

## **Penerapan Pasal 114a Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dihubungkan dengan Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota**

The application of article 114A Government Regulation Number 13 of 2017 on changes to Government Regulation Number 26 of 2008 about spatial plans national areas connected with the authority of the local government provincial and city/district

<sup>1</sup>Achmad Imaddudin Sugiarto, <sup>2</sup>Efik Yusdiansyah, <sup>3</sup>Hadian Afriyadi

<sup>1,2</sup>*Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Bandung,*

*Jl. Tamansari No.1 Bandung 40116*

*email: <sup>1</sup>achmadimaddudin@gmail.com, <sup>2</sup>efik@unisba.ac.id, <sup>3</sup>hadian@unisba.ac.id*

**Abstract.** The Government Regulation of the Republic of Indonesia number 13 of 2017 on changes to Government Regulation number 26 of 2008 on the national spatial planning Article 114 A section (1) states that "In terms of space utilization strategic plans in national and an enormous not contained in local regulations on spatial, province the regional landscaping plan, city/district a detailed plan, and permit to use the space as referred to in article 114 based on Government Regulation is" A general explanation the Government Regulation of the Republic of Indonesia number 13 of 2017 on changes to Government Regulation number 26 of 2008 the regional landscaping plan, national of space utilization and control to areas that have national strategic value very relating to the regional landscaping plan so regarded covered by. central government authority. To the description above, then being discussed in this essay is the author is to know the issues fundamental to what extent the application of the provisions of article 114a Government Regulation number 13 of 2017 as a basis the use of a chamber having, national strategic value while at large in spatial planning has not set in provincial and city or district; then to know the authority of the local government districts, spatial planning in the implementation of the city. The method of calculation methods were used normative juridical approach is a method that studies and research materials primary law and materials, secondary law by making the law through study literature to the specifications used descriptive, analytical research clearly describes the problems and the related article 114 A Government Regulation number 13 of 2017. That can be seen that article 114 A Government Regulation Number 13 of 2017 about space utilization allows not contained in local regulations on spatial planning, province, city/district and details plan a national strategic accomplished much can be done discretion on recommendations by the central government permit to use space by minister. Connected with the article 114 A Government Regulation Number 13 of 2017 and local governments do not have jurisdiction when there is a discretion conducted by the central government.

**Keywords:** Discretion by the Central Government, Spatial Planning, Local Government Authority.

**Abstrak.** Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Pasal 114A ayat (1) yang menyatakan bahwa "Dalam hal rencana kegiatan pemanfaatan ruang bernilai strategis nasional dan/atau berdampak besar yang belum dimuat dalam peraturan daerah tentang tata ruang provinsi, rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan/atau rencana rincinya, izin pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud dalam pasal 114 didasarkan pada Peraturan Pemerintah ini.", penjelasan umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, pemanfaatan ruang dan pengendalian untuk wilayah yang memiliki nilai strategis nasional sangat berkaitan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah sehingga dianggap tercakup oleh wewenang pemerintah pusat. Sehubungan dengan uraian diatas, maka yang menjadi pembahasan penulis dalam skripsi ini adalah Untuk mengetahui persoalan mendasar sampai sejauh mana penerapan ketentuan Pasal 114A Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2017 sebagai dasar pemanfaatan ruang yang memiliki nilai strategis nasional, sedangkan keberadaanya belum diatur di dalam RTRW Provinsi dan atau Kabupaten/Kota; kemudian untuk mengetahui kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota dalam implementasi RTRW. Metode yang dipakai yaitu metode pendekatan yuridis-normatif yaitu metode yang mempelajari dan meneliti bahann-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder, dengan melakukan penelaahan hukum melalui studi kepustakaan dengan

spesifikasi penelitian yang digunakan deskriptif-analitis, yaitu menggambarkan dengan jelas terkait ketentuan-ketentuan dan permasalahan Pasal 114 A Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2017. Dapat diketahui bahwa Pasal 114 A Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2017 memungkinkan pemanfaatan ruang yang belum dimuat dalam peraturan daerah tentang rencana tata ruang provinsi, kabupaten/kota, dan/atau rencana rincinya yang bernilai strategis nasional dan/atau berdampak besar dapat dilakukan diskresi oleh pemerintah pusat atas rekomendasi izin pemanfaatan ruang oleh Menteri. Dihubungkan dengan berlakunya Pasal 114 A Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2017 maka pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan apabila terdapat suatu diskresi yang dilakukan oleh pemerintah pusat.

**Kata Kunci: Diskresi Pemerintah Pusat, RTRW, Kewenangan Pemerintah Daerah.**

## A. Pendahuluan

Indonesia merupakan Negara yang berdaulat, dimana kesatuan yuridis diwakili oleh pemerintahan yang tertata oleh dasar hukum Undang-Undang Dasar 1945 sehingga untuk berlangsungnya kehidupan bernegara tidak boleh bertentangan. Norma hukum yang telah teraktualisasi di Indonesia mengarah kepada hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 menyebutkan Jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/kota.

Sebagaimana dalam pasal 7 ayat (1) berarti bahwa Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dijadikan sebagai norma dasar. Oleh sebab itu, konsekuensinya adalah UUD 1945 mengesampingkan semua peraturan yang lebih rendah dan menjadi sumber dalam pembentukan segala perundang-undangan, sehingga Ketetapan MPR hingga Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Apabila peraturan perundang-undangan yang lebih rendah

bertentangan dengan di atasnya, maka peraturan tersebut dapat dituntut untuk dibatalkan atau batal demi hukum.

Pasal 33 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 berbunyi sebagai berikut: ayat (1) berbunyi; Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan, ayat (2); Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara, ayat (3) menyebutkan ; Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, ayat (4), Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional dan ayat (5); Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. maka kepentingan umum dimaknai sebagai kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Berdasarkan pada asas perlindungan kepentingan umum, maka penyelenggaraan penataan ruang harus mengedepankan kepentingan umum di atas kepentingan individu dan golongan.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah

Nasional, Pasal 114A ayat (1) yang menyatakan bahwa “Dalam hal rencana kegiatan pemanfaatan ruang bernilai strategis nasional dan/atau berdampak besar yang belum dimuat dalam peraturan daerah tentang tata ruang provinsi, rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan/atau rencana rincinya, izin pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud dalam pasal 114 didasari pada Peraturan Pemerintah ini.”, penjelasan umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, pemanfaatan ruang dan pengendalian untuk wilayah yang memiliki nilai strategis nasional sangat berkaitan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRW) sehingga dianggap tercakup oleh wewenang pemerintah pusat serta Peraturan Pemerintah tersebut ditetapkan untuk menyelesaikan permasalahan adanya ketidaksesuaian antara penerapan proyek-proyek atau kawasan-kawasan yang memiliki nilai strategis nasional dan peraturan daerah tentang tata ruang.

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan, maka penulisan ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui persoalan mendasar sampai sejauh mana penerapan ketentuan Pasal 114A Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2017 sebagai dasar pemanfaatan ruang yang memiliki nilai strategis nasional, sedangkan keberadaannya belum diatur di dalam RTRW Provinsi dan atau Kabupaten/Kota;
2. Untuk mengetahui kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota dalam implementasi RTRW.

## B. Landasan Teori

### Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Sejak dianutnya konsepsi welfare state yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala aspek kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan peraturan perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu berdasarkan inisiatif sendiri melalui *freies Ermessen* yang diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi perangkat pemerintah untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang, ternyata menimbulkan khawatir di lingkungan warga negara.<sup>1</sup>

Pada dasarnya setiap campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum. Akan tetapi, karena ada keterbatasan dari asas ini atau karena adanya kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, kepada pemerintah diberi kebebasan *freies Ermessen*, yaitu kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam persoalan-persoalan sosial.<sup>2</sup>

Mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik terdapat dalam Undang-Undang No 28

Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dalam Pasal 3 disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara, yaitu:

1. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasarn peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
4. Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memerhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
5. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dari hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan

peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Diskursus mengenai kepastian hukum dan fleksibilitas dalam perencanaan ruang makin mencuat ketika Pemerintah mengesahkan PP No. 13 Tahun 2017 mengenai Perubahan atas PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (PP No.13/2017). Pasal 114 A dalam PP No.13/2017 ini mengatur:

“(1) Dalam hal rencana kegiatan pemanfaatan ruang bernilai strategis nasional dan/atau berdampak besar yang belum dimuat dalam peraturan daerah tentang rencana tata ruang provinsi, rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan/atau rencana rincinya, izin pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 didasarkan pada Peraturan Pemerintah ini. (2) Dalam pemberian izin pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri dapat memberikan rekomendasi pemanfaatan ruang.”

Pasal ini memungkinkan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai rencana tata ruang dilakukan tanpa melalui mekanisme peninjauan kembali dan revisi rencana tata ruang. Dengan demikian, rencana tata ruang yang seharusnya menjadi pegangan masyarakat dalam menaati pemanfaatan ruang tidak dapat lagi berfungsi sebagaimana mestinya, karena Pasal 114 A melegitimasi berubahnya pemanfaatan ruang setiap saat, sekalipun berbeda dengan rencana tata ruangnya.

Rencana pemanfaatan ruang yang bernilai strategis nasional dan/atau berdampak besar sangat berpotensi akan mengganggu dominasi fungsi ruang yang telah ditetapkan sebelumnya dalam rencana tata ruang daerah. Melihat potensi dampak yang besar ini,

pemanfaatan ruang untuk kegiatan baru sebagaimana dimaksud dalam Pasal 114 A hendaklah dilakukan melalui mekanisme peninjauan kembali dan revisi rencana tata ruang yang partisipatif dan disertai kajian lingkungan hidup strategis. Perubahan pemanfaatan ruang yang dapat berubah sewaktu-waktu hanya berdasarkan rekomendasi menteri dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat, terlebih PP No. 13/2017 tidak mengatur mekanisme jelas bagaimana partisipasi publik dalam pemberian rekomendasi dan izin pemanfaatan ruangnya. Berbeda dengan mekanisme peninjauan kembali yang jelas periode waktu, tata cara serta indikator yang digunakan.

Pemanfaatan ruang yang diatur pada Pasal 114 A PP No.13/2017 merupakan pemanfaatan ruang yang akan berdampak besar bagi banyak pihak, baik bagi masyarakat sekitar, lingkungan dan pihak pemanfaat ruang sendiri. Jika pemanfaatan ruang berdampak besar ini dimungkinkan untuk dilakukan hanya dengan rekomendasi menteri maka akan menegasikan berbagai kepentingan umum yang diterjemahkan dalam alokasi pemanfaatan ruang sudah diakomodasi sesuai proses perencanaan sebelumnya yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota hingga pemerintah daerah provinsi. Terlebih lagi rekomendasi atas pemanfaatan ruang ini dapat dikeluarkan sewaktu-waktu. Hal ini bertentangan dengan asas kepastian hukum yang dianut oleh UU No. 26 Tahun 2007, maka untuk skala pemanfaatan ruang yang disebutkan dalam Pasal 114 A PP No.13/2017 mekanisme yang tepat untuk mengakomodasi dinamika pembangunan tanpa melanggar asas kepastian hukum adalah dengan mekanisme peninjauan kembali dan revisi rencana tata ruang.

Terkait dengan berlakunya pasal 114 A pemerintah daerah provinsi dan

pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan untuk menolak, melakukan perancangan dan tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pengendalian terkait berlakunya Pasal 114 A sehingga terkesan lebih sentralistik serta tidak adanya sinkronisasi terkait kepastian hukum ketika di suatu wilayah terkena dampak dari hak diskresi yang dilakukan oleh pemerintah pusat, karena Pasal 114 A Peraturan Pemerintah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (PP RTRW Nasional), yang mengizinkan beberapa kegiatan yang tercantum dalam Lampiran PP RTRW Nasional untuk melanggar rencana tata ruang wilayah (RTRW) yang telah ditetapkan pemerintah daerah kabupaten/kota maupun provinsi. Dengan pasal 114 A PP RTRWN, proyek yang ada dalam Lampiran PP tersebut diizinkan mendapatkan izin pemanfaatan ruang sekalipun tidak ada dalam RTRW Kabupaten/Kota atau RTRW Provinsi. Pembolehan dalam pasal 114 A PP RTRWN ini dianggap merusak tatanan hukum yang telah dibangun UU Tata Ruang, yang mengharapkan rencana tata ruang dibuat secara komplementer dan berjenjang.

Sebagai salah satu contoh dengan diberlakukannya pasal 114 A adalah kasus proyek yang izinnnya tidak sesuai dengan rencana tata ruang daerah. Pada perkara PLTU Cirebon 2, bahkan izin lingkungannya telah dinyatakan batal dan diperintahkan dicabut karena ketidaktaatan ruang. Tetapi setelah dibatalkan pengadilan, pemerintah mengeluarkan lagi dengan dasar Pasal 114 A PP RTRWN. terkait dengan dinafikannya proses yang seharusnya terintegrasi dengan penyusunan RTRW. sehingga terkesan adanya nuansa sentralistik yang terkandung dalam Pasal 114 A. Jikapun harapan pemerintah pusat agar ada pembangunan infrastruktur yang terintegrasi dalam berbagai otorita

ruang, tidak berarti jalan keluarnya hanya bisa sentralistik, melainkan pemerintah pusat seharusnya memfasilitasi kerja sama ketataruangan antar daerah.

Pasal 114 A berpotensi menimbulkan masalah dan ketidakpastian hukum serta merusak proses pembuatan RTRW yang terdesentralisasi dan berjenjang. Untuk mengatasinya terkait urusan pemerintahan konkuren perlu adanya badan koordinasi pemerintah sehingga dapat ditunjukkan kearah tujuan yang hendak dicapai yakni yang telah ditetapkan menjadi garis-garis haluan dalam pelaksanaan pembangunan. Baik itu pembangunan pada tingkat pusat maupun daerah.

#### D. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dalam penelitian ini, peneliti menyimpulkan beberapa hasil penelitian sebagai berikut:

1. Pasal 114 A Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2017 memungkinkan pemanfaatan ruang yang belum dimuat dalam peraturan daerah tentang rencana tata ruang provinsi, kabupaten/kota, dan/atau rencana rincinya yang bernilai strategis nasional dan/atau berdampak besar dapat dilakukan oleh pemerintah pusat atas rekomendasi izin pemanfaatan ruang oleh Menteri.
2. Kewenangan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota tertuang dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) sampai dengan ayat (7), Pasal 11 ayat (1) sampai dengan ayat (6) dan Pasal 13 serta Pasal 14 Undang-undang No. 26 Tahun 2017 tentang Penataan Ruang, yang menyatakan bahwasannya

urusan yang menjadi kewenangan

3. pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam skala provinsi dan kabupaten/kota meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang.
4. Selanjutnya, pemerintah daerah dalam melaksanakan kewajibannya haruslah melakukan suatu langkah yang konkret yang disesuaikan dengan kewenangan yang dimilikinya.
- 5.
6. Dihubungkan dengan berlakunya Pasal 114 A maka pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan apabila terdapat suatu diskresi yang dilakukan oleh pemerintah pusat.

#### Daftar Pustaka

- Hans, Teori Hukum Murni (Asli: General Theory of Law and State), Rindi Press, Jakarta, 1955.
- Ishaq, Dasar-Dasar Ilmu Hukum, Sinar Grafika: Jakarta, 2008.
- Kuncoro, Otonomi dan Pembangunan Daerah, Perencanaan, Strategi dan peluang, Erlangga, Jakarta, 2004.
- Philipus M Hadjon, dkk, Pengantar Hukum Administrasi Negara, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.
- Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Ridwan, Hukum Adminitrasi Negara, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006. Sjachran Basah, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Almuni, Bandung,

- 1985.
- Soedjono Dirjosisworo, Pengantar Ilmu Hukum, Grafindo Persada, Jakarta 1994.
- Utrecht, E, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1988.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.