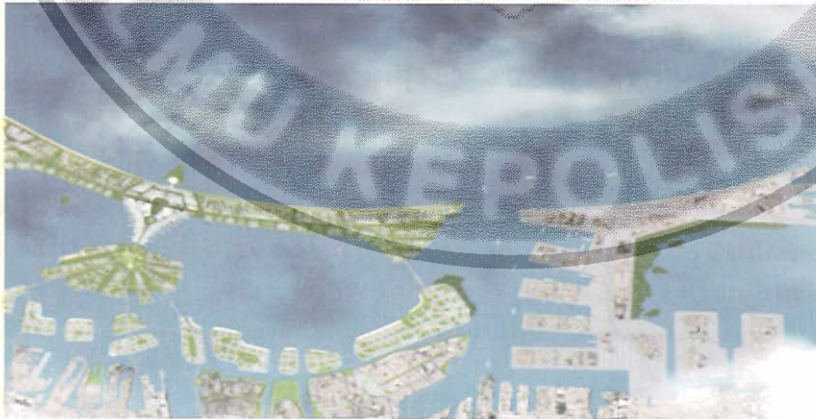


Penanganan Tindak Pidana Penataan Ruang Guna Mengamankan Kebijakan Pembangunan Nasional

Oleh : KBP HILMAN, SIK., S.H., M.H.

“...Berbagai dampak dari kebijakan penataan ruang saat ini diakibatkan beberapa hal seperti adanya perbedaan kepentingan antar sektor dalam penataan ruang; terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang dari ketentuan dan norma yang seharusnya ditegakkan; serta lemahnya penegakan hukum dalam implementasi RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah). Kondisi kebijakan penataan ruang yang belum memadai tersebut mengakibatkan adanya tindak pidana, bencana alam serta konflik, sehingga pada akhirnya dapat menghambat pelaksanaan pembangunan nasional yang sedang dilaksanakan bangsa ini...”



Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara¹. Selain itu, pembangunan nasional dan daerah dilakukan untuk mewujudkan tujuan bersama secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh dan tanggap terhadap perubahan. Dalam melaksanakan pembangunan nasional/ daerah, pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan, di antaranya ada 2 (dua) acuan kebijakan pemerintah, yaitu :

- a. Rencana Pembangunan.
- b. Rencana Tata Ruang Wilayah.

Dengan demikian, kebijakan sistem perencanaan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam dua jenis sistem perencanaan, yaitu perencanaan pembangunan nasional yang dikenal melalui Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Perencanaan keruangan yang dikenal melalui Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Perencanaan pembangunan nasional lebih menitikberatkan pada perencanaan sektoral sedangkan penataan ruang merupakan perencanaan ruang atau wilayah yang didasarkan pada daya dukung dan optimasi pemanfaatan ruang.

Kedua kebijakan sistem perencanaan tersebut seharusnya saling melengkapi satu dengan yang lain. Namun pada kenyataannya, kedua kebijakan sistem perencanaan tersebut belum benar-benar padu, baik dalam hal substansi rencana maupun di dalam pelaksanaan rencana di lapangan, sehingga kondisi tersebut dapat menyebabkan :

- a. Rencana tata ruang sulit/ tidak dapat diacu dalam RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah);
 - b. Pelaksanaan rencana pembangunan berpotensi dikenai sanksi (berdasarkan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang) karena tidak sesuai dengan RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah);
 - c. Pembangunan antar sektor tidak sinergis.
- Ditinjau dari karakteristik yang melekat pada domain kebijakan

1. Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

pemerintah di bidang perencanaan pembangunan dan perencanaan keruangan, terdapat beberapa perbedaan yang cukup kontras, yaitu :

a. Hirarki dalam produk rencana.

Ditinjau dari hirarki produk rencana, kebijakan sistem perencanaan pembangunan nasional dikelompokkan ke dalam tiga tingkatan yaitu rencana nasional, rencana provinsi dan rencana kabupaten/ kota. Sementara kebijakan sistem perencanaan keruangan dibedakan kedalam rencana nasional, rencana pulau, rencana provinsi dan rencana kabupaten kota. Pengaturan zona (*Zoning Regulation*) bukan merupakan produk rencana, tetapi merupakan instrumen pelaksanaan rencana tata ruang.

b. Jangka waktu dan masa berlaku.

Produk rencana dalam kebijakan sistem perencanaan pembangunan nasional dibagi berdasarkan jangka panjang (20 tahun), jangka menengah (5 tahun) dan jangka pendek (1 tahun). Sedangkan jangka waktu kebijakan rencana tata ruang adalah sama, yaitu 20 tahun untuk semua produk rencana tata ruang wilayah. Perbedaan jangka waktu menjadi salah satu faktor yang menyulitkan untuk dalam melakukan sinkronisasi rencana. Hal ini diperparah lagi dengan titik awal (*starting point*) masa berlaku rencana yang tidak seragam. Sebagai contoh adalah masa berlaku RPJP Nasional adalah 20 tahun (2005-2025). RTRW Nasional yang berlaku sekarang, walaupun jangka waktunya sama yaitu 20 tahun, memiliki masa berlaku yang berbeda yaitu dari tahun 1997 sampai dengan 2017. Waktu yang ditetapkan untuk menyusun RPJM baik nasional maupun daerah sangat tergantung dari jadwal pemilihan umum yang sangat beragam di seluruh Indonesia.

Dengan demikian, masa berlaku RPJMN/ D sangat beragam sekali dan hampir dapat dipastikan setiap tahun selalu ada provinsi atau kabupaten/kota yang sedang dalam proses menyusun RPJMD. Adapun RKP/ RKPD rutin disusun setiap tahun. Kondisi yang sama juga berlaku dalam sistem perencanaan keruangan. Walaupun memiliki jangka waktu yang sama untuk semua tingkatan rencana (20 tahun), namun dikarenakan waktu mulai berlakunya berbeda antara

satu daerah dengan daerah yang lain sangat berpotensi menimbulkan inkonsistensi antar rencana tata ruang baik vertikal (rencana daerah dengan nasional) maupun horizontal (antar rencana di tingkat daerah).

Sebagai contoh, kabupaten A berada dalam Propinsi B. Kabupaten A dua tahun lalu (misal 2005) menyusun rencana tata ruang wilayahnya. Dua tahun kemudian (2007) Propinsi B melakukan revisi rencana tata ruang provinsi dimana substansi rencana yang direvisi bertentangan dengan kebijakan ruang yang telah ditetapkan dua tahun lalu oleh kabupaten A dalam rencana tata ruang wilayahnya. Kondisi seperti di atas kerap kali terjadi sehingga proses revisi terus terjadi berulang kali. Dengan kata lain, jika terus menerus direvisi, rencana tata ruang tersebut kemungkinan besar tidak pernah diacu dalam melaksanakan pembangunan.

c. Status hukum.

Sebuah kebijakan perencanaan merupakan sebuah produk hukum. Rencana PJPN ditetapkan dengan undang-undang, RPJMN dengan peraturan presiden, sedangkan RKP ditetapkan dengan peraturan presiden. Analog dengan apa yang ada di lingkup nasional, maka RPJPD ditetapkan dengan peraturan daerah, RPJMD sebagian ditetapkan dengan peraturan kepala daerah (mengacu pada UU 25 Tahun 2004) dan sebagian dengan peraturan daerah (mengacu kepada UU 32 Tahun 2004), sedangkan RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

Adanya ketidaksinergian antara kebijakan pemerintah di bidang perencanaan tersebut tentu menimbulkan berbagai permasalahan, salah satunya adalah timbulnya kejahatan atau tindak pidana penataan ruang. Berdasarkan Permen PU No. 13 Tahun 2009 tentang Penyidik PNS Penataan Ruang, Tindak Pidana Penataan Ruang adalah tindak pidana dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Yang termasuk kejahatan atau tindak pidana tata ruang adalah :

- a. Tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

- b. Memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang.
- c. Tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang.
- d. Tidak memberikan akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.
- e. Pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Tindak pidana bidang penataan ruang merupakan tindak pidana yang tidak berdiri sendiri, melainkan kemungkinan terjadi bersamaan maupun penggabungan dari beberapa tindak pidana yang diatur dalam berbagai tindak pidana lainnya, misalnya perusakan hutan atau tanpa izin lingkungan melaksanakan usaha pertambangan atau perkebunan maupun perikanan dan kelautan, sehingga pelaku tindak pidana penataan ruang tidak tertutup kemungkinan dijerat sebagai otak pelaku maupun penyertaan dan pembantuan atas peristiwa pidana lainnya. Oleh karenanya objek dan luas cakupan tindak pidana di bidang penataan ruang adalah lintas interaksi penyelenggaraan kegiatan perlindungan lingkungan alam dan manusia dalam batas ruang yurisdiksi wilayah negara kesatuan RI.

Selain itu, tindak pidana penataan ruang juga dapat mengakibatkan bencana alam, seperti banjir, longsor, rusaknya ekosistem dan lain-lain. Beberapa contohnya adalah banjir yang selalu berulang hampir tiap tahun di Jakarta sebagai akibat kesalahan penataan ruang di kawasan Puncak dan Bogor Jawa Barat; banjir yang melanda 75 persen wilayah kota Manado pada tahun 2014 yang ditengarai sebagai dampak adanya reklamasi kawasan boulevard Manado; kerusakan lingkungan kawasan pulau Bangka di Sulawesi Utara karena penyalahgunaan izin penataan ruang; banjir yang terjadi di daerah Bekasi; serta banjir besar di kawasan Bandung Selatan sebagai akibat penyalahgunaan izin penataan ruang kawasan Bandung Utara.

Dalam beberapa kasus, tindak pidana penataan ruang juga menimbulkan konflik, baik konflik vertikal antar pemerintah daerah maupun konflik horizontal antara pemerintah dengan sekelompok masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari inkonsistensi RTRW ibukota Jakarta

dengan RTRW Provinsi Jawa Barat mengenai penempatan Bandara Internasional, dimana sesuai RTRW Ibukota Negara, Bandara baru akan dibangun di daerah Karawang, namun provinsi Jawa Barat sudah terlebih dahulu menetapkan sesuai dengan RTRW bahwa Bandara dibangun di kawasan Majalengka serta sudah melakukan proses pembebasan tanah dan pembangunan fase I. Sedangkan contoh paling baru adalah reklamasi kawasan utara Jakarta yang menimbulkan polemik serta konflik politik menjelang Pilgub DKI Jakarta.

Kondisi di atas diakibatkan oleh kebijakan penataan ruang saat ini yang diakibatkan beberapa hal seperti adanya perbedaan kepentingan antar sektor dalam penataan ruang; terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang dari ketentuan dan norma yang seharusnya ditegakkan; serta lemahnya penegakan hukum dalam implementasi RTRW. Kondisi kebijakan penataan ruang yang belum memadai tersebut mengakibatkan adanya tindak pidana, bencana alam serta konflik sebagaimana dijelaskan di atas, sehingga pada akhirnya dapat menghambat pelaksanaan pembangunan nasional yang sedang dilaksanakan bangsa ini.

Menyikapi kondisi tersebut, maka peran Polri selaku sub sistem pemerintah adalah dengan melaksanakan tugas penegakan hukum terhadap adanya tindak pidana atau kejahatan tata ruang yang juga menimbulkan tindak pidana lainnya agar bisa mengamankan kebijakan pemerintah di bidang perencanaan sehingga tujuan pembangunan nasional dapat terwujud.

Ketentuan tentang tindak pidana di bidang penataan ruang, terdapat dalam pasal 69 Sampai dengan pasal 75 Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, adalah sebagai berikut :

a. Pasal 69.

- 1) Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- 2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan

barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).

- 3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

b. Pasal 70.

- 1) Setiap orang yang memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf b, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

- 2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan perubahan fungsi ruang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

- 3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).

- 4) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

c. Pasal 71.

Setiap orang yang tidak mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf c, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

d. Pasal 72.

Setiap orang yang tidak memberikan akses terhadap kawasan yang

oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf d, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

e. Pasal 73.

1) Setiap pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (7), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

2) Selain sanksi pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.

f. Pasal 74.

1) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72 dilakukan oleh suatu korporasi, selain pidana penjara dan denda terhadap pengurusnya, pidana yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi berupa pidana denda dengan pemberatan 3 (tiga) kali dari pidana denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72.

2) Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), korporasi dapat dijatuhi pidana tambahan berupa :

(a) pencabutan izin usaha; dan/ atau

(b) pencabutan status badan hukum.

g. Pasal 75.

1) Setiap orang yang menderita kerugian akibat tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 72, dapat menuntut ganti kerugian secara perdata kepada pelaku tindak pidana.

2) Tuntutan ganti kerugian secara perdata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan hukum acara pidana.

Berdasarkan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan salah satu Agenda Prioritas Pembangunan atau lebih dikenal dengan “Nawacita”, yaitu “menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya”, maka Polri melakukan optimalisasi penanganan tindak pidana penataan ruang melalui beberapa strategi sebagai berikut :

a. Melaksanakan sosialisasi dan pelatihan internal, melalui :

- 1) Mengadakan sosialisasi dan pelatihan internal mengenai peraturan perundang-undangan serta ketentuan tentang penataan ruang, yaitu UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Permen PU No. 13 Tahun 2009 tentang Penyidik PNS Penataan Ruang guna menambah pengetahuan (*knowledge*) dan pemahaman penyidik sehingga bisa mengimplementasikannya di lapangan dalam pelaksanaan tugas penanganan TP Penataan Ruang.
- 2) Melakukan peningkatan kompetensi penyidik dengan menyelenggarakan pelatihan mengenai komunikasi guna meningkatkan keterampilan (*skill*) penyidik dalam penanganan tindak pidana penataan ruang.
- 3) Meningkatkan pengetahuan (*knowledge*) penyidik Polri melalui sosialisasi internal dan pelatihan secara rutin mengenai penataan ruang dengan mengundang ahli atau pakar di bidangnya.
- 4) Secara konsisten menerapkan *reward and punishment* di internal Polri guna meningkatkan motivasi penyidik dalam penanganan tindak pidana penataan ruang.

b. Melakukan *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan instansi terkait, melalui :

- 1) Mengundang instansi terkait seperti Bappenas, Kementerian terkait, Pemerintah Daerah serta instansi penegak hukum lainnya guna duduk bersama membahas rancangan MoU penanganan tindak pidana penataan ruang.
- 2) Melakukan kerjasama secara formal dengan Bappenas, Kementerian terkait, Pemerintah Daerah serta instansi penegak

hukum melalui penandatanganan MoU tentang dokumen perencanaan penataan ruang.

- 3) Meningkatkan komunikasi, koordinasi dan kolaborasi antara Polri dengan instansi terkait dan instansi penegak hukum lainnya dengan berpedoman kepada MoU yang telah dibuat.
 - 4) Melaksanakan sosialisasi baik internal maupun eksternal secara terpadu mengenai MoU Polri dengan instansi terkait dan instansi penegak hukum lainnya dalam perencanaan penataan ruang dan penanganan tindak pidana penataan ruang.
 - 5) Bersama instansi terkait dan instansi penegak hukum lainnya secara rutin mengadakan seminar, *workshop* tentang kebijakan perencanaan pembangunan pemerintah beserta penanganan tindak pidana penataan ruang.
 - 6) Mewajibkan penyidik untuk membuat laporan pelaksanaan komunikasi, koordinasi dan kolaborasi dengan instansi terkait dan instansi penegak hukum lainnya dalam penanganan tindak pidana penataan ruang sehingga memudahkan pimpinan dalam melakukan analisa dan evaluasi.
- c. Melakukan revisi sistem dan metode penanganan tindak pidana penataan ruang, melalui :
- 1) Mengajukan saran kepada Kapolri melalui Kabareskrim agar disusun Peraturan Kapolri mengenai penanganan tindak pidana penataan ruang sebagai pedoman penyidik dalam penanganan tindak pidana tersebut
 - 2) Menyusun dan membuat *Standard Operational Procedur* (SOP) tentang penanganan tindak pidana penataan ruang.
 - 3) Meninjau kembali dan melakukan revisi atas sistem dan metode penanganan penanganan tindak pidana penataan ruang.
 - 4) Memberikan arahan agar revisi sistem dan metode disesuaikan dengan perkembangan globalisasi sehingga dapat mengantisipasi modus operandi terbaru.
- d. Meningkatkan kerjasama lintas sektoral dengan menerapkan sinergitas polisional, melalui :
- 1) Meningkatkan penerapan sinergitas polisional melalui SIS

SPINDEP dalam koordinasi, komunikasi dan kolaborasi bersama instansi terkait dan instansi penegak hukum lainnya mengenai penanganan tindak pidana penataan ruang.

- 2) Mengadakan pembinaan terhadap PPNS penataan ruang secara berkesinambungan guna meningkatkan kesepahaman dan kesamaan pola tindak dalam penanganan tindak pidana penataan ruang.
 - 3) Memberikan saran kepada pemerintah pusat agar Polri diberikan kewenangan dan keterlibatan lebih jauh dalam menganalisa pemberian izin pemanfaatan dan penggunaan ruang.
- e. Menjajaki kerjasama dengan Pihak eksternal lain, melalui :
- 1) Mengajak dan menyusun kerjasama dengan pihak akademisi dan konsultan yang kompeten di bidang penataan ruang guna memberikan asistensi kepada penyidik Polri dalam penanganan tindak pidana penataan ruang.
 - 2) Mengundang secara berkala tenaga ahli dari akademisi dan konsultan guna memberikan penyegaran materi dalam pelatihan mengenai penataan ruang kepada penyidik Polri.
 - 3) Meminta bantuan analisa tenaga ahli dari akademisi dan konsultan sebagai perbandingan dalam penanganan TP Penataan Ruang.

Selain itu, Polri dapat mengajukan saran kepada pemerintah pusat agar Polri dapat dilibatkan lebih dini dalam penyusunan perencanaan pembangunan dari aspek keamanan serta dalam pemberian izin pemanfaatan/ penggunaan ruang, sehingga bisa mengantisipasi adanya potensi tindak pidana tata ruang sebelum menimbulkan ekse lebih jauh lagi.

Dengan adanya beberapa strategi tersebut maka Polri dapat melaksanakan tugas penegakan hukum terhadap adanya tindak pidana atau kejahatan tata ruang yang juga menimbulkan tindak pidana lainnya sesuai dengan ketentuan sehingga mengamankan kebijakan pemerintah di bidang perencanaan yang pada akhirnya akan mendukung terwujudnya tujuan pembangunan nasional.*

