Persepsi Masyarakat terhadap Dampak Pertambangan Batubara pada Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat di Kecamatan Talawi”, Sawahlunto, Sumatera Barat. GEO UGM. 2017. diakses 19 Januari 2022. <http://lib.geo.ugm.ac.id/ojs/index.php/jbi/article/view/941>.

terjadinya erosi, dan sedimentasi serta terganggunya flora fauna serta kenyamanan pendudukan.<sup>27</sup> Bagaimana upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten terhadap penetapan kawasan pertambangan yang menimbulkan dampak negative terhadap lingkungan? Dalam Pasal 9 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara, diatur bahwa “WP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat setelah ditentukan oleh Pemerintah Daerah provinsi sesuai dengan kewenangannya dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”. Berdasarkan Pasal *a quo*, maka penentuan wilayah pertambangan ditentukan oleh Pemerintah Provinsi, untuk kemudian ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Mengacu pada hal tersebut, maka apabila terdapat potensi dampak lingkungan di daerah kabupaten dengan adanya penetapan wilayah pertambangan, maka Pemerintah Kabupaten dapat melakukan koordinasi dengan Pemerintah Provinsi. Koordinasi ini penting untuk memberikan kesempatan bagi Pemerintah Kabupaten untuk menyampaikan konsekuensi/potensi dampak lingkungan terhadap daerah, apabila di Kabupaten tersebut ditetapkan wilayah pertambangan.

Melihat pada permasalahan yang timbul di atas, penataan ruang yang berjenjang dan komprehensif harus diimplementasikan secara cermat. Dalam konteks berjenjang, Pasal 14 ayat (2) UU Penataan Ruang yang intinya mengatur bahwa rencana umum tata ruang secara berhierarki terdiri atas: (a) RTRWN; (b) RTRW Provinsi; dan (c) RTRW Kabupaten/Kota. Berdasarkan Pasal *a quo*, maka penyusunan RTRW Kabupaten/Kota harus mengacu pada RTRW Provinsi dan RTRW Nasional. Apabila RTRW Provinsi, dalam hal ini RTRW DIY ternyata tidak sesuai dengan amanat perencanaan dalam Permen ATR No. 11 Tahun 2021, maka penyusunan RTRW Sleman tetap harus mengacu pada Perda RTRW DIY, dengan catatan: **Pertama**, hal yang diacu tersebut berupa materi perencanaan dalam RTRW DIY yang memang harus diakomodasi secara *an sich* (yakni perencanaan atas sub urusan yang dalam UU No. 23 Tahun 2014, Pemerintah Kabupaten tidak mempunyai kewenangan terhadap urusan tersebut misalnya perencanaan kehutanan dan pertambangan). **Kedua**, dalam hal materi perencanaan Perda RTRW Sleman tetap harus mengacu pada apa yang diamanatkan dalam Permen ATR No. 11 Tahun 2021.

Kemudian dalam konteks komprehensif, hal ini sangat berkaitan dalam mekanisme penentuan kawasan pertambangan yang menimbulkan dilema bagi Pemerintah Kabupaten. Tidak ada pilihan lain bagi Pemerintah Kabupaten selain mengakomodasi apa yang telah ditentukan oleh Pemerintah Provinsi. Namun terdapat upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten dalam mempertahankan kepentingannya terkait kelestarian lingkungan yakni: **Pertama**, upaya preventif berupa koordinasi dan komunikasi intensif antara Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah Provinsi sebagai penentu wilayah pertambangan terkait penolakan atau dampak lingkungan yang diakibatkan dari kegiatan tersebut.

**Kedua**, upaya represif berupa kegiatan pengendalian yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten terhadap kegiatan pemanfaatan di kawasan pertambangan yang telah direncanakan. Namun hal ini akan terkendala dengan terbatasnya peluang penerapan sanksi administrasi yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten. Dalam Pasal 190 ayat (1), Pasal 191, Pasal 192 ayat (1), dan Pasal 200 PP No. 21 Tahun 2021 diatur bahwa, “Pelanggaran di bidang penataan ruang meliputi: (a) kegiatan pemanfaatan yang tidak mematuhi ketentuan Pemanfaatan Ruang dalam RTR; (b) kegiatan Pemanfaatan Ruang tidak sesuai dengan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang; (c) Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang tidak diperoleh dengan prosedur yang benar; (d) Pemanfaatan Ruang yang tidak sesuai dengan RTR yang menimbulkan perubahan fungsi ruang; dan/atau (e) menghalangi akses terhadap kawasan yang dinyatakan oleh peraturan perundang-undangan sebagai milik umum”. Kemudian, dalam Pasal 195 ayat (1) dan Pasal 199 ayat (1) PP No. 21 Tahun 2021 yang mengatur bahwa, “Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 188 berupa: (a) peringatan

---

27. R. Qomariah. 2003. Dampak Kegiatan Pertambangan Tanpa Ijin (PETI) Batubara terhadap Kualitas Sumberdaya Lahan dan Sosial Ekonomi Masyarakat di Kabupaten Banjar – Kalimantan Selatan. Bogor: Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.

tertulis; (b) denda administratif; (c) penghentian sementara kegiatan; (d) penghentian sementara pelayanan umum; (e) penutupan lokasi; (f) pencabutan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang; (g) pembatalan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang; (h) pembongkaran bangunan; dan/ atau (i) pemulihan fungsi ruang. Dalam Pasal 199 ayat (1) denda administratif dapat dikenakan tersendiri atau bersama-sama dengan pengenaan sanksi administrative lainnya.

Keterbatasan dalam penerapan sanksi administrasi yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten dijelaskan sebagai berikut: **Pertama**, bahwa terkait timbulnya dampak negatif terhadap lingkungan atas penyelenggaraan kegiatan pemanfaatan, tidak masuk sebagai bentuk pelanggaran dalam Pasal 190 ayat (1), Pasal 191, Pasal 192 ayat (1), dan Pasal 200 PP No. 21 Tahun 2021. **Kedua**, dalam hal bentuk sanksi pencabutan izin dan pembatalan izin (dalam konteks ini yang dimaksud adalah Izin Usaha Pertambangan) bukan merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten. Sebagaimana yang diatur dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014, penerbitan izin usaha pertambangan masuk dalam lingkup kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Hal ini berdasarkan asas *contrarius actus*. Yang dimaksud dengan asas *contrarius actus* adalah suatu istilah terhadap tindakan yang diambil oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara dengan sendirinya atau secara otomatis memiliki kewenangan untuk untuk membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.<sup>28</sup> Dengan demikian, yang dapat menerapkan sanksi pencabutan izin dan pembatalan izin adalah Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi sebagai pihak yang menerbitkan izin usaha pertambangan tersebut.

Dalam rezim UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana diubah dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja perihal kewenangan Pemerintah Daerah untuk melakukan pengendalian terhadap dampak negative yang dihasilkan dari kegiatan pertambangan diatur dalam tabel berikut.

**Tabel Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten di Bidang Lingkungan Hidup**

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup diubah dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lampiran K Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Lingkungan Hidup</li> <li>• Sub Bidang: pengendalian, pencemaran, dan/ atau kerusakan lingkungan hidup</li> <li>• Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota: pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam Daerah kabupaten/ kota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dalam Pasal 63 ayat (3) huruf p diatur bahwa, “Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat bertugas dan berwenang melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota.</li> </ul>

**Sumber: diolah oleh Penulis.**

Uraian dalam tabel tersebut menunjukkan bahwa, Pemerintah Kabupaten mempunyai kewenangan dalam melakukan pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam daerah kabupaten. Selain itu Pemerintah Kabupaten mempunyai kewenangan untuk melakukan penegakan hukum lingkungan. Pengaturan dalam Pasal 76 ayat (1) dan (2) UU No. 32 Tahun 2009 mengatur secara rinci bahwa, pengenaan sanksi bagi penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika terjadi pelanggaran terhadap izin lingkungan dapat berupa teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, atau pencabutan izin lingkungan.

Dengan adanya UU No. 11 Tahun 2020, tahapan izin lingkungan diringkas menjadi 3 (tiga) tahapan yaitu proses dokumen lingkungan, persetujuan lingkungan, dan perizinan berusaha.<sup>29</sup> Berdasarkan ketentuan

28. Imam Sukadi, “Asas Contrarius Actus sebagai Kontrol Pemerintah terhadap Kebebasan Berserikat dan Berkumpul di Indonesia,” *Mimbar Keadilan* 12, no. 2. (2019 – 2020), hlm. 183.

29. Susiwiwono Moegiarso. Izin AMDAL dalam UU Cipta Kerja Tidak Dihapus, Hanya Disederhanakan. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. 9 Oktober 2020. diakses 19 Januari 2022. <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/558/izin-amdal-dalam-uu-cipta-kerja-tidak-dihapus-hanya-disederhanakan>

lama, izin lingkungan terpisah dari Perizinan Berusaha, maka apabila ada pelanggaran dan dikenakan sanksi pencabutan izin, yang dicabut hanya izin lingkungan, izin usaha tetap jalan.<sup>30</sup> Namun, di UU Cipta Kerja, izin lingkungan terintegrasi dengan perizinan berusaha, apabila ada pelanggaran dan dikenakan sanksi pencabutan izin, yang dicabut sekaligus Perizinan Berusaha.<sup>31</sup> Dalam Pasal 35 ayat (2) dan (3) UU No. 3 Tahun 2020 diatur bahwa, Perizinan Berusaha dilaksanakan melalui pemberian NIB, sertifikat standar, dan/atau izin, sedangkan IUP merupakan salah satu bentuk izin tersebut. Dengan demikian, adanya pencabutan izin lingkungan harusnya berdampak juga pada pencabutan IUP dari kegiatan pertambangan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas maka, upaya preventif merupakan upaya yang paling efektif yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten. Upaya preventif ini bahkan menjadi wujud dari asas keterpaduan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 huruf a UU Penataan Ruang, khususnya dalam hal mewujudkan integrasi berbagai kepentingan yang bersifat lintas sector, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan (Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat).

### C. Penutup

Berdasarkan uraian dalam artikel ini, dapat ditarik 2 (dua) kesimpulan yakni: **Pertama**, bahwa UU Penataan Ruang mengatur perihal penataan ruang yang berjenjang dan komprehensif, yang termaktub dalam Pasal 2, Pasal 6 ayat (2), Pasal 14 ayat (2) UU Penataan Ruang. Dalam Pasal *a quo* menguraikan bahwa yang dimaksud berjenjang adalah penataan ruang bersifat hierakis antara RTRW Nasional, RTRW Provinsi, dan RTRW Kabupaten/Kota. Kemudian makna komprehensif adalah RTRW Nasional, RTRW Provinsi, dan RTRW Kabupaten/Kota bersifat saling melengkapi, artinya RTRW Kabupaten/Kota tidak hanya mengakomodasi perencanaan pada tingkat nasional dan provinsi tetapi juga merencanakan dalam lebih detail apa yang telah ditetapkan oleh Pempus dan Pemprov. **Kedua**, implementasi penataan ruang yang berjenjang dan komprehensif menimbulkan dilema dalam penyusunan RTRW Kabupaten. Khususnya dalam hal penetapan kawasan pertambangan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi, yang harus diakomodasi Pemerintah Kabupaten. Walau akomodasi tersebut menimbulkan dampak lingkungan. Upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten atas hal tersebut adalah melalui mekanisme koordinasi antara Pemkab dan Pemprov dengan mengacu pada Pasal 9 ayat (2) UU No, 3 Tahun 2020. Selain itu, yakni melalui upaya pengendalian yang dapat dilakukan oleh Pemkab dengan peluang keberhasilan yang terbatas.

### Daftar Pustaka

- Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Lintas Sektor Kabupaten Batang. ATR BPN. 15 April 2019. diakses 13 Oktober 2020. <https://tataruang.atrbpn.go.id/Berita/Detail/3460>
- Economic Commission for Europe Geneva. Spatial Planning Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition. UNECE. 2008. diakses 13 Oktober 2020. [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial\\_planning.e.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning.e.pdf)
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2012. Sambutan Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah. Manado: Direktorat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum.
- Lumbanrau. Raja Eben. Dimana ada tambang di situ ada penderitaan dan kerusakan lingkungan, nelangsa warga dan alam di lingkaran tambang. BBC. 7 Juni 2021. diakses 19 Januari 2022. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-57346840>

---

30. Ibid.

31. Ibid.

- Ministry of Regional Development. National Spatial Development Concept 2030. 1 Januari 2012. Ministry of Regional Development. diakses 13 Oktober 2020. [http://www.esponontheroad.eu/dane/web\\_espon\\_library\\_files/682/national\\_spatial\\_development\\_concept\\_2030\\_summary.pdf](http://www.esponontheroad.eu/dane/web_espon_library_files/682/national_spatial_development_concept_2030_summary.pdf)
- Moegiarso. Susiwijono. Izin AMDAL dalam UU Cipta Kerja Tidak Dihapus, Hanya Disederhanakan. 9 Oktober 2020. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. diakses 19 Januari 2022. <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/558/izin-amdal-dalam-uu-cipta-kerja-tidak-dihapus-hanya-disederhanakan>
- Qomariah, R. 2003. Dampak Kegiatan Pertambangan Tanpa Ijin (PETI) Batubara terhadap Kualitas Sumberdaya Lahan dan Sosial Ekonomi Masyarakat di Kabupaten Banjar – Kalimantan Selatan. Bogor: Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.
- Saputri. Hira Delta dan Rika Harini. Persepsi Masyarakat terhadap Dampak Pertambangan Batubara pada Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat di Kecamatan Talawi, Sawahlunto, Sumatera Barat. GEO UGM. 2017. diakses 19 Januari 2022. <http://lib.geo.ugm.ac.id/ojs/index.php/jbi/article/view/941>
- Soekanto, Soerjono, dan Purnadi Purbacaraka. 1979. *Perihal Penelitian Hukum*. Bandung: Alumni.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. 1994. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sukadi, Imam, 2019-2020. Asas Contrarius Actus sebagai Kontrol Pemerintah terhadap Kebebasan Berserikat dan Bekrumpul di Indonesia. *Mimbar Keadilan*. Volume 12 Nomor 2.
- Yamin, Muhamad. 1960. Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid Ketiga. Jakarta: Setneg.
- Yurista, Ananda Prima. 2015. Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 terhadap Politik Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Yogyakarta: FH UGM.
- Widayanti. Nihayah. Metode Penelitian. 4 Mei 2016. diakses 18 Januari 2021. <https://core.ac.uk/download/pdf/33486141.pdf>
- Zain, Mochamad Adib, dan Ananda Prima Yurista. 2014. Konsistensi Pengaturan Jaminan Sosial terhadap Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia. Yogyakarta: FH UGM.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019-2039.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031.

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2015 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang.