



**PERDA TATA RUANG KOTA SEMARANG
DAN IMPLEMENTASINYA
(Studi Analisis Konsistensi dan Harmonisasinya dengan
Undang-Undang Lingkungan Hidup)**

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

Bagus Arya Wisnu Wardhana, S.H.

PEMBIMBING

Dr. Arief Hidayat, S.H.,M.S.

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

PROGRAM PASCA SARJANA

UNIVERSITAS DIPONEGORO

SEMARANG

2008

HALAMAN PENGUJIAN

**PERDA TATA RUANG KOTA SEMARANG
DAN IMPLEMENTASINYA
(Studi Analisis Konsistensi dan Harmonisasinya dengan
Undang-Undang Lingkungan Hidup)**

Disusun Oleh :

BAGUS ARYA WISNU WARDHANA, S.H.

B4A 006 031

Telah diujikan dan dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada Hari / Tanggal : Senin / 28 Juli 2008

Semarang

Pembimbing

Magister Ilmu Hukum

Dr. Arief Hidayat, S.H.,M.S.

NIP : 130 937 134

HALAMAN PENGESAHAN

**PERDA TATA RUANG KOTA SEMARANG
DAN IMPLEMENTASINYA
(Studi Analisis Konsistensi dan Harmonisasinya dengan
Undang-Undang Lingkungan Hidup)**

Disusun Oleh :

BAGUS ARYA WISNU WARDHANA,S.H.

B4A 006 031

Tesis ini telah diterima

Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar

Magister Ilmu Hukum

<p>Pembimbing Magister Ilmu Hukum</p> <p><u>Dr. Arief Hidayat,S.H.,M.S.</u> NIP : 130 937 134</p>	<p>Mengetahui Ketua Program Magister Ilmu Hukum</p> <p><u>Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto,S.H.,M.H.</u> NIP : 130 531 702</p>
---	--

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Dengan ini saya, Bagus Arya Wisnu Wardhana, S.H. , menyatakan bahwa Karya Ilmiah/Tesis ini adalah asli hasil karya saya sendiri dan Karya Ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Diponegoro maupun Perguruan Tinggi lain.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah ini yang berasal dari penulis lain baik yang dipublikasi atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari Karya Ilmiah/Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai penulis.

Semarang, 28 Juli 2008

Bagus Arya Wisnu Wardhana, SH.
NIM B4A006031

MOTTO

Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan

- Al-Qur'an -

Segera Kerjakan 5 perkara

Sebelum datang 5 perkara yang lain:

- 1. Masa mudamu sebelum masa tuamu.*
- 2. Masa sehatmu sebelum masa sakitmu.*
- 3. Masa kayamu sebelum masa fakirmu.*
- 4. Masa hidupmu sebelum masa matimu.*

- Nabi Muhammad SAW -

Tidak pantas orang yang bodoh mendiamkan kebodohnya. Juga tidak pantas orang yang berilmu mendiamkan ilmunya.

- Nabi Muhammad SAW-

Tuhan telah menyalakan obor dalam hatimu

Yang memancarkan cahaya pengetahuan dan keindahan.

Sesungguhnya berdosa jika kita memadamkannya dan mencampakkannya dalam abu.

-Khalil Gibran-

KATA PENGANTAR

BISMILLAHHIR RAHMANNIR ROHIM

Puji Syukur Kehadiran Allah S.W.T, akhirnya Tesis ini dapat terselesaikan, walaupun ada hambatan maupun rintangan. Tanpa berkah dan rahmat-Nya, penulis yakin bahwa Tesis ini tidak akan selesai sebagaimana yang diharapkan.

Penulisan ini dilakukan dalam rangka memenuhi persyaratan akademik untuk mencapai gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang. Tesis ini merupakan hasil studi ilmiah perda tata ruang kota semarang dan implementasinya, sebuah studi analisis konsistensi dan harmonisasinya dengan undang–undang lingkungan hidup. Karya tesis yang dihasilkan ini tidak terlepas dari dukungan berbagai pihak. Oleh karena itulah pada kesempatan ini saya menyampaikan rasa terima kasih yang setulusnya kepada :

1. Yang sangat terpelajar Bapak Prof. Dr. dr. Susilo Wibowo, MS,.Med.,Sp.And. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang yang telah memberi kesempatan yang sangat berharga bagi penulis untuk mengikuti Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang ;
2. Yang sangat terpelajar Bapak Prof. Dr. Paulus Hadi S, SH, MH sebagai Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang atas berbagai kemudahan yang penulis dapatkan selama menjadi mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum UNDIP ;
3. Yang sangat terpelajar Bapak Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dan sekaligus sebagai Dosen

Pembimbing, yang dengan penuh ketulusan dan ketelitian telah berkenan untuk membimbing penyusunan tesis ini ;

4. Ibu Ani Purwanti, SH, M.Hum dan Ibu Amalia Diamantina, SH, M.Hum selaku Sekretaris Program Ilmu Hukum UNDIP yang telah banyak memberikan pelayanan dengan penuh kekeluargaan dalam penyelesaian tesis ini ;
5. Bapak dan Ibu Dosen Program Magister Ilmu Hukum UNDIP yang telah mendidik dan memperluas cakrawala berpikir melalui curahan ilmu selama perkuliahan ;
6. Teman - teman Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang Kelas Khusus Angkatan 2006, Muhadi, Harry, Azhar, Amin, Novita Kartiningrum, Novita Belia, Irma, Hongkun, Agus, Nurbadri, Kashadi, Nurkholis dan lain - lain yang tidak dapat saya sebutkan satu-persatu yang selalu memberikan motivasi, dorongan agar segera menyelesaikan tesis ini ;
7. Semua pihak-pihak yang telah memberikan data dan informasi dalam penyusunan tesis ini, terutama kepada Kepala Bapedalda Kota Semarang, Kepala Dinas Tata Kota dan Pemukiman Kota Semarang, Kepala BAPPEDA Kota Semarang, serta Bagian Hukum Pemerintah Kota Semarang ;
8. Ayahku tercinta (Alm) I Made Suela, S.H. yang memberikan amanah kepada penulis untuk melanjutkan program studi magister ilmu hukum sebelum beliau wafat, sayang Ayahanda tidak bisa mendampingi semoga Alloh S.W.T memberikan tempat yang layak di-sisiNYA ;
9. Ibunda tercinta Sri Sayekti, S.H yang selalu mendoakan, memotivasi dan mendampingi penulis serta begitu besar jasanya selama dalam menghantarkan

penulis untuk melanjutkan studi pada Program Magister Ilmu Hukum
UNDIP;

10. Kakak–kakakku tercinta Gede Eka Susrama Putra, S.E., M Diana Dewi Anggreni, S.H., Sp.N., Diah Ayu Kusumaningrum, S.E., yang telah memberi dukungan baik moril dan materiil sehingga penyusunan tesis sebagai rangkaian studi akhir S2 ini dapat diselesaikan.
11. Semua pihak yang telah memberikan bantuan kepada penulis dalam penyelesaian tesis ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Akhirnya penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini telah selesai, tetapi sekaligus tidak pernah selesai. Oleh karena itu dengan penuh kesadaran dan lapang dada, penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun demi kesempurnaan tulisan ini. Semoga tesis ini bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum khususnya bidang kajian Hukum Tata Ruang. Amin.

Semarang, 28 Juli 2008

Penulis

BAGUS ARYA WISNU WARDHANA, S.H.
NIM. B4A 006031

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PENGUJIAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH	v
MOTTO.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR LAMPIRAN	xii
ABSTRAK.....	xiii
ABSTRACT.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Permasalahan.....	7
1.3 Tujuan Penelitian.....	7
1.4 Kontribusi Penelitian	8
1.5 Kerangka Pemikiran.....	8
1.6 Metode Penelitian	15
1.7 Sistematika Penulisan	21
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	23
TINJAUAN UMUM MENGENAI ARTI PENTINGNYA LINGKUNGAN HIDUP.....	23
2.1 Problematika Lingkungan Hidup	23
2.2 Hukum Lingkungan Hidup	27
2.2.1 Undang – undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	29
2.2.2 Undang – undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang	31
2.2.2.1 Prinsip – prinsip Dasar dan Tujuan Penataan Ruang.....	34
2.2.2.2 Substansi Kebijakan Hukum Tata Ruang Nasional	38
2.2.3 Perda Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Tata Ruang Kota Semarang.....	52
2.3 Analisis Konsistensi Dan Harmonisasi	55
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	63
3.1 Analisis Konsistensi Dan Harmonisasi Perda Tata Ruang Kota Semarang	63
3.1.1 Dinamika Ruang Kota Semarang.....	63
3.1.1.1 Karakteristik Ruang Kota Semarang.....	65
3.1.1.1.1 Ruang Kota Semarang Bawah .	65
3.1.1.1.2 Ruang Kota Semarang Atas	66

3.1.2	Konsistensi Dan Harmonisasi Perda RTRW Menurut Tata Urutan Perundang-undangan	67
3.1.3	Analisis Konsistensi Dan Harmonisasi Perda RTRW Dengan UULH	69
3.1.3.1	Konsistensi Dan Harmonisasi Bidang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya	69
3.1.3.2	Konsistensi Dan Harmonisasi Bidang Perindustrian	71
3.1.3.3	Konsistensi Dan Harmonisasi Bidang Permukiman	74
3.1.3.4	Konsistensi Dan Harmonisasi Bidang Penataan Ruang	77
3.1.3.5	Analisis Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang	79
3.1.3.5.1	Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang Pada Tataran Filosofis	82
3.1.3.5.2	Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang Pada Tataran Norma	97
3.1.3.5.2.1	Analisis Pergeseran Internal Tata Ruang Kota Semarang	98
3.1.3.5.2.2	Analisis Pergeseran Eksternal Tata Ruang Kota Semarang	110
3.1.3.5.2.3	Pergeseran Kebijakan Tata Ruang Pada Tataran Implementasinya	116
3.2	Implementasi Perda Tata Ruang Kota Semarang Dikaitkan Dengan Undang-undang Lingkungan Hidup	127
3.3	Faktor-fakor Yang Mempengaruhi Implementasi Perda Tata Ruang Kota Semarang Dikaitkan Dengan Undang-undang Lingkungan Hidup	133
BAB IV	PENUTUP	137
4.1	Kesimpulan	137
4.2	Saran	139
	DAFTAR PUSTAKA	141
	LAMPIRAN	

DAFTAR LAMPIRAN

1. Surat Keterangan Riset BAPPEDA Kota Semarang.
2. Surat Keterangan Riset Dinas Tata Kota Dan Pemukiman Kota Semarang.
3. Surat Keterangan Riset BAPEDALDA Kota Semarang.

ABSTRAK

Pembangunan merupakan upaya sadar yang dilakukan manusia untuk mencapai kehidupan yang lebih baik. Hakekat pembangunan adalah bagaimana agar kehidupan hari depan lebih baik dari hari ini. Di sisi lain, perubahan besar itu sendiri membawa dampak negative terhadap lingkungan hidup. Kerusakan lingkungan hidup lebih banyak disebabkan oleh sikap pengkhilafan pembangunan yang kurang menyadari pentingnya segi lingkungan hidup serta akibat keterbatasan dan penataan kota yang kurang baik. Bila dikaji Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan lingkungan merupakan landasan dalam Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2004 tentang Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang tahun 2000 – 2010.

Secara khusus penelitian ini hendak menjelaskan bagaimana analisis konsistensi dan harmonisasinya perda tata ruang kota Semarang bila dikaitkan dengan undang-undang lingkungan hidup beserta implementasinya dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi peraturan daerah tata ruang kota tersebut.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yuridis empiris, penelitian hukum yuridis empiris mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif pada setiap peristiwa hukum tertentu. Yaitu mengkaji peraturan perundang-undangan tentang lingkungan hidup bila dikaitkan dengan peraturan daerah tata ruang Kota Semarang (kajian hukum normative), dan implementasinya pada peristiwa hukum *in concreto* (empiris).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan permukiman, penataan ruang tersebut tercantum dalam peraturan daerah RTRW sehingga sudah terdapat konsistensi dan harmonisasi antara peraturan daerah RTRW dengan UULH. Sedangkan analisis pergeseran terbagi menjadi tiga yaitu analisis pergeseran pada azas filosofi, normatif dan analisis pergeseran implementasi penataan ruang. Implementasi kebijakan penataan ruang bila dikaitkan dengan undang-undang lingkungan hidup telah mengalami pergeseran yang sangat signifikan, karena sebagian kebijakan pengembangan ruang kota Semarang tidak sesuai dengan fungsi peruntukan lahan. Serta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Peraturan Daerah Tata Ruang Kota Semarang bila dikaitkan dengan Undang-Undang Lingkungan Hidup tidak dapat terlepas dari pertimbangan-pertimbangan sosiologis yang antara lain; faktor perkembangan penduduk, faktor ekonomi yang menjadi faktor utama, faktor estetika, serta faktor filosofis. Belum lagi ditambah dengan faktor-faktor lainnya seperti pelanggaran yang dilakukan pihak-pihak swasta, kebijakan pimpinan yang menyalahi pelanggaran yang dilakukan pihak-pihak swasta, kebijakan pimpinan yang menyalahi peraturan perundang-undangan, belum adanya tindakan yang konkrit dari pemerintah.

Kata kunci : konsistensi dan harmonisasi hukum

ABSTRACT

Development is striving consciousness done by man to reach better life. Development essence is how that life of next day better from today. On the other side, big change itself brings negative impact to environment. Damage of environment more because of position of development slip that is unsatisfying realizes the importance of environment facet and as result of limitation and settlement of unfavorable town. If studied Law No. 23 The year 1997 about management of environment is basis in Region Regulation No. 5 The year 2004 about Region Planology (RTRW) of Semarang City the Year 2000 – 2010.

Peculiarly this research will explain how the consistency analysis and harmonization Region Regulation of Planology of Semarang City if related to environment law along with the implementation and factors influencing implementation of Region Regulation of planology.

This research applies empiric juridical qualitative method, research of empiric juridical law studies execution or implementation of rule of positive law in each event of certain law. That is studying law and regulation about environment if related to Region Regulation of Planology of Semarang City (normative law study), and the implementation at event of in concreto law (empiric).

The research findings indicates that arrangement of settlement, settlement of the space written in Region Regulation of RTRW so that have been there is consistency and harmonization between by Region Regulation of RTRW with UULH. While friction analysis divided to become three that is friction analysis at philosophy principality, normative and friction analysis of implementation of settlement of space. Implementation of policy of settlement of space if related to environment law has experienced a real friction significant, because some of expansion policies of space of Semarang City unmatched to function of allotment of farm. And factors influencing implementation of Region Regulation of Planology of Semarang City if related to Environment Law to have no quit of consideration of sociological among other; resident development factor, economics factor becoming primary factor, esthetic factor, and philosophic factor. Not to mention added with other factors like collision done the side of private sectors, policy of leader trespassing collision done the side of private sectors, policy of leader trespassing law and regulation, has not existence of action concrete from government.

Keyword: consistency and harmonization of law

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pembangunan merupakan upaya sadar yang dilakukan manusia untuk mencapai kehidupan yang lebih baik. Hakekat pembangunan adalah bagaimana agar kehidupan hari depan lebih baik dari hari ini. Namun demikian tidak dapat dipungkiri bahwa pembangunan selalu bersentuhan dengan lingkungan hidup. Bruce Mitchell mengatakan pengelolaan sumber daya lingkungan akan mengalami empat situasi pokok, yaitu (1) perubahan (*change*), (2) kompleksitas (*complexity*), (3) ketidakpastian (*uncertainty*), (4) konflik (*conflict*)¹. Dalam konteks Indonesia hakikat pembangunan menurut Emil Salim ada pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Hal ini berarti pembangunan mencakup pertama, kemajuan lahiriah, seperti pangan, sandang, perumahan, dan lain – lain; kedua, kemajuan batiniah, seperti pendidikan, rasa aman, rasa keadilan, rasa sehat; ketiga, kemajuan yang meliputi seluruh rakyat yang tercermin dalam perbaikan hidup berkeadilan sosial. Lebih jauh Emil Salim² mengatakan bahwa sungguh pun pembangunan telah berjalan ratusan tahun di dunia, namun baru pada permulaan tahun tujuh puluhan ini, dunia mulai sadar dan cemas akan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sehingga mulai menanganinya secara sungguh

¹ Supriadi, S.H., M.Hum., *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, Cet I, 2006, hlm 39.

² Emil Salim, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, Cetakan 10, 1995, hlm. 11.

– sungguh sebagai masalah dunia.

Lingkungan hidup merupakan lingkungan keutuhan alam yang terdiri dari berbagai sumber alam dan ekosistem dengan komponen-komponennya baik fisik, biologis maupun proses alamiah yang menentukan kemampuan dan fungsi ekosistem dalam mendukung kehidupan. Lingkungan hidup mencakup lingkungan buatan manusia yang dibangun dengan masukan teknologi, sedangkan lingkungan hidup sosial merupakan keutuhan interaksi sosial masyarakat.

Mengingat demikian luasnya pengertian lingkungan hidup maka dengan demikian pembangunan lingkungan hidup mencakup, berbagai macam aspek pembangunan baik ekonomi, teknologi, sosial maupun budaya yang dilaksanakan secara lintas sektor dan multi disiplin, sehingga sudah selayaknya mendapat perhatian yang sungguh-sungguh dalam rencana pemanfaatan dan pengelolaannya.³

Pembangunan merupakan upaya sadar manusia untuk meningkatkan kesejahteraannya, yang di dalamnya mengandung unsur perubahan besar baik terhadap struktur ekonomi, sosial, fisik, wilayah, pola konsumsi, sumber alam dan lingkungan hidup, teknologi, maupun perubahan terhadap sistem nilai dan kebudayaan. Di sisi lain, perubahan besar itu sendiri membawa pengaruh yang tidak diharapkan dan tidak direncanakan, terutama dalam bentuk dampak negatif terhadap lingkungan hidup.

Sesungguhnya, terjadinya kerusakan lingkungan lebih banyak disebabkan oleh sikap dan penghilafan pembangunan yang kurang

³ Biro Lingkungan Hidup Setwilda Tingkat I Jateng “*Dialog Sehari tentang Kemitraan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*”, Semarang, 10 Desember 1996, hal. 1

menyadari pentingnya segi lingkungan hidup. Di tambah lagi dengan isu global warning Seiring dengan industrialisasi, tumbuh pula berbagai produk sampingan berupa buangan limbah industri ke sungai, tanah dan udara. Sejalan dengan pembangunan perkotaan yang dilakukan pada saat ini, pada dasarnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun disana – sini dapat terlihat dampak negative terhadap pembangunan adalah masalah lingkungan akibat keterbatasan dan penataan kota yang kurang baik. Akibatnya menimbulkan masalah–masalah baru yang justru memperburuk kehidupan masyarakat kota. Karena saat ini perencanaan kota dalam kebijakan spasial telah menjadi wewenang pemerintah kota dan kabupaten, maka usaha meminimalisasi dampak akibat pembangunan (lingkungan) perlu dilakukan sesegera mungkin mengingat permasalahan itu semakin hari semakin menjadi isu yang selalu muncul dalam pelaksanaan pembangunan bahkan akhirnya menjadi masalah hukum. Ditambah lagi permasalahan lingkungan ini menjadi perhatian dunia internasional dengan diadakanya konferensi PBB tentang perubahan iklim atau disebut dengan Uneted Nations Fremework Convention on Climate Change (UNFCCC) yang diadakan di Nusa Dua Bali pada 3 - 14 Desember 2007 yang diikuti oleh ribuan orang : aktifis, LSM, Pejabat, penjahat lingkungan, menteri, sampai Presiden dari 180 negara.⁴

Dari data yang di dapat secara umum suhu purata bumi tidak begitu setabil, malah berubah mengikuti masa, seperti yang telah dibuktikan melalui analisis lapisan geologi. Planet kita adalah beberapa puluh derajat

⁴ Internet , dalam artikel ,*UNFCCC Climate Change Summit, Bali, Indonesia 3-14 Dec* , [http:// www.wwf.or.id](http://www.wwf.or.id) online , 17 Januari 2008.

lebih sejuk pada 20.000 tahun yang lepas, yaitu pada puncak zaman salju glasier. Perubahan suhu ini sebenarnya amat perlahan, suhu berubah sebanyak 0,2 derajat dari tahun 1000 hingga ujung kurun abad ke 19.⁵

Fakta yang merisaukan komuniti antar bangsa ialah betapa cepatnya suhu berubah sekarang ini, kecepatan perubahan yang tidak pernah berlaku di zaman dahulu. Sejak ujung kurun ke 19, lebih kurang dalam seratus tahun saja, suhu purata telah naik 0,6 derajat. Simulasi komputer pula menunjukkan bahwa pemanasan akan menjadi lebih cepat dan suhu purata boleh meningkat sebanyak 1,4 hingga 5,8 derajat pada ujung kurun abad ke 21. fenomena ini kita panggil dengan sebutan pemanasan global.

Akibat pemanasan global, permukaan laut Indonesia naik 0,8 cm per tahun dan berdampak pada tenggelamnya pulau-pulau nusantara hampir satu meter dalam 15 tahun ke depan. Demikian Deputi Menteri Lingkungan Hidup bidang Konservasi SDA dan Pengendalian Kerusakan Lingkungan, Masnerliyati Hilman di Jakarta, Menyatakan : "Indonesia sebagai negara kepulauan menjadi pihak yang sangat merasakan dampak pemanasan global ini perlahan tetapi pasti jika tak diatasi sejak sekarang,"⁶.

Dampak lain dari pemanasan global adalah terjadinya pergeseran iklim dari yang seharusnya Juni 2006 sudah musim kemarau, Kalimantan dan Sumatra malah masih mengalami banjir besar dan bulan September yang seharusnya sudah dimulai musim hujan bergeser mulai November.

Data dampak pemanasan global lainnya misalnya mencairnya glasier di pegunungan Himalaya, meningkatnya frekuensi badai di

⁵ Kompas , *Pemanasan Global* , [http:// www.kompas.com](http://www.kompas.com) online , 17 January 2008.

⁶ *Ibit*, [http//.Kompas.com](http://.Kompas.com) online , 17 January 2008.

Kepulauan Pasifik Selatan, pemutihan karang secara massal dan berdampak pada kematian di Great Barrier Reef Australia, berkurangnya persediaan air bersih di sungai Mekong dan lain-lain.

Indikasi pemanasan global lain yang begitu jelas dirasakan misalnya kenaikan suhu yang ekstrem beberapa waktu belakangan ini misalnya suhu di Kalimantan yang biasanya sekitar 35 derajat Celcius naik menjadi 39 derajat Celcius.

Di Sumatra, tambahannya, yang biasanya berkisar pada 33-34 derajat naik menjadi 37 derajat, dan di Jakarta yang biasanya 32-34 naik menjadi 36 derajat Celcius.

Hilman menjelaskan, pemanasan global itu akibat meningkatnya kegiatan manusia yang terkait dengan penggunaan bahan bakar fosil, kegiatan melepas emisi (efek rumah kaca) dan menyebabkan tertahannya radiasi matahari dalam atmosfer bumi ditambah lagi dengan penebangan hutan.

Kota Semarang yang merupakan Kota metropolitan berpenduduk sekitar 1,4 juta jiwa dengan luas wilayah 37.360.947 hektar.⁷ Hal tersebut tidak menutup kemungkinan penataan kota Semarang yang carut marut yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomer 5 Tahun 2004 bila dikaji implementasinya (analisis konsistensi dan harmonisasi) dengan Undang – undang Pengelolaan Lingkungan Hidup yaitu Undang – undang Nomer 23 tahun 1997.

Pelaksanaan pembangunan di Jawa Tengah, beberapa kendala yang

⁷ Artikel , *Pembangunan Perkotaan* , <http://www.google.com>

dihadapi dalam upaya pembangunan sumber daya alam dan lingkungan hidup antara lain adalah :

1. Terbatasnya kemampuan kelembagaan dalam mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup.
2. Terbatasnya kemampuan sumber daya manusia dalam mendayagunakan sumber daya alam.
3. Penggunaan teknologi oleh aparat pemerintah dan masyarakat masih terbatas.

Konsep pembangunan berkelanjutan menuntut terwujudnya pengintegrasian kepentingan ekonomi, kepentingan ekologi dan kepentingan sosial. Di sisi lain prinsip dan pola pelaksanaan pembangunan harus mampu memberikan jaminan terhadap terlaksananya azas keadilan dan pemerataan , meningkatnya kualitas keanekaragaman hayati, penerapan pendekatan. Integratif dan harus memiliki perspektif jangka panjang. Dalam pembangunan secara fisik agar tidak merusak atau mengenyampingkan aspek lingkungan hidup yang dikontrol oleh Perda tata ruang kota.⁸ Dan bagaimana sebuah Perda tata ruang kota Semarang dapat berjalan secara konsisten dan harmonis dengan Undang–undang Lingkungan Hidup.

Maka berangkat dari latar belakang diatas maka penulis mencoba untuk melakukan penelitian karya ilmiah dengan judul PERDA TATA RUANG KOTA SEMARANG DAN IMPLEMENTASINYA (Studi analisis konsistensi dan harmonisasinya dengan Undang–undang lingkungan

⁸ BAPEDALDA Tingkat I Jawa Tengah, *Kebijaksanaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Jawa Tengah, Semarang*, Maret 1999, hal. 4

hidup).

1.2 Perumusan Permasalahan

Mengacu pada latar belakang masalah pemikiran diatas , maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana analisis konsistensi dan harmonisasi perda tata ruang kota Semarang dikaitkan dengan Undang–undang lingkungan hidup?
2. Bagaimana implementasi perda tata ruang kota Semarang bila dikaitkan dengan Undang – undang lingkungan hidup ?
3. Faktor–faktor yang mempengaruhi implementasi perda tentang tata ruang kota Semarang dikaitkan dengan Undang–undang lingkungan hidup ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis konsistensi dan harmonisasi perda tata ruang kota semarang dengan undang – undang lingkungan hidup.
2. Untuk mengetahui impelemtasi perda tata ruang kota Semarang bila dikaitkan dengan undang – undang lingkungan.
3. Untuk mengetahui faktor–faktor yang mempengaruhi implementasi perda tata ruang kota Semarang bila dikaitkan dengan undang–undang lingkngan hidup.

1.4 Kontribusi Penelitian

Kontribusi adalah kegunaan atau keuntungan yang didapat dari suatu penelitian.

- 1 Kegunaan teoritis, penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi permasalahan yang timbul dan memberikan sumbangan pemikiran tentang pengaturan tata ruang kota Semarang.
- 2 Kegunaan praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat membuka cakrawala pemikiran dan menjadi bahan sumbangan pemikiran bagi pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

1.5 Kerangka Pemikiran

Sama seperti ruang wilayah negara lain, ruang wilayah negara Indonesia juga merupakan karunia Sang Pencipta sebagai wadah atau tempat keberlangsungan hidup manusia dan makhluk lainnya. Oleh karena itu, manusia diharapkan dapat melindungi dan mengelola ruang wilayah negara tersebut dengan baik dan bertanggung jawab agar secara optimal bermanfaat untuk berkelanjutan dan kelangsungan hidup manusia yang berkualitas. Yang dimaksudkan dalam kehidupan manusia yang berkualitas di sini adalah “kehidupan yang penuh bahagia”, yang didasari pada keserasian, keselarasan dan keseimbangan, baik dalam hidup manusia secara pribadi, dalam hubungan dengan manusia lain, dalam hubungannya dengan alam dan Sang Pencipta.⁹

Dalam UUD 1945 dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 28H bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Maka pada prinsipnya secara umum

⁹ Kf. “Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang”, dalam Marsono, *Undang-undang dan Peraturan-peraturan di Bidang Perumahan dan Pemukiman*. Jakarta : Penerbit Djambatan, 1995, halaman 115 – 168.

setiap manusia memiliki hak asasi atas lingkungan hidup yang sehat. Hak dasar atas lingkungan yang bersih, sehat dan layak merupakan hak dasar yang tidak dapat dipindahtanggankan. Meskipun hal tersebut tidak dicantumkan dalam Piagam Tentang Hak Asasi Manusia yang ada, hak tersebut secara eksplisit telah termuat dalam Prinsip I Deklarasi Stockholm 1972.¹⁰

Konsep Negara dalam pasal 2 UU No 23 tahun 1997 (UULH) dinyatakan bahwa lingkungan hidup Indonesia berdasarkan wawasan nusantara mempunyai ruang lingkup yang meliputi ruang, tempat Negara RI, melaksanakan kedaulatan hak berdaulat, serta yuridikasinya. Padahal apabila lingkungan dipandang dalam pengertian ekologi, maka sulit untuk menentukan batas wilayah . akan tetapi berkaitan dengan pengelolaan harus jelas batas wilayah wewenang pengelolaan tersebut. Dengan demikian perlu ditetapkan peraturan perundang-undangan mengenai tata ruang. Lebih lanjut dalam Undang undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah di tegaskan dalam pasal 14 bahwa tata ruang merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten atau kota.

Tantangan pembangunan Indonesia ke depan sangat berat dan berbeda dengan yang sebelumnya. Paling tidak ada 4 (empat) tantangan yang dihadapi Indonesia, yaitu: (i) otonomi daerah, (ii) pergeseran orientasi pembangunan sebagai negara maritim, (iii) ancaman dan sekaligus peluang globalisasi, serta (iv) kondisi objektif akibat krisis ekonomi.¹¹

¹⁰ Dr. Arief Hidayat dan Dr. FX. Adji Samekto , *Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah* , Badan Penerbit Universitas Diponegoro , Semarang , Cet I , 2007 , hlm 21.

¹¹ Makalah , *Strategi Pengembangan Wilayah Dalam Rangka Pembangunan Ekonomi Nasional Yang Lebih Merata Dan Lebih Adil* , Menteri Pemukiman Dan Prasarana Wilayah , 2003.

UU 24/1992 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa ruang dipahami sebagai suatu wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Dalam konteks ini, sumberdaya alam, sumberdaya manusia, sumberdaya buatan/infrastruktur wilayah dan kegiatan usaha merupakan unsur pembentuk ruang wilayah dan sekaligus unsur bagi pembangunan ekonomi nasional yang lebih merata dan adil

Penataan ruang tidak terbatas pada proses *perencanaan* tata ruang saja, namun lebih dari itu termasuk proses *pemanfaatan* ruang dan *pengendalian* pemanfaatan ruang.¹²

- proses perencanaan tata ruang wilayah, yang menghasilkan rencana tata ruang wilayah. Disamping sebagai “*guidance of future actions*” rencana tata ruang wilayah pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar interaksi manusia/makhluk hidup dengan lingkungannya dapat berjalan serasi, selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan manusia/makhluk hidup serta kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan (*development sustainability*)
- proses pemanfaatan ruang, yang merupakan wujud *operasionalisasi* rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan itu sendiri, dan
- proses pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri atas mekanisme pengawasan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar

¹² Makalah , “Konferensi Nasional Ekonomi Indonesia” Putaran ketiga: Mengagas Format Garnd Strategy Ekonomi Indonesia, yang diselenggarakan pada tanggal 9-11 Desember 2003 di Makasar,Sulawesi Selatan.

tetap sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan tujuan penataan ruang wilayahnya.

Selain merupakan proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan pembangunan, penataan ruang sekaligus juga merupakan instrumen yang memiliki landasan hukum.

Sistem perencanaan ruang wilayah secara substansial diselenggarakan secara berhirarkis yakni dalam bentuk RTRW Nasional, RTRW Propinsi dan RTRW Kabupaten/Kota serta rencana-rencana yang sifatnya lebih rinci. RTRWN merupakan *perencanaan makro strategis jangka panjang* dengan horizon waktu hingga 25 – 50 tahun ke depan dengan menggunakan skala ketelitian 1 : 1.000.000. *RTRW Pulau* pada dasarnya merupakan instrumen operasionalisasi dari RTRWN. *RTRW Propinsi* merupakan *perencanaan makro strategis jangka menengah* dengan horizon waktu 15 tahun pada skala ketelitian 1 : 250.000. Sementara, *RTRW Kabupaten dan Kota* merupakan *perencanaan mikro operasional jangka menengah (5-10 tahun)* dengan skala ketelitian 1 : 20.000 hingga 100.000, yang kemudian diikuti dengan rencana-rencana rinci yang bersifat *mikro-operasional jangka pendek* dengan skala ketelitian dibawah 1 : 5.000¹³.

Beberapa alasan penting bagi pemerintah Indonesia untuk menetapkan ketentuan - ketentuan mengenai penatan ruang antara lain:

Bahwa ruang wilayah Negara RI sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia sebagai letak dan kedudukan yang strategis

¹³ *Ibid.*

sebagai Negara kepulauan dengan keanekaragaman ekosistemnya merupakan sumber daya alam yang perlu disyukuri , dilindungi dan dikelola untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.

Bahwa pengelolaan, sumber daya alam yang beraneka ragam di daratan, lautan dan udara perlu dilakukan secara terkordinir dan terpadu dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan dalam pola pembangunan yang berkelanjutan dengan mengembangkan tata ruang alam satu kesatuan tata lingkungan.

Bahwa peraturan perundang - perundangan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang belum menampung tuntutan perkembangan pembangunan, sehingga perlu ditetapkan undang-undang tentang penataan ruang.

Undang – undang no 24 tahun 1992 pasal 2 memberi prinsip-prinsip dasar (filosofi) tentang penataan ruang secara nasional. Undang-undang ini menegaskan sebagaimana pada pasal 2 bahwa penataan ruang dilakukan berdasarkan asas-asas pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna, berhasil guna, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, keadilan dan perlindungan hukum. Sehubungan dengan hal tersebut sebagai pelaksana dari undang-undang no 24 th 1992 pemerintah telah menetapkan PP No 47 tahun 1997 tentang rencana tata ruang wilayah nasional yang merupakan pedoman perumusan kebijaksanaan pokok pemanfaatan ruang wilayah nasional serta penataan

ruang wilayah propinsi daerah tingkat I dan wilayah kabupaten / kotamadya daerah tingkat II yang mana prinsip dasar penataan ruang secara nasional diterapkan dalam pasal 4 PP no 47 tahun 1997.¹⁴

Undang - undang No 24 tahun 1992 tentang penataan ruang (UPR) pada hakekatnya merupakan manifestasi dari ketentuan pasal 1 UULH yang menyatakan bahwa:

“ lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk didalamnya manusia dan perilakunya yang mempengaruhi kelangsungan peri kehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya”:

Pengertian ruang tersebut kemudian di dalam ketentuan pasal 1 UUPR dinyatakan bahwa “ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya”.

Di dalam penjelasan UU Nomer 23 Tahun 1997, dinyatakan bahwa
.¹⁵

“Undang-undang ini akan menjadi landasan untuk menilai dan menyesuaikan semua peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang lingkungan hidup yang berlaku, yaitu peraturan perundang-undangan mengenai pengairan, pertambangan dan energi, kelautan konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya, industri, pemukiman, penataan ruang, tata guna tanah dan lain-lain.

¹⁴ Edy Iisdiyono , *Legislasi Penataan Ruang (Studi tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum , Universitas Diponegoro , Semarang , 2007.

¹⁵ *Ibid.*

Maka bila dikaji Undang–Undang No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan merupakan landasan dalam berbagai masalah lingkungan hidup khususnya mengenai penatan ruang atau merupakan landasan Perda No 5 Tahun 2004 Tentang Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang Tahun 2000 – 2010.

Berdasarkan hal tersebut bila dikaji lebih mendalam menurut Soerjono Soekanto bahwa Faktor–faktor yang mempengaruhi penegakan hukum adalah :¹⁶

1. Faktor hukumnya sendiri, yang akan dibatasi pada Undang–undang saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni fihak–fihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat , yakni lingkungan dimana hokum tersebut berlaku atau dipertahankan.
5. Faktor budaya, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima factor tersebut di atas saling berkaitan dengan eratnya , oleh karena merupakan esensi dari penegakan hokum, serta juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan yuridis empiris. Penelitian

¹⁶ Soerjono Soekanto , *Faktor – faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* , CV. Rajawali , Jakarta , Cet I , 1983 , hlm 4.

hukum yuridis empiris (terapan) mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan.¹⁷ Pengkajian tersebut bertujuan untuk memastikan apakah hasil penerapan pada peristiwa hukum *in concreto* itu sesuai atau tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang. Dengan kata lain apakah ketentuan undang-undang telah dilaksanakan sebagaimana patut atau tidak, sehingga pihak-pihak yang berkepentingan mencapai tujuan atau tidak. Penelitian hukum normative empiris (terapan) bermula dari ketentuan hukum positif tertulis (perundang-undangan) yang diperlakukan pada peristiwa hukum *in concreto* dalam masyarakat. Dalam penelitian hukum normative-empiris (terapan) selalu terdapat gabungan 2 (dua) tahap kajian. Tahap pertama, kajian mengenai hukum normative (perundang-undangan) yang berlaku, dan tahap kedua kajian hukum empiris berupa penerapan (implementasi) pada peristiwa hukum *in concreto* guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Oleh karena itu, penelitian hukum ini disebut penelitian hukum normative-empiris atau penelitian hukum normative-terapan (applied law research).

1.6.2 Spesifikasi penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini

¹⁷ Prof Abdulkadir Muhammad , *Hukum dan Penelitian Hukum* , PT. Citra Aditya Bakti , Badung , 2004 , hal 134.

adalah *deskriptif analisis*. Dikatakan deskriptif karena dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran yang jelas dan sistematis mengenai implementasi Perda tata ruang kota Semarang dikaitkan dengan Undang–undang lingkungan hidup serta upaya dalam menyelesaikan dan menganalisis permasalahan tersebut secara cermat dan objektif guna menemukan faktor–faktor penyebabnya dan bagaimana penyelesaian persoalan tersebut.

1.6.3 Jenis dan sumber Data

Penelitian ini membutuhkan 2 (dua) jenis data. Data yang akan dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung pada obyek yang diteliti atau obyek-obyek penelitian yang ada hubungannya dengan pokok masalah. Data primer ini diperoleh dengan cara wawancara secara langsung dengan responden dan pengamatan terhadap obyek yang diteliti. Sedangkan data sekunder diperoleh dengan cara study pustaka dan study dokumen. Penelitian ini berusaha mencoba menggali data primer dan sekunder secara sekaligus dengan harapan keduanya dapat saling mendukung satu sama lain.

Data yang diambil dari telaah pustaka berasal dari:¹⁸

1.6.3.1 Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari :

- 1 Norma Dasar Pancasila.
- 2 Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia

¹⁸ Roni Hanitio Soemitro, *Metodologi Penelitian Jurimetri* , Ghalia Indonesia , Jakarta ,1988 , hlm.11.

1945.

- 3 Undang–undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup .
- 4 Undang–Undang No. 24 Tahun 1992 jo Undang–undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
- 5 Undang–undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.
- 6 Undang–undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan.
- 7 Peraturan Pelaksanaan No 47 Tahun 1997 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
- 8 Peraturan Pelaksanaan No. 69 Tahun 1996 Tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban seras Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang.
- 9 Perda No. 5 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang Tahun 2000 – 2010.
- 10 Dan lain–lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

1.6.3.2 Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan hukum primer tersebut berupa naskah–naskah, hasil penelitian terkait, makalah, buku – buku karya dari para pakar hukum

, jurnal hukum, surat kabar serta bahan tulisan lain yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

1.6.3.3 Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang akan memberikan petunjuk informasi/penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedi, indeks dan lain– lain.

Data yang selanjutnya diambil dari penelitian lapangan sebagai rangkaian dalam penelitian untuk menemukan fakta–fakta dilapangan baik dalam bentuk data primer maupun data sekunder.

1.6.4 Metode Penentuan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah pejabat pemerintah khususnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti dan tokoh–tokoh masyarakat serta tidak menutup kemungkinan pihak–pihak lain yang ada hubungannya dengan permasalahan yang akan diteliti, dengan menggunakan teknik *purposive sampling* yaitu dengan menentukan kriteria lebih dahulu untuk dijadikan sebagai sample. Sample dari penelitian ini adalah pejabat (yang tau persis suatu masalah tersebut). Hal ini didasarkan pada kriteria bahwa sample yang akan dipilih karena tugas, jabatan dan kedudukan.

1.6.5 Metode Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data di lapangan, maka teknik pengumpulan data dilakukan dengan 3 (tiga) cara yaitu :

1. Pra survey, yaitu pengambilan data awal di instansi terkait untuk memudahkan langkah pengumpulan data berikutnya.

2. Wawancara

Salah satu cara untuk mengumpulkan data primer adalah wawancara, wawancara yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu wawancara bebas terpimpin. Wawancara bebas terpimpin yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang akan disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara, agar proses tanya jawab dapat berjalan dengan lancar dan responden dapat lebih mempersiapkan jawabannya.

3. Studi Kepustakaan

Studi ini merupakan alat pengumpulan data sekunder, Studi pustaka (*library research*) yaitu berbagai dokumen yang didapat dari Dinas Tata Kota Semarang dan bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

1.6.6 Metode Analisis Data

Metode analisis data kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini, menghasilkan data diskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden, data yang berhasil dikumpulkan baik yang diperoleh dari data sekunder, bahan hukum primer, maupun bahan hukum sekunder dan tersier diproses secara normative /

empiris dengan menguraikan secara deskriptif dan preskriptif.

Berdasarkan metode analisis ini penulis dapat mengambil kesimpulan berdasarkan pemikiran yang logis dari berbagai data yang baik sosiologis maupun normative. Selain itu pendekatan yang digunakan sebagai rangkaian dari usaha analisis adalah pendekatan deduktif yaitu berangkat dari kerangka teori umum dan ketentuan normative kemudian dihubungkan dengan kenyataan obyektif di lapangan.

1.7 Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini dilakukan dengan membagi menjadi 4(empat) Bab, dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, yang terdiri dari Latar Belakang, Perumusan Permasalahan, Tujuan Penelitian, Kontribusi Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metodologi Penelitian, Sistematika Penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, terdiri dari Problematika Lingkungan Hidup, Hukum Lingkungan Hidup yang terbagi lagi menjadi Undang–undang nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang–undang nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang terbagi menjadi Prinsip–prinsip Dasar dan Tujuan Penataan Ruang dan Substansi Kebijakan Hukum Tata Ruang Nasional, serta Perda nomor 5 Tata Ruang Kota Semarang.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang terdiri dari Analisis

Konsistensi dan Harmonisasi Perda Tata Ruang Kota Semarang yang dibagi menjadi sub bab Dinamika Ruang Kota Semarang , Konsistensi dan Harmonisasi Perda RTRW menurut Tata Urutan Perundang-undangan, Analisis Konsistensi dan Harmonisasi Perda RTRW Dengan UULH, serta Implementasi Perda Tata Ruang Kota Semarang dikaitkan dengan Undang-undang lingkungan Hidup, serta Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Perda Tata Ruang Kota Semarang dikaitkan dengan Undang – undang Lingkungan Hidup.

Bab IV Penutup, yang terdiri dari kesimpulan dan saran – saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

TINJAUAN UMUM MENGENAI ARTI PENTING LINGKUNGAN HIDUP

2.1 Problematika Lingkungan Hidup

Masyarakat Indonesia sudah sejak lama hidup dalam hubungan serba selaras dengan lingkungannya. Bagian terbesar manusia Indonesia hidup di pedesaan, sehingga mereka akrab dengan lingkungan alam dan hidup dengan semangat kekeluargaan yang besar dalam lingkungan sosial. Sungguhpun lingkungan hidup sebagai suatu sistem tidak dikenal, namun masyarakat Indonesia sudah menerapkan pola hidup yang serasi dengan pengembangan lingkungan hidup.

Apabila kemudian jumlah penduduk semakin bertambah dan berbagai kebutuhan hidup dipenuhi dengan menggunakan teknologi, maka masuklah unsur yang mengubah pola hidup yang serba selaras dengan lingkungannya ini, sehingga timbullah masalah lingkungan hidup yang harus ditanggapi sebagai kesatuan sistem. Hal ini disadari semua hanya di kalangan terbatas, terutama di kalangan para ilmuwan.

Secara perorangan beberapa ilmuwan mencetuskan masalah lingkungan, namun belum memperoleh perhatian yang layak. Baru pada permulaan tahun tujuh puluhan, para ilmuwan secara bersama-sama membahas masalah lingkungan hidup secara terbuka dalam suatu seminar ilmiah.

Perkembangan ini tidak terlepas dari bangkitnya minat pemikir

dunia menanggapi masalah lingkungan hidup secara global. Di tingkat internasional berlangsung berbagai pertemuan dan seminar-seminar sebagai persiapan menjelang Konferensi Khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Lingkungan Hidup, Juni 1972.

Diselenggarakannya Konferensi Khusus PBB ini, yang dihadiri oleh wakil-wakil Pemerintah setingkat Menteri dari negara-negara seluruh Dunia, untuk pertama kali masalah lingkungan hidup terangkat dari bidang ilmiah masuk ke bidang politik. Konferensi Khusus PBB ini membahas masalah lingkungan hidup tidak hanya dari sudut ilmu pengetahuan, tetapi juga dari sudut politik. Dan hasil bernilai historis utama yang dicapai konferensi ini adalah lahirnya konvensi ditandatangani wakil-wakil Pemerintah negara-negara anggota PBB untuk sepakat memelihara lingkungan hidup negaranya masing-masing dan bekerja sama mengembangkan lingkungan hidup bumi ini secara serasi.

Setelah hasil keputusan Konferensi Khusus PBB diterima sidang kabinet terbatas bulan Juni 1972 dan konvensi ini turut ditandatangani Indonesia, maka lingkungan hidup menjadi masalah yang ikut ditanggapi Pemerintah. Untuk ini, sebagai tahap permulaan dibentuklah Panitia Perumus Kebijakan yang bertugas menyelenggarakan telaahan dan merumuskan kebijaksanaan pengembangan lingkungan hidup. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dan Badan Perencanaan Pembangunan Indonesia merupakan dua lembaga pokok yang menyelenggarakan penelitian dan perumusan kebijaksanaan lingkungan hidup dalam masa 1972–1977.

Pada tahun 1978, ketika memasuki Repelita ketiga, Presiden Mandataris MPR mengangkat seorang Menteri yang mengelola lingkungan hidup dalam Kabinet Pembangunan III. Dan terbuka kesempatan lebih luas untuk mempertautkan kebijaksanaan pembangunan dengan pengembangan lingkungan.

Pada tahun-tahun sebelumnya lingkungan hidup dibahas sebagai masalah ilmiah dan masalah perencanaan, sekarang terbuka kemungkinan membawa lingkungan hidup ke dalam arus kebijaksanaan (*policies*). Maka segera timbul pertanyaan, apakah peranan lingkungan hidup dalam kebijaksanaan pembangunan Indonesia?

Indonesia adalah negara berkembang, sehingga masalah pokok adalah mendobrak tingkat keterbelakangan ekonomi dan meletakkan landasan bagi penghalauan kemiskinan. Ini memerlukan pembangunan. Tetapi pembangunan mengolah sumber daya alam sehingga memberi dampak pengaruhnya pada lingkungan hidup. Pembangunan juga mencipta bangunan lingkungan baru, membangun lingkungan buatan manusia. Jika ini berlangsung, akan terbuka kemungkinan rusaknya lingkungan. Pengalaman pembangunan negara maju membuktikan bahwa pembangunan memang berhasil menaikkan pendapatan nasional, tetapi serentak dengan ini timbul pula akibat sampingan pembangunan berupa pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup.

Indonesia terletak di khatulistiwa dan merupakan daerah dengan hutan tropis hujan yang luas dan lebat. Sehingga Indonesia memiliki kekayaan sumber daya alam dan keanekaragaman plasma nuftah yang

sangat berharga, tidak saja bagi Indonesia tetapi juga bagi dunia umumnya.

Maka timbul pertanyaan, bisakah Indonesia membangun tanpa kerusakan? Bisakah Indonesia membangun tetapi sekaligus melestarikan sumber plasma nufah yang begitu bernilai bagi kehidupan umat manusia di bumi ini.

Masalah-masalah seperti inilah yang berkecamuk dalam pikiran para pengelola lingkungan hidup. Jawaban atas pertanyaan ini bisa diperoleh dari buku-buku dan majalah-majalah ilmiah yang memuat banyak tentang lingkungan hidup, karena kebanyakan karangan menulis tentang masalah lingkungan hidup negara-negara maju. Banyak pula yang menulis masalah lingkungan dari sudut ilmu pengetahuan saja, dan tidak mengaitkannya dengan masalah kebijaksanaan, maka ini belum cocok dengan kebijaksanaan pembangunan negara berkembang. Apalagi sesuai dengan kebijaksanaan pembangunan yang berlangsung cepat di Indonesia dalam masa tujuh puluhan dan delapan puluhan ini.

Sementara masalah-masalah ini berkecamuk di kepala, pembangunan Indonesia berjalan dan harus berjalan terus. Pembangunan Indonesia tidak bisa berhenti untuk memberi kesempatan kepada pengelola memberi masukan yang tepat bagi kebijaksanaan pembangunan.

Dalam keadaan seperti ini bisa dipahami apabila para pengelola lingkungan hidup harus melaksanakan dua hal secara berbarengan. *Pertama*, mengenai hakekat masalah lingkungan yang relevan dengan pembangunan; dan *kedua*, merumuskan kebijaksanaan pembangunan

dengan pertimbangan lingkungan. Secara singkat lahiriah kebutuhan untuk mengembangkan suatu pola berpikir yang bisa melahirkan pola kebijaksanaan pembangunan berwawasan lingkungan.¹¹

Kesempatan untuk berpikir dan mengajukan masalah lingkungan hidup sebagai bagian dari masukan kebijaksanaan pembangunan ditimbulkan oleh proses pengambilan keputusan kebijaksanaan pembangunan di tanah air yang umumnya didahului oleh rangkaian pertemuan, diskusi, seminar dan dialog antara sesama pejabat, antara pejabat dengan masyarakat dan antara sesama anggota masyarakat.

2.2 Hukum Lingkungan Hidup

Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Sedangkan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup. Kedua pengertian tersebut, tercantum dalam Pasal 1 butir 1 dan 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, atau yang biasa disingkat UUPH.

Pengertian hukum lingkungan itu sendiri banyak dikemukakan oleh para pakar, yang diantaranya:

1) Drupsten mengemukakan bahwa hukum lingkungan (*milieu recht*)

¹¹ Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta, hal. 11

adalah hukum yang berhubungan dengan lingkungan alam (*natuurlijkmilieu*) dalam arti seluas-luasnya. Ruang lingkungannya berkaitan dengan dan ditentukan oleh ruang lingkup pengelolaan lingkungan.¹²

2) Munadjat Danusaputro memberikan pengertian hukum lingkungan secara sederhana, yaitu hukum yang mengatur tata lingkungan (hidup). Selanjutnya dibedakan antara hukum lingkungan klasik yang berorientasi kepada lingkungan (*environment oriented law*), dan hukum lingkungan modern yang berorientasi pada penggunaan lingkungan. (*use-oriented law*).¹³

3) Menurut Koesnadi Hardjasoemantri, hukum lingkungan di Indonesia dapat meliputi aspek-aspek sebagai berikut:¹⁴

1. Hukum Tata Lingkungan, mengatur penataan lingkungan guna mencapai keselarasan hubungan antara manusia dan lingkungan hidup, baik lingkungan hidup fisik maupun lingkungan hidup sosial budaya.
2. Hukum Perlindungan Lingkungan
3. Hukum Kesehatan Lingkungan
4. Hukum Pencemaran Lingkungan (dalam kaitannya dengan pencemaran oleh industri dan sebagainya)

¹² Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, 1997, Yogyakarta, hal. 33.

¹³ Hukum lingkungan klasik : (i) orientasinya masih kepada penggunaan dan kegunaan; (ii) metodenya masih sektoral; dan (iii) sifatnya masih kaku dan ketat. Sedangkan hukum lingkungan modern: (i) orientasinya kepada lingkungan, (ii) metodenya komprehensif-integral; dan (iii) sifatnya luwes dan fleksibel dengan banyak menyerahkan peraturan pelaksanaannya kepada lembaga pelaksanaan (administrasi). Lihat dalam Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan* (Buku II : Nasional), Binacipta, Tanpa Kota, 1985. Cetakan Kedua, hal. 31 – 38.

¹⁴ Koesnadi Hardjasoemantri, *Op. Cit*, hal. 36

5. Hukum Lingkungan Nasional/Internasional (dalam kaitannya dengan hubungan antar negara).
6. Hukum Perselisihan Lingkungan (dalam kaitannya dengan misalnya penyelesaian masalah ganti kerugian dan sebagainya).

2.2.1 UU Nomer 23 Tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup

Dalam Undang–undang nomer 23 tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup (UULH) dijelaskan bahwa lingkungan hidup Indonesia sebagai karunia dan rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat dan bangsa Indonesia merupakan ruang kehidupan dalam segala aspek dan matranya sesuai dengan Wawasan nusantara. Serta dalam rangka mendayagunakan sumber daya alam untuk memajukan kesejahteraan umum seperti diamanatkan dalam Undang–Undang Dasar 1945 dan untuk mencapai kebahagiaan hidup berdasarkan Pancasila, perlu dilaksanakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup berdasarkan kebijaksanaan nasional yang terpadu dan menyeluruh dengan memperhitungkan kebutuhan generasi masa kini dan generasi masa depan.

Perlunya pelaksanaan pengelolaan lingkungan hidup untuk melaksanakan dan mengembangkan kemampuan lingkungan hidup yang serasi, selaras, dan seimbang guna menunjang terlaksananya pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup. Penyelenggaraan pengelolaan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup

harus didasarkan pada norma hukum dengan memperhatikan tingkat kesadaran hukum masyarakat dan perkembangan lingkungan global serta perangkat hukum internasional yang berkaitan dengan lingkungan hidup.

Dalam pasal 2 UU no 23 tahun 1997 (UULH) dinyatakan bahwa ruang lingkup lingkungan hidup Indonesia meliputi ruang, tempat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang be-Wawasan Nusantara dalam melaksanakan kedaulatan, hak berdaulat, dan yurisdiksinya . Padahal apabila lingkungan hidup dipandang sebagai yuridiksi maka sulit untuk menentukan batas wilayah. Akan tetapi berkaitan dengan pengelolaan, harus jelas batas wilayah wewenang pengelolaan tersebut mengenai tata ruang.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa Undang – undang no 23 tahun 1997 (UULH) merupakan acuan dalam pembentukan Undang–undang mengenai penataan ruang.

2.2.2 UU Nomer 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang (UUPR)

Beberapa alasan dan pertimbangan penting bagi pemerintah Indonesia untuk menetapkan ketentuan–ketentuan mengenai penataan ruang, antara lain :

- Bahwa ruang wilayah Negara RI sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia dengan letak dan kedudukan yang strategis sebagai Negara kepulauan dengan keanekaragaman ekosistemnya merupakan sumber daya alam

yang perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.

- Bahwa pengelolaan sumber daya alam yang beraneka ragam di daratan, lautan dan udara perlu dilakukan secara terkoordinasi dan terpadu dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan dalam pola pembangunan yang berkelanjutan dengan mengembangkan tata ruang dalam satu kesatuan tata lingkungan.
- Bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang belum menampung tuntutan perkembangan pembangunan, sehingga perlu ditetapkan undang-undang tentang penataan ruang.

Undang-undang nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UUPR) pada hakekatnya merupakan manifestasi dari ketentuan pasal 1 UULH yang menyatakan bahwa :

“lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya”.

Pengertian ruang tersebut kemudian di dalam ketentuan pasal 1 UUPR dinyatakan bahwa :

“ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya”.

Upaya penataan ruang diperlukan karena didalam ruang tersebut terdapat berbagai macam kegiatan bagi semua kepentingan sehingga berpotensi besar untuk menimbulkan konflik-konflik . penataan ruang seperti tertera pada pasal 7 UUPR berdasarkan pada .¹⁵

1. Fungsi utama kawasan meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya.
2. Aspek administrasi meliputi ruang wilayah nasional, wilayah propinsi,wilayah kabupaten/kota.
3. Fungsi kawasan dan aspek kegiatan meliputi kawasan pedesaan, kawasan perkotaan dan kawasan tertentu.

Pada pasal 8 UUPR, tertera bahwa berbagai penataan ruang nasional, propinsi maupun kabupaten dilakukan secara terpadu dan tidak dapat dipisah-pisahkan. Koordinasi koordinasi dilakukan untuk penataan ruang yang lebih dari suatu wilayah. Pasal 10 ayat (1) UUPR tersebut menyatakan bahwa maksud diselenggarakannya penataan ruang kawasan pedesaan dan perkotaan adalah untuk :¹⁶

1. Mencapai tata ruang pedesaan dan perkotaan yang optimal , serasi selaras dan seimbang dalam kehidupan manusia.
2. Meningkatkan fungsi kawasan tersebut
3. Mengatur pemanfaatan ruang guna meningkatkan kemakmuran rakyat dan mencegah serta menanggulangi dampak negative terhadap lingkungan alam, lingkungan buatan dan lingkungan

¹⁵ Prof Ir Eko Budihardjo,Msc, *Tata Ruang Pembangunan Daerah* , (Yogyakarta : Gadjah Mada Press, 1995), halaman 23.

¹⁶ *Ibid* , hal 23

social.

Inti dari penataan ruang adalah mengembangkan tata ruang, meningkatkan fungsi kawasan dan mengatur pemanfaatan ruang. Penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan peran serta masyarakat (pasal 12 UUPR) yang tata cara dan bentuk peran serta masyarakat itu diatur oleh peraturan pemerintah nomor 69 tahun 1996 tentang pelaksanaan hak dan kewajiban serta bentuk dan tata cara peran serta masyarakat. Aspek–aspek yang terkandung dalam penataan ruang :

1. Menggambarkan tata ruang agar fungsi ruang meningkat melalui penataan sebagai suatu proses perencanaan tata ruang.
2. Pemanfaatan ruang
3. Pengendalian pemanfaatan ruang.

Rencana tata ruang (RTR) dibedakan atas (Pasal 19 UUPR) :

1. RTR wilayah Nasional.
2. RTR wilayah Propensi.
3. RTR wilayah Kabupaten/kota.

Sebagai tindak lanjut pasal 19 dan pasal 20 UUPR . maka telah ditetapkan PP No 47 Tahun 1997 tentang rencana tata ruang wilayah nasional, yang merupakan strategi dan arah kebijaksanaan pemanfaatan ruang wilayah Negara, RTRW nasional berisi :

1. Penetapan kawasan lindung, kawasan budi daya dan kawaasan tertentu yang ditetapkan secara nasional.
2. Norma dan criteria pemanfaatan ruang.

3. Pedoma pengendalian pemanfaatan ruang.

2.2.2.1 Prinsip-prinsip Dasar dan Tujuan Penataan Ruang

Penataan ruang wilayah Indonesia, baik untuk kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat, pada dasarnya diletakkan di atas beberapa prinsip dasar, yakni:¹⁷

- (1) Prinsip **keterpaduan**, yaitu bahwa penataan ruang harus dianalisis dan dirumuskan menjadi satu kesatuan dari berbagai kegiatan pemanfaatan ruang, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, agar dapat berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan. Keterpaduan itu juga mencakup antara lain pertimbangan dari aspek waktu, modal, optimasi, daya dukung lingkungan, daya tampung lingkungan dan geopolitik. Yang dimaksud dengan berdaya guna dan berhasil guna adalah bahwa penataan ruang harus dapat mewujudkan kualitas ruang yang sesuai dengan potensi dan fungsi ruang. Sedangkan konsep keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi persebaran penduduk antar wilayah, pertumbuhan dan perkembangan antar sektor, antar daerah, serta antara sektor dan daerah dalam satu kesatuan Wawasan

¹⁷ Kf. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 yang dirubah dengan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Nusantara. Demikian pula konsep “berkelanjutan” dalam hal ini adalah bahwa penataan ruang menjamin kelestarian kemampuan daya dukung sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan lahir dan batin antar generasi.

- (2) Prinsip **keterbukaan**, yaitu bahwa penataan ruang harus dilakukan secara terbuka agar dapat diketahui oleh semua pihak, termasuk masyarakat pada umumnya sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi guna menghindari aktivitas penataan ruang yang dilakukan secara tidak bertanggung jawab sehingga hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu saja dan mengorbankan kepentingan-kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.
- (3) Prinsip **keadilan**, yaitu bahwa penataan ruang harus selalu menjunjung tinggi rasa keadilan agar ruang wilayah yang tersedia dapat dimanfaatkan secara adil untuk memenuhi kepentingan pemerintah maupun masyarakat pada umumnya. Itu berarti, keadilan yang dimaksudkan di sini tidak hanya dilihat dari kerangka perwujudan kepentingan masyarakat semata, tetapi juga dilihat dari perasaan keadilan yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, para perencana tata ruang harus secara sungguh-sungguh

mempertimbangkan kedua kepentingan itu agar semua pihak merasa terayomi secara adil dan bijaksana.

- (4) Prinsip **perlindungan hukum**, yaitu bahwa penataan tata ruang harus memungkinkan kepentingan pemerintah maupun masyarakat dapat terlindungi secara hukum. Pemenuhan prinsip ini dalam kebijakan penataan ruang tidak hanya dilihat dari aspek kepastian hukumnya saja, tetapi juga dilihat dari aspek kemanfaatan dan moralitas hukumnya.

Penataan ruang yang dilandasi oleh prinsip-prinsip dasar yang demikian dimaksudkan agar (a) penyelenggaraan pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan dengan berlandaskan pada wawasan nusantara dan ketahanan nasional; (b) terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung (seperti upaya konservasi, rehabilitas, penelitian, obyek wisata lingkungan dan lain-lain) dan pemanfaatan kawasan budi daya (seperti upaya eksploitasi pertambangan, budi daya kehutanan, budi daya pertanian dan kegiatan pembangunan pemukiman, industri, pariwisata dan lain-lain); dan (c) tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas.

Para penentu kebijakan penataan ruang nasional merumuskan bahwa sasaran hasil dari pemanfaatan ruang

secara berkualitas adalah untuk:¹⁸

- a. Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur dan sejahtera;
- b. Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan keberadaan sumber daya manusia.
- c. Meningkatkan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
- d. Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan; dan
- e. Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

2.2.2.2 Substansi Kebijakan Hukum Tata Ruang Nasional

Sama seperti ruang wilayah negara lain, ruang wilayah negara Indonesia juga merupakan karunia Sang Pencipta sebagai wadah atau tempat keberlangsungan hidup manusia dan makhluk lainnya. Oleh karena itu, manusia diharapkan dapat melindungi dan mengelola ruang wilayah

¹⁸ Kf. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. “Keterpaduan dalam penataan ruang” sebagaimana diatur dalam Pasal ini dimaksudkan untuk mencegah perbenturan kepentingan yang merugikan kegiatan pembangunan antar sektor, daerah dan masyarakat dalam pembangunan antar sektor sumber daya alam dengan memperhatikan sumber daya manusia dan sumber daya buatan melalui proses koordinasi, integrasi dan sinkronisasi perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

negara tersebut dengan baik dan bertanggung jawab agar secara optimal bermanfaat untuk keberlanjutan dan kelangsungan hidup manusia yang berkualitas. Yang dimaksudkan dengan kehidupan manusia yang berkualitas di sini adalah “kehidupan yang penuh bahagia”, yang didasari pada keserasian, keselarasan dan keseimbangan, baik dalam hidup manusia secara pribadi, dalam hubungan dengan manusia lain, dalam hubungannya dengan alam, Sang Pencipta.¹⁹

Secara geografis ruang wilayah Indonesia yang terdiri dari ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara beserta seluruh sumber daya alam yang terkandung di dalamnya merupakan aset besar bangsa Indonesia yang harus dimanfaatkan secara terkoordinir, terpadu dan seefektif mungkin dengan memperhatikan faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan, serta kelestarian kemampuan lingkungan hidup.²⁰ Semua pertimbangan-pertimbangan tersebut dimaksudkan agar sumber kekayaan bangsa Indonesia ini semaksimal mungkin dapat menopang terlaksananya pembangunan nasional untuk

¹⁹ Kf. “Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang”, dalam Marsono, *Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan di Bidang Perumahan dan Pemukiman*. Jakarta :Penerbit Djambatan, 1995, halaman 115 – 168.

²⁰ Ruang wilayah Indonesia berbentuk kepulauan dengan letak dan posisi yang sangat strategis, baik bagi kepentingan nasional maupun internasional. Secara ekosistem kondisi alamiahnya pun sangat khas karena menempati posisi silang di khatulistiwa antara dua benua dan dua samudera dengan cuaca, musim dan iklim tropis (Baca misalnya dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, dalam Marsono, *Ibid.*, 1995, halaman 115 – 168.

mencapai masyarakat adil dan makmur (perhatikan peta ruang wilayah Indoensia sebagaimana termuat dalam gambar 2 berikut ini).

Harus disadari bahwa setiap manusia dan makhluk hidup lainnya membutuhkan ruang sebagai wadah dan pusat kegiatannya, sementara ketersediaan wadah dan pusat kegiatan tersebut sangat terbatas dan bahkan tidak pernah bertambah luas, maka pemanfaatan ruang tersebut perlu diatur dengan sebaik-baiknya agar tidak terjadi pemborosan dan penurunan kualitas ruang. Oleh karena itu, kehadiran berbagai kebijakan penataan ruang harus dimaknakan sebagai upaya untuk mengatur pemanfaatan ruang berdasarkan besaran kegiatan, jenis kegiatan, fungsi lokasi, kualitas ruang dan estetika lingkungan.

Kebijakan penataan ruang tersebut meliputi ruang wilayah nasional, ruang wilayah provinsi (daerah tingkat I), dan ruang wilayah kabupaten/kota (daerah Tingkat II). Masing-masing ruang wilayah tersebut merupakan sub sistem ruang menurut batasan administrasi belaka, karena secara alamiah ketiga wilayah tersebut merupakan suatu kesatuan dan tidak dapat dipilah-pilah. Sebagai satu kesatuan wilayah ruang yang utuh maka dalam kadar-kadar tertentu pengelolaan salah satu bagian (sub sistem) jelas akan berpengaruh pada subsistem yang lain, yang pada

akhirnya akan mempengaruhi subsistem ruang secara keseluruhan. Oleh karena itu, pengaturan ruang menuntut dikembangkannya suatu sistem keterpaduan sebagai ciri utamanya. Ini berarti perlu adanya suatu kebijaksanaan nasional penataan ruang yang dapat memadukan berbagai kebijaksanaan pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, maka pelaksanaan pembangunan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, harus sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Uraian di atas mengisyaratkan bahwa untuk menjamin tercapainya tujuan penataan ruang baik pada tataran perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam satu kesatuan sistem, maka diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan yang dapat memberi dasar yang jelas, tegas dan menyeluruh dalam upaya pemanfaatan ruang. Dalam sejarah penataan ruang, Indonesia baru pertama kali memiliki Undang-Undang penataan ruang yang disahkan pada tanggal 13 Oktober 1992 yang lalu. Proses perumusan dan pengesahan Undang-Undang tersebut memakan waktu yang lama, karena terdapat begitu banyaknya perbedaan pendapat yang terkadang sangat tajam, terutama berkaitan dengan sejumlah konsep yang termuat dalam Rancangan Undang-Undang

tersebut.²¹

Sebelum Undang-Undang Penataan Ruang Nomor 24 Tahun 1992 disahkan, acuan hukum yang dipakai dalam penataan ruang dan pembangunan daerah adalah :²²

- (1) Provincie Ordonantie Stbl. Nomor 79 Tahun 1924 yang mengatur tentang pemerintahan daerah tingkat provinsi;
- (2) Regentschaps Ordonantie Stbl. Nomor 79 Tahun 1924 yang mengatur tentang pemerintahan daerah tingkat kabuapten dan
- (3) Stadsgemeente Ordonantie Stbl. Nomor 365 Tahun 1926 yang mengatur tentang pemerintahan daerah perkotaan. Setelah berlaku selama kurang lebih 20 tahun, Stbl. Tersebut kemudian diganti dengan Stadsvorming Ordonantie (SVO) Stbl. No. 168 Tahun 1948, dan peraturan pelaksanaannya ditetapkan dalam Stadsvorming Verordening (SVV) Stbl. 49 Tahun 1949.

Untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum dalam bidang perencanaan dan pengembangan perkotaan, maka berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 ketentuan yang ada selama ini yakni SVO 1948 dan SVV

²¹ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Penataan Ruang (UU No. 24 Tahun 1992)*, Bandung : Mandar Maju, 1993. Baca juga Eko Budihardjo, *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung : Penerbit Alumni, 1996, halaman 37 – 38.

²² Baharudin. Tjenreng, “Pengaturan-pengaturan yang Perlu Dikandung dalam Undang-Undang Pemerintahan Kota”, *Makalah Seminar*, Jakarta : 6 Juni 1994. Juga dalam Eko Budihardjo, *Op.Cit.*, 1996, halaman 36. Baca juga dalam Soedjono D., *Segi-segi Hukum tentang Tata Bina Kota di Indonesia*. Bandung : PT. Karya Nusantara, 1978, halaman 35 – 111.

1949 masih dinyatakan tetap berlaku sepanjang belum diundangkan yang baru. Bahkan, **Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. : PEMDA 18/3/6** tanggal 15 Maret 1973 yang ditujukan kepada semua Gubernur Kepala Daerah di seluruh Indonesia menegaskan bahwa “Sambil menunggu ketentuan lebih lanjut, maka landasan hukum sebagai pegangan untuk pembangunan kota adalah *Stadsvorming Ordonantie (SVO)* Stbl. No. 168 Tahun 1948, yang disesuaikan dengan UUD 1945, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah jo. UU No. 6 Tahun 1969”. Namun demikian, mengingat perbedaan bentuk dan susunan kenegaraan antara masa pendudukan Belanda dan masa kemerdekaan RI berdasarkan UUD 1945, maka istilah dan badan kenegaraan yang tercantum dalam SVO 1948 dan SVV 1949 harus dibaca sedemikian rupa dan disesuaikan dengan ketentuan perundang-undangan RI yang baru, yakni UUD 1945 dan UU mengenai pemerintahan Daerah.²³

Mengingat peraturan perundang-undangan produk zaman kolonial sudah sangat kedaluwarsa dan tidak tanggap terhadap perubahan-perubahan yang berlangsung demikian cepat di Indonesia, maka pada tahun 1970 pemerintah Indonesia kemudian menyusun dan mengajukan RUU

²³ Perbedaan istilah itu, antara lain *Gubernur Jenderal* dan *Stads Gemeente* dalam ketentuan SVV 1948 dan SVV 1949, harus dibaca sebagai “Presiden” dan “Pemerintahan Kota” (Kf. Soedjono D., *Op.Cit.*, 1978, halaman 112 – 114.

tentang Pokok-Pokok Pembinaan Kota, yang dimaksudkan untuk menggantikan SVO 1948 dan SVV 1949 peninggalan Belanda.²⁴ RUU tersebut telah diupayakan sedemikian rupa untuk menyesuaikan pengaturannya dengan berbagai perkembangan yang terjadi sekaligus untuk mensikronisasikannya dengan berbagai produk perundang-undangan RI yang sudah dikeluarkan sebelumnya.

Nasib RUU Bina Kota buatan Indonesia yang I dalam sejarah perundang-undangan penataan ruang nasional itu tak kunjung menjadi jelas dan pasti. Ketidakjelasan dan ketidakpastian nasib RUU Bina Kota tersebut lebih disebabkan oleh perubahan dasar hukum yang dipakai sebagai dasar pembuatannya, antara lain:

- (a) TAP MPRS RI No. XXI/MPRS/1966 tentang pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah telah diganti dengan TAP-TAP MPR tentang REPELITA dan GBHN hasil Sidang Umum MPR 1973.
- (b) UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok pemerintahan daerah jo. UU No. 5 Tahun 1966, sudah diganti dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah.

Bertolak dari perubahan landasan hukum tersebut, maka pada tahun 1975 dibuatlah RUU Bina Kota II dengan

²⁴ Mengenai draft RUU tentang Pokok-pokok Pembinaan Kota, dapat dibaca dalam Soedjono D., *Ibid.*, 1978, halaman 149 – 188.

melakukan penyempurnaan sepoerlunya dari RUU Bina Kota I. Pertimbangan-pertimbangan dasar pembuatan RUU Bina Kota tidak mengalami perubahan, yakni berusaha menjabarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo pasal 2 ayat (1) UPA 1960 di dalam pelaksanaan tata guna tanah di bidang tata bina kota.²⁵ Namun, RUU Bina Kota II ini pun bernasib sama, karena segenap pihak yang terlibat dalam pembahasan RUU tersebut tidak menemukan kesepakatan dan komitmen bersama.

Selama situasi yang tidak menentu itu, pada tanggal 13 Januari 1976 presiden kemudian mengeluarkan instruksi bernomor 1/1976 tentang sinkronisasi pelaksanaan tugas bidang keagrariaan dengan bidang kehutanan, pertambangan, transmigrasi, dan pekerjaan umum, yang di dalamnya mengatur juga hal-hal yang berkaitan dengan tata bina kota. Ada beberapa point dari instruksi presiden tersebut yang dapat dipakai sebagai dasar untuk melaksanakan tata bina kota, antara lain berkaitan dengan pelaksanaan tugas bidang pekerjaan umum.²⁶

²⁵ Soedjono D., *Ibid.*, 1978, halaman 127 – 131 ^ 149 – 188. Pasal 3 UUD 1945 menegaskan, bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Sedangkan, pasal 2 ayat (1) UUPA No. 5 Tahun 1960 mengatur tentang : “Hak menguasai dari negara untuk memberi wewenang kepada negara untuk : (1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (2) menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, dan ruang angkasa; dan (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa”.

²⁶ Mengenai pedoman tata bina kota sebagaimana diuraikan di atas dimuat dalam bab VII Lampiran Impres No. 1/1976 tentang Tugas Bidang Pekerjaan Umum (Kf. Soedjono D., *Ibid.*,

- (1) Untuk mengamankan tugas Departemen Pekerjaan Umum dan tenaga listrik dalam pengadaan dan penyediaan sarana-sarana kota, serta pembangunan perumahan, perusahaan air minum dan sebagainya agar terjamin pembuangannya secara terencana, efisien dan ekonomis, mutlak dibutuhkan adanya rencana kota. Tugas merencanakan kota merupakan wewenang pemerintah kota.
- (2) Kepada setiap pemerintah kota diwajibkan untuk menyusun rencana kota untuk kota masing-masing dengan mentaati ketentuan pembuatan rencana kota sebagai berikut: (a) penyusunan rencana kota dilakukan dan menjadi tanggung jawab bupati / wali kotamadya/kepala daerah tingkat II dari kota yang bersangkutan; (b) bupati/wali kotamadya kepala daerah tingkat II menetapkan rencana kota dengan peraturan daerah; (c) berlakunya peraturan daerah mengenai rencana kota wajib memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan teknis dari Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik, bagi kota-kota berkedudukan sebagai ibu kota daerah tingkat I dan kepada daerah setingkat lebih atas bagi kota-kota lainnya.
- (3) Penentuan lokasi proyek-proyek pembangunan dalam kota harus selalu sesuai dengan rencana kota yang berlaku, sehingga bagi kota yang terutama akan melakukan atau menghadapi pembangunan proyek dalam skala besar seperti “industri estate”, “real estate”, dan sebagainya, diwajibkan untuk lebih dulu menyusun dan mengusahakan pengesahan bagi pola dasar peruntukan dan penggunaan tanah dalam wilayahnya.
- (4) Apabila lokasi proyek tidak sesuai dengan rencana kota dan dapat menimbulkan perubahan struktural pada rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang telah ditentukan dalam rencana kota, maka apabila proyek tersebut mempunyai nilai vital / strategis dan dipandang perlu dapat diadakan revisi terhadap rencana kota, asalkan revisi itu mengikuti prosedur yang sama dengan pembuatan rencana kota.

Semenjak Instruksi Presiden itu dikeluarkan, belum ada tanda-tanda yang mengarah kepada hadirnya undang-undang definitif yang dijadikan sebagai pedoman untuk

melaksanakan tata bina kota. Perdebatan demi perdebatan terus berlangsung dalam kurun waktu 1970 hingga 1992. Bahkan, Parlindungan mencatat, bahwa sejak kurun waktu itu terdapat sekitar lebih dari 20 konsepo RUU Bina Kota diperdebatkan, dan barulah pada tahun 1992 diperoleh kesepakatan dan komitmen dari segenap pihak yang terkait dalam wujud UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.²⁷

Setelah berlakunya Undang-Undang Penataan Ruang Nomor 24 Tahun 1992, diharapkan segenap perdebatan seputar masalah tata ruang dan pengelolaan wilayah dapat sedikit demi sedikit dibenahi.²⁸ Perangkat hukum penataan ruang yang baru ini (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992) memiliki beberapa ciri utama, sebagai berikut:²⁹

- (1) Sederhana tetapi dapat mencakup kemungkinan perkembangan pemanfaatan ruang masa depan sesuai dengan keadaan, waktu dan tempat.
- (2) Menjamin keterbukaan rencana tata ruang bagi masyarakat sehingga dapat lebih mendorong peran serta masyarakat dalam pemanfaatan ruang yang berkualitas dalam segala segi pembangunan;

²⁷ A.P. Parlindungan, *Op.Cit.*, 1993. Baca juga Eko Budihardjo, *Op. Cit.*, 1996, halaman 37 – 38.

²⁸ Eko Budihardjo, *Ibid.*, 1996, halaman 38.

²⁹ Ciri-ciri perangkat peraturan perundang-undangan tata ruang tersebut sebagaimana ditegaskan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992.

- (3) Totalitas, yakni mencakup semua aspek di bidang penataan ruang sebagai dasar bagi pengaturan lebih lanjut yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan tersendiri
- (4) Mengandung sejumlah ketentuan proses dan prosedur perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang sebagai dasar bagi pengaturan lebih lanjut.

Undang-undang penataan ruang Nomor 24 Tahun 1992 ini dari segi substansial mengatur sejumlah aspek yang berkaitan dengan masalah perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan tata ruang ke dalam delapan (8) bab dan kemudian diperinci lagi menjadi 32 Pasal. Undang-Undang Penataan Ruang ini boleh dibilang belum berlaku secara efektif, karena sejumlah peraturan pelaksanaannya baru dibuat menjelang tahun 2000, yakni Peraturan Pelaksanaan Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, dan Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 62 Tahun 2000 tentang Koordinasi Penataan Ruang Nasional. Sekalipun demikian Undang-Undang ini sejak tanggal 26 April 2007 telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. Sekalipun telah dirubah, namun Undang-Undang penataan ruang yang berlaku selama ini diakui telah memberikan andil yang cukup besar dalam

perwujudan tertib tata ruang sehingga hampir semua pemerintah daerah telah memiliki rencana tata ruang wilayah.

Perubahan Undang-Undang penataan ruang ini didasarkan pada pertimbangan, antara lain (a) situasi nasional maupun internasional yang menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik; (b) pelaksanaan kebijakan otonomi daerah yang memberikan wewenang yang semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang sehingga pelaksanaan kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar daerah demi menghindari kesenjangan antara daerah; dan (c) kesadaran dan pemahaman masyarakat yang semakin tinggi terhadap penataan ruang yang memerlukan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang agar sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat.³⁰

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka untuk mencapai tujuan penyelenggaraan penataan ruang nasional, maka Undang-Undang yang baru ini antara lain memuat beberapa ketentuan pokok sebagai berikut”

(a) Pembagian wewenang antara pemerintah (pusat), pemerintah provinsi, dan pemerintah daerah

³⁰ Kf. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Nasional, terutama pada point 8.

kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemanfaatan ruang untuk memberikan kejelasan tugas dan tanggung jawab masing-masing dalam mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman,nyaman, produktif dan berkelanjutan.

- (b) Pengaturan penataan ruang yang dilakukan melalui penetapan peraturan perundang-undangan termasuk pedoman bidang penataan ruang sebagai acuan penyelenggaraan penataan ruang
- (c) Pembinaan penataan ruang melalui berbagai kegiatan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan penataan ruang
- (d) Pelaksanaan penataan ruang yang mencakup perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang pada semua tingkat pemerintahan
- (e) Pengawasan penataan ruang yang mencakup pengawasan terhadap kinerja pengaturan, pembinaan dan pelaksanaan penataan ruang termasuk pengawasan terhadap kinerja pemenuhan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang melalui kegiatan pemantuan, evaluasi dan pelaporan
- (f) Hak, kewajiban dan peran masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang untuk menjamin keterlibatan masyarakat, termasuk masyarakat adat dalam setiap proses penyelenggaraan penataan ruang
- (g) Penyelesaian sengketa, baik sengketa antar daerah maupun antar pemangku kepentingan lain secara bermartabat;
- (h) Penyidikan, yang mengatur tentang penyidik pegawai negeri sipil beserta wewenang dan mekanisme tindakan yang dilakukan.
- (i) Ketentuan sanksi administratif dan sanksi pidana sebagai dasar untuk penegakan hukum dalam penyelenggaraan penataan ruang dan
- (j) Ketentuan peralihan yang mengatur keharusan penyelesaian pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang yang baru, dengan masa transisi selama 3 (tiga) tahun untuk penyesuaian.³¹

Selanjutnya Undang-Undang Penataan Ruang No.

26 Tahun 2007 (yang baru) ada perbedaan tentang proses pelaksanaan Undang-Undang tersebut yaitu penegakan

³¹ Kf. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Nasional, *Ibid.*

hukum dari sisi Pidana, dimana dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tidak mencantumkan pasal ancaman pidana, sehingga apabila terjadi penyimpangan dalam pemberian izin maupun dalam penggunaan ruang tidak ada sanksi pidananya, namun hanya bersifat sanksi administratif. Sedangkan dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 ada ancaman sanksi pidananya sebagaimana diatur dalam pasal 69 sampai dengan pasal 75.

Pasal 69 ayat (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,- (Lima Ratus Juta Rupiah) baik bagi pemberi izin (instansi yang berwenang) dan juga pengguna ruang apabila terjadi penyimpangan, sehingga selama ini.

Sekalipun sudah ada Undang-Undang penataan ruang yang baru, namun uraian, penjelasan dan analisis yang dilakukan lebih lanjut dalam tesis ini didasarkan pada Undang-Undang yang lama. Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa Undang-Undang penataan ruang yang baru itu belum secara efektif berlaku, mengingat tenggang waktu berlakunya baru terhitung sejak 26 April 2007. Apalagi ketentuan peralihan dari Undang-Undang penataan

ruang yang baru ini masih mempersyaratkan, bahwa pemanfaatan ruang berdasarkan rencana tata ruang yang baru masih membutuhkan masa transisi selama 3 (tiga) tahun terhitung sejak penetapan peraturan perundang-undangan tentang rencana tata ruang dituangkan dalam Lembaran Negara dan Lembaran Daerah sesuai dengan rencana hierarki rencana tata ruang. (dalam penjelasan pasal 77 ayat 2 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007). Itu berarti, secara yuridis Undang-Undang Penataan Ruang yang berlaku selama ini baru bisa berlaku efektif terhitung tahun 2010 mendatang. Bertolak dari pemikiran yang demikian itu, maka aspek-aspek yang akan dibahas berikut ini masih berpedoman pada Undang-Undang penataan ruang yang lama, antara lain mengenai : (1) prinsip-prinsip dasar dan tujuan penataan ruang; (2) perencanaan penataan ruang; (3) pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang; (4) hak dan kewajiban dalam penataan ruang.

2.2.3 Perda Nomer 5 Tahun 2004 tentang Tata Ruang Kota Semarang

Dalam rangka mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab berdasarkan undang – undang otonomi daerah, serta dalam rangka mewujudkan pembangunan kota semarang yang didasarkan atas kebijakan pembangunan nasional dan paradigma baru pembangunan, maka perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap rencana tata ruang wilayah kotamadya di

Semarang. Semarang sebagaimana diatur diperaturan daerah nomer 1 tahun 1999 terencana tata ruang wilayah kotamadya di semarang tahun 1995 - 2005. Untuk melaksanakan maksud tersebut atas, maka perlu mengatur dan menetapkan kembali peraturan daerah tentang rencana ruang wilayah kota Semarang. Dalam peraturan daerah ini yang dimaksud dengan daerah adalah kota semaran, pemerintah daerah adalah pemerintah kota semarang, walikota adalah walikota Semarang, sedang ruang lingkup RTRW meliputi wilayah perencanaan, batas – batas wilayah perencanaan dan komponen perencanaan.

Pengertian ruang menurut Perda RTRW dinyatakan bahwa :

“ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya melakukan kegiatan serata memelihara kelangsungan hidupnya”

Sedangkan pengertian tata ruang adalah :

“tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang baik direncanakan atau tidak” sedang rencana tata adalah hasil perencanaan tata ruang.

Rencana tata ruang wilayah (RTRW) kota semarang yang selanjutnya disingkat (RTRW) adalah rencana pengembangan kota yang disiapkan secara teknis dan non teknis oleh pemerintah kota yang merupakan rumusan kebijaksanaan pemanfaatan muka bumi wilayah kota termasuk ruang diatasnya, yang menjadi pedoman

pengarahan dan pengendalian dalam pelaksanaan pembangunan kota.

Dalam Perda RTRW dijelaskan tentang asas, maksud dan tujuan dari peraturan ini:

Peraturan daerah ini didasarkan atas 2 (dua) asas yaitu:

- a. Pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan serta digunakan sebesar-besarnya untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat:
- b. Keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.

Peraturan daerah ini dimaksudkan sebagai landasan hukum dan pedoman mengikat dalam pemanfaatan ruang kota secara berencana, terarah dan berkesinambungan bagi pemerintah pusat, pemerintah provinsi jawa tengah, pemerintah kota semarang dan masyarakat.

Perturan daerah ini bertujuan untuk :

- a. Meningkatkan peran kota dalam pelayanan yang lebih luas agar mampu berfungsi sebagai pusat pembangunan dalam suatu sistem pengembangan wilayah.
- b. Terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berdasarkan wawasan nusantara dan ketahanan nasional.
- c. Terselenggaranya peraturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya.
- d. Tercapainya pemanfaatan ruang yang akurat dan berkualitas untuk :

- 1) Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumberdaya buatan dengan memperhatikan sumberdaya manusia.
- 2) Meningkatkan pemanfaatan sumberdaya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia.
- 3) Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur dan sejahtera
- 4) Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah dan menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan.
- 5) Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan keamanan.

2.3 Analisis Konsistensi dan Harmonisasi

Analisis konsistensi dan harmonisasi mempunyai arti tersendiri, dalam kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa :

Analisi (analisa = analisis)

1. Penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dan sebagainya) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkara, dan sebagainya).
2. Penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antar bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan.
3. Penjabaran sesudah dikaji sebaik-baiknya.
4. Pemecahan persoalan yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya.

5. Data–penelaahan dan penguraian data hingga menghasilkan simpulan-deduktif.

Konsistensi

1. Ketetapan dan kemantapan (dalam bertindak) ketaatan kebijakan pemerintah mencerminkan sesuatu dalam menghadapi pembangunan yang sedang kita laksanakan.

Harmonisasi

1. Pengharmonisan ; upaya mencari keselarasan.

Istilah harmonisasi sesungguhnya adalah istilah dalam ilmu musik untuk menunjukkan adanya keselarasan dalam nada–nada yang menyusun suatu ritme musik sehingga menjadikan musik itu indah. Istilah ini relevan diterapkan terhadap bidang hukum karena hukum memerlukan adanya keselarasan dalam pelaksanaannya agar dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat hukum menjadi sarana untuk menjaga keseimbangan, keselarasan dan keserasian antara berbagai kepentingan dalam masyarakat.³²

Harmonisasi menurut L.M. Gandhi, menyatakan bahwa harmonisasi dalam kaitan hukum dan peraturan perundang – undangan mencakup :³³

“Penyesuaian peraturan perundang – undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas – asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (justice

³² Sunaryati Hartono , *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional* , Alumni Bandung , 1991 , hal 30.

³³ L.M.Gandhi , *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif* , Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia , Jakarta , 14 Oktober 1995.

gerechtigheid), dan kesebandingan (equity billijkheid), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum”.

Harmonisasi hukum pada prinsipnya adalah pengkajian yang komprehensif terhadap peraturan perundang-undangan dengan tujuan untuk mengetahui apakah peraturan tersebut, dalam berbagai aspeknya, mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan - peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum adat, kearifan lokal, hukum kebiasaan, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh Indonesia.

Secara umum, langkah-langkah kegiatan harmonisasi hukum adalah sebagai berikut :

- a. Mengkaji secara mendalam peraturan perundang-undangan (baik undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lainnya) yang telah berlaku, terutama dari segi mater muatan.
- b. Menginventarisasi permasalahan-permasalahan pokok yang tertuang dalam peraturan perundang – undangan yang bersangkutan.
- c. Menginventarisasi keterkaitan materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dikaji dengan peraturan perundang-undangan nasional yang berlaku dan atau konvensi-konvensi / perjanjian internasional yang telah diratifikasi Indonesia dan yang telah berlaku efektif atau diimplementasikan dalam peraturan-undangan nasional.

- d. Mengkaji materi–materi perundang–undangan dengan tidak dilandasi oleh analisis hukum semata–mata, akan tetapi juga melalui analisis interdisipliner termasuk analisis ekonomi, lingkungan dan sebagainya.
- e. Memberikan pandangan–pandangan umum menyangkut materi muatan yang tertuang dalam suatu peraturan perundang–undangan yang dikaji.
- f. Mengambil kesimpulan dan / atau rekomendasi guna penyempurnaan peraturan perundang–undangan yang diharmonisasi.

Rudlf Stammler dalam *Lehre Vonderm Richtigen Recht* (1902) mengemukakan bahwa tujuan atau fungsi hukum adalah harmonisasi berbagai maksud, tujuan dan kepentingan antara individu dengan individu dengan masyarakat.³⁴

Prinsip–prinsip hukum yang adil, yang mencakup harmonisasi antara maksud tujuan serta kepentingan perorangan dan maksud tujuan serta kepentingan masyarakat umum, terdiri dari dua unsur yaitu:

- a. Saling menghormati maksud dan tujuan dan kepentingan masing–masing.
- b. Partisipasi semua pihak dalam usaha mencapai maksud dan tujuan bersama.

Implementasi berbagai peraturan perundang–undangan memerlukan harmonisasi guna menghindari saling tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan, baik antara instansi pemerintah

³⁴ Theo Huijbers , *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah* , Penerbit Kanisius , 1982 , halm 150 – 156.

pusat maupun antara pusat dan daerah. Upaya harmonisasi diperlukan mengingat peraturan perundang-undangan yang berlaku harus disesuaikan dengan berbagai perubahan yang telah terjadi dalam sistem hukum Indonesia terutama setelah dilakukannya amandemen UUD'45 yang sangat menentukan arah kebijakan hukum nasional, karena merupakan peraturan perundang-undangan tertinggi dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Sedangkan jika mengacu dari UU No.10 Tahun 2004, maka prinsip-prinsip tentang harmonisasi sebagaimana dipaparkan sebelumnya, secara substansi dan prinsipil dapat dikatakan selaras dengan rumusan Pasal 18 ayat (2) yang menyebutkan bahwa suatu rancangan undang-undang dalam proses pembulatan dan pemantapannya harus dikordinasikan secara komprehensif dengan menteri atau penanggungjawab hal yang terkait dengan rancangan undang-undang tersebut. Proses pemantapan ini adalah merupakan tahapan atau rangkaian arti upaya menjaga konsistensi suatu undang-undang agar harmonis dalam setiap aspeknya.

L.M.Gandhi mengidentifikasi 8 (delapan) Faktor penyebab timbulnya keadaan disharmoni dalam praktik hukum di Indonesia yaitu .³⁵

1. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Selain itu jumlah peraturan yang semakin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui semua peraturan

³⁵ L.M.Gandhi , *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif* , Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum , Universitas Indonesia , 14 Oktober 1995 , Halm 10 – 11.

tersebut. Dengan demikian pula, ketentuan yang mengataka bahwa semua orang dianggap mengetahui semua undang–undang yang berlaku niscaya tidak efektif.

2. Pertentangan antara undang- undang dengan peraturan pelaksana.
3. Perbedaan antara peraturan perundang–undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Kita kenal berbagai juklak, yaitu petunjuk pelaksanaan yang membuat bertentangan dengan peraturan perundang–undangan yang akan dilaksanakan.
4. Perbedaan antara peraturan perundang–undangan dengan yurisprudensi dan surat edaran Mahkamah Agung.
5. Kebijakan–kebijakan Instansi pusat yang saling bertentangan.
6. Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah.
7. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan perumusan pengertian tertentu.
8. Benturan antara wewenang instansi–instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Shidarta menyatakan bahwa disharmonisasi peraturan perundang–undangan dapat terjadi karena beberapa kemungkinan, yakni

.³⁶

- a. Terjadi inkonsistensi secara vertikal dari segi formal peraturan, yakni peraturan perundang–undangan yag lebih rendah bertentangan

³⁶ Shidarta , “Kerangka berpikir Harmonisasi Peraturan Perundang – undangan dalam Pengelolaan Pesisir”, dalam buku Jason M.Patlis dkk.(ed), *Menuju Harmonisasi sistem hukum sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, diterbitkan oleh kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Bappenas, Dep. Kelautan dan perikanan , Dep Hukum dan HAM , bekerjasama dengan mitra pesisir (Coastal Resources Management) , Jakarta , 2005 , halm.62.

dengan peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi misalnya antara peraturan pemerintah dan undang–undang.

- b. Terjadinya inkonsistensi secara vertikal dari segi waktu, yaitu beberapa peraturan yang secara hierarki sejajar (misalnya sesama undang–undang) tetapi yang satu lebih dulu berlaku daripada yang lain.
- c. Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi substansi peraturan, yaitu beberapa peraturan yang secara hierarki sejajar (misalnya sesama undang–undang) tetapi substansi peraturan yang satu lebih umum dibandingkan substansi peraturan lainnya.
- d. Terjadi inkonsistensi secara horisontal dari segi substansi dalam suatu peraturan yang sama, dalam arti hanya berbeda pasal ketentuan (pasal 1 bertentangan dengan pasal 15 dari suatu undang–undang yang sama).
- e. Terjadi inkonsistensi antara sumber–sumber formal hukum yang berbeda (misalnya antara undang–undang dan putusan hakim atau antara undang–undang dan kebiasaan).

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1 Analisis Konsistensi dan Harmonisasi Perda Tata Ruang Kota Semarang

3.1.1 Dinamika Ruang Kota Semarang

Sepintas dapat disimak di sini bahwa pada dasarnya kota itu tumbuh dan berkembang secara alamiah sebagai daerah pemukiman manusia di muka bumi ini. Lahirnya kota-kota di Indonesia sesungguhnya berbeda atau menyimpang dari pola kelahiran desa atau kampung, dimana embrio dari kota umumnya terbentuk secara alamiah dan jarang direncanakan sebelumnya. Sementara proses terjadinya desa atau kampung berlangsung secara naluriah dan demi melindungi diri dari serangan alam atau musuh, serta demi kemudahan hidup. Itulah sebabnya, ada kecenderungan untuk membangun desa atau kampung tidak jauh dari mata air, di daerah-daerah yang sedikit berbukit atau lembah dengan dataran terbuka di sekelilingnya dengan tujuan untuk mempertahankan diri dari serangan musuh, dan daerah di sekitarnya bisa digunakan untuk tempat bercocok tanam atau tempat memelihara ternak.³⁷

B.N. Marbun mensinyalir, bahwa kota-kota asli di Indonesia sebelum kedatangan Portugis dan Belanda hanyalah merupakan gugusan perumahan tanpa aturan dan tanpa rencana tata kota. Hal

³⁷ B.N. Marbun, *Kota Indonesia Masa depan: Masalah dan prospek*. Penerbit Erlangga, Jakarta, 1990, halaman 38 – 39

itu terjadi karena kota ketika itu hanya berfungsi sebagai tempat dagang dan kadang kala sebagai tempat pemukiman sementara atau musiman. Hanya kota atau pusat pemerintahan atau kerajaan saja yang bersifat permanen dengan pola perumahan rakyat yang mengelilingi istana raja atau tempat penyelenggaraan upacara keagamaan. Kota niaga Indonesia sebelum abad XVII, merupakan tumpuan atau tempat pertemuan dari berbagai suku, bangsa, dan kebudayaan sehingga dari semula telah melahirkan heterogenitas pada penduduknya. Akibatnya, pada kota tersebut tidak jelas hukum atau kebiasaan suku atau kebiasaan desa mana yang dominan.³⁸

Kota-kota di Indonesia baru bisa berkembang dengan pesat selepas tahun 1950 (terutama setelah perang kemerdekaan usai), namun tanpa ada perencanaan yang jelas. Selama penjajahan 350 tahun perkembangan kota-kota di Indonesia sangat lamban, karena hanya dikonsentrasikan secara terbatas pada beberapa kota pusat perdagangan seperti Surabaya, Semarang, Makasar, Palembang, Bandung, Yogyakarta dan Medan di samping pusat pemerintahan seperti Jakarta (Batavia). Pada zaman penjajahan, peranan paling dominan dalam pembentukan wajah kota jelas dipegang oleh pihak Belanda dengan rasa Eropa. Bagian kota yang paling teratur, sistem perumahan yang ideal, diikuti fasilitas air ledeng, penerangan listrik, dan sambungan telepon biasanya diperuntukkan bagi orang Eropa atau mereka yang disamakan dengan orang Eropa.³⁹

³⁸ B.N. Marbun, *Op.Cit.*, 1990, halaman 39

³⁹ Selain lebih didominasi oleh Eropa, wajah kota-kota di Indonesia juga mendapat pengaruh

Berikut ini akan diuraikan mengenai dinamika penataan ruang Kota Semarang selama ini, terutama berkaitan dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh “Kota Semarang Bawah” dan “Kota Semarang Atas”.

3.1.1.1 Karakteristik Ruang Kota Semarang

Sebagian besar wilayah kota Semarang merupakan daerah dataran rendah yang terletak sekitar 4 kilometer dari garis pantai. Dataran rendah kota Semarang yang lebih dikenal dengan sebutan “Kota Semarang Bawah” ini seringkali dilanda banjir sebagai akibat luapan air laut (rob). Sedangkan, di sebelah selatan Kota Semarang merupakan dataran tinggi, yang lebih dikenal dengan sebutan “Kota Semarang Atas”.

3.1.1.1.1 Ruang Kota “Semarang Bawah”

Dengan berkembangnya kota Semarang tentunya membawa konsekuensi akan kebutuhan lahan ke arah dataran pesisir pantai, hal yang menjadi penting adalah daya dukung kawasan bertumpu pada dataran *alluvial* hasil perkembangan garis pantai atau hasil proses sedimentasi. Masalah yang berkembang selama ini berkaitan dengan kawasan kota Semarang, terutama di “Semarang Bawah” yang berdekatan

yang kuat dari tradisi Indonesia (pribumi) dan tradisi Asia lainnya terutama dari Cina (B.N. Marbun, *Ibid.*, 1990, halaman 1).

dengan Pantura adalah terjadinya penurunan pada kawasan kota sehingga terjadinya banjir tahunan (rob) yang tentunya dapat dibuktikan dari pengukuran geodetik terhadap rata-rata permukaan laut.

Secara fisiografi kota Semarang terletak pada dataran *alluvial* merupakan hasil endapan yang berasal dari daratan ditransport melalui sungai-sungai besar dan hasil proses sedimentasi di wilayah pantai. Dataran *alluvial* ini dilatarbelakangi oleh jajaran pegunungan Serayu Utara di bagian selatan, perbukitan kendeng di sebelah timur dan langsung berhadapan dengan laut Jawa di bagian utaranya.

3.1.1.1.2 Ruang Kota “Semarang Atas”

Menyadari akan masalah rob dan banjir yang selalu ‘menghantui’ kota “Semarang Bawah”, maka terlihat kecenderungan yang cukup kuat masyarakat untuk berpindah ke kawasan perbukitan kota Semarang. Sehingga tidak mengherankan jika para pengembang mulai melirik wilayah Semarang atas sebagai lokasi yang strategis untuk membangun perumahan. Konsekuensi logis yang melekat adalah, daerah

yang seyogianya menjadi resapan air atau setidak-tidaknya memiliki fungsi hidrologis, kini sudah banyak yang beralih rupa menjadi deretan bangunan berpenghuni.

Keadaan yang demikian secara kausalitas akan menjadi ancaman terhadap kota “Semarang Bawah”. Hal ini dikarenakan daerah yang seharusnya menjadi resapan air justru akan mengalirkan air ke daerah yang lebih rendah. Sehingga ke depan diharapkan pemerintah lebih selektif dalam melakukan pengembangan kota “Semarang Atas”, dengan tetap memperhatikan asas keseimbangan pembangunan.

3.1.2 Konsistensi Dan Harmonisasi Perda RTRW Menurut Tata Urutan Perundang-undangan.

Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 pembentukan peraturan perundang – undangan, bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan presiden

e. Peraturan daerah.

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa peraturan daerah menempati kedudukan yang paling bawah, Apabila dikaji dengan Perda tata ruang kota Semarang Nomor 5 tahun 2004 maka perda Tata Rungan Kota Semarang tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berada diatasnya. Hal tersebut dapat dilihat dalam konsideran, bahwa Perda RTRW tersebut mengait pada Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang (lembaran Negara Indonesia Tahun 1992 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3495). Maka apabila dilihat dari tata urutan peraturan perundang-undangan, perda RTRW telah menempati kedudukan yang sebagaimana mestinya.

Apabila merujuk Undang-Undang Nomer 10 Tahun 2004 pada Bab III Pasal 12 tentang materi muatan peraturan daerah adalah berisikan seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sedangkan untuk melihat konsistensi dan harmonisasi Perda RTRW mengenai materi muatan sebagaimana amanat UU No.10 Tahun 2004 maka dalam ketentuan Pasal 3 Perda RTRW dinyatakan bahwa Perda RTRW dimaksudkan sebagai landasan hukum dan pedoman mengikat dalam pemanfaatan ruang kota secara berencana, terarah dan berkesinambungan bagi pemerintah pusat, pemerintah

propinsi Jawa Tengah, pemerintah kota Semarang dan masyarakat. Dijabarkan pula lebih lanjut dalam Pasal 1 poin (h) bahwa rencana teknis dan non teknis pengembangan kota adalah merupakan rumusan kebijaksanaan pemanfaatan muka bumi wilayah kota termasuk ruang di atasnya, yang menjadi pedoman pengarah dan pengendalian dalam pelaksanaan pembangunan kota.

Sehingga apabila melihat keberadaan dan kedudukan Perda RTRW dengan Tata Urutan Perundang-undangan, maka dapat disimpulkan telah konsisten dan harmonis. Hal mengenai konsistensi dan harmonisasi ini selaras pula dengan apa yang diuraikan dalam ketentuan UU No.10 Tahun 2004 dalam Pasal 18.

3.1.3 Analisis konsistensi dan harmonisasi Perda RTRW dengan UULH

3.1.3.1 Konsistensi dan Harmonisasi bidang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Terdapat ketentuan yang bersifat umum bahwa pelaksanaan konservasi SDA hayati dan ekosistemnya oleh Pemerintah dapat disertakan sebagian urusannya kepada Pemerintah Daerah yang pengaturannya dituangkan dalam Peraturan Pemerintah.

Seperti pengaturan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman (UUSBT), disini diberikan formulasi umum: Pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan di

bidang budidaya tanaman kepada Pemerintah Daerah.

Keterlibatan Pemerintah Daerah Kota dalam kegiatan konservasi SDA hayati dan ekosistemnya muncul pada Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung. Namun di sini, peranan Pemerintah Kota masih terlihat sempit dan kecil sekali. Oleh karena kewenangan untuk menetapkan wilayah-wilayah tertentu sebagai kawasan lindung (ekosistem) ada pada Pemerintah Daerah Provinsi (Gubernur) sedangkan Pemerintah Daerah Kota (Walikota) hanya mempunyai peranan sebatas pada upaya menjabarkan lebih lanjut kawasan lindung yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I Provinsi dan mengumumkannya.

Namun dengan keberadaan Perda RTRW yang mengatur mengenai ruang konservasi, secara jelas menempatkan amanat UUPH mengenai kawasan lindung sebagai tanggungjawab Pemerintah Daerah Kota. Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 10 Perda RTRW yang menyebutkan bahwa rencana pola pemanfaatan ruang adalah meliputi kawasan lindung dan kawasan budidaya.

Jika dikaitkan dengan UUPH, maka tersurat dalam ketentuan Pasal 8 dan 9 UUPH bahwa pemerintah daerah dalam rangka mengembangkan kebijaksanaan pemerintah pusat berhak mengatur pengelolaan lingkungan

hidup untuk dilaksanakan secara terpadu. Amanat pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah ini dapat dilihat pula pada Pasal 12 UUPRH. Sedangkan untuk ketentuan mengenai tugas, fungsi, wewenang dan susunan organisasi serta tata kerja kelembagaan akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

3.1.3.2 Konsistensi dan Harmonisasi bidang Perindustrian

Apabila melihat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 (UU Perindustrian), disana tidak memberikan kaidah pengaturan mengenai kewenangan bidang perindustrian kepada Pemerintah Kota. Sektor perindustrian menjadi wewenang penuh Pemerintah Pusat. Bahkan, dalam hal peraturan, pembinaan, dan pengembangan industri secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) bahwa kewenangan pengaturan, pembinaan dan pengembangan industri berada di tangan Presiden yang pelaksanaannya diserahkan kepada Menteri Perindustrian.

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri juga tidak tercantum peranan Pemerintah Kota dalam prosedur penerbitan izin usaha industri. Pemerintah Kota tidak terlibat dalam proses perizinan industri meskipun industri tersebut berlokasi di wilayah Pemerintah Daerah Kota. Hal ini juga terdapat dalam Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1987 tentang

Penyederhanaan Pemberian Izin Usaha Industri dan Izin Perluasan serta Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1996 tentang Kawasan Industri. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 590/MPP/Kep/10/1999 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Izin Usaha Industri, Izin Perluasan dan Tanda Daftar Industri dan Surat Keputusan Menteri Perindustrian Nomor 250/M/SK/10/1994 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Pengendalian Dampak terhadap Lingkungan Hidup pada Sektor Industri.

Keseluruhan pengaturan yang sentralistik tersebut jika dihadapkan dengan Perda RTRW, maka akan terlihat pengaturan mengenai daerah kota yang khusus diperuntukkan bagi industri. Penempatan daerah industri dalam lingkup kota Semarang telah diatur sedemikian rupa agar seimbang dengan kepentingan lingkungan. Sekalipun tidak secara eksplisit dirumuskan mengenai daerah industri, namun dalam Perda RTRW Pasal 10 tentang rencana pola pemanfaatan ruang, pada ayat (3) disebutkan bahwa kawasan budidaya adalah meliputi kawasan kota dan desa. Dimana yang menjadi bagian dari kawasan kota adalah kawasan dengan fungsi ekonomi, yang mana dalam hal ini adalah industri. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pula dalam uraian yang terdapat pada buku pedoman RTRW,

disana dikatakan bahwa BWK III, IV, V, dan X adalah wilayah kota yang difungsikan sebagai daerah industri.

Pembagian wilayah ini diatur sedemikian rupa sehingga dampak yang dapat ditimbulkan dari sebuah industri bisa diantisipasi. Sehingga dapat dikatakan pula bahwa sudah terdapat keselarasan antara Perda RTRW khususnya pengaturan tempat industri agar tidak berdampak negatif dengan lingkungan sebagaimana amanat UUPH. Dalam kaitannya dengan UUPH, maka secara jelas diatur dalam Bab V Tentang Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup mulai dari Pasal 14-17 UUPH mengenai segala ketentuan mengenai daerah Industri serta segala hal yang berkait dengan Lingkungan Hidup.

3.1.3.3 Konsistensi dan Harmonisasi bidang Permukiman

Menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman (UU Perumahan dan Permukiman), Pemerintah Daerah hanya berwenang untuk menetapkan lingkungan permukiman sebagai lingkungan permukiman kumuh dan mengupayakan langkah-langkah pelaksanaan program peremajaan lingkungan kumuh (Pasal 28).

Model pengaturan ini juga terdapat pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (UU Bangunan Gedung) mengatur beberapa kewenangan Pemerintah Kota, yaitu :

1. Menetapkan fungsi bangunan gedung sesuai dengan peruntukan lokasi yang diatur dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (Pasal 6).
2. Menetapkan perubahan fungsi bangunan gedung (Pasal 6).
3. Menetapkan persyaratan administratif dan teknis untuk gedung adat, bangunan gedung semi permanent, bangunan gedung darurat, dan bangunan gedung yang dibangun pada daerah lokasi bencana sesuai dengan kondisi sosial dan budaya setempat (Pasal 7).
4. Mendata bangunan gedung untuk keperluan tertib

- pembangunan dan pemanfaatan (Pasal 8).
5. Menyediakan dan memberikan informasi secara terbuka tentang persyaratan peruntukan dan intensitas bangunan gedung bagi masyarakat yang memerlukan (Pasal 10).
 6. Menetapkan rencana teknis bangunan gedung dalam bentuk izin mendirikan bangunan (Pasal 35).
 7. Mengesahkan rancangan teknis bangunan gedung untuk kepentingan umum setelah mendapat pertimbangan teknis dari tim ahli (Pasal 36).
 8. Menetapkan bangunan gedung dan lingkungan yang dilindungi dan dilestarikan dengan memperhatikan ketentuan perundang-undangan (Pasal 38).
 9. Membongkar bangunan gedung berdasar hasil pengkajian teknis dan rencana teknis pembongkaran (Pasal 39).
 10. Mengesahkan rencana teknis bangunan gedung yang telah memenuhi persyaratan (Pasal 40).
 11. Melaksanakan pembinaan penyelenggaraan bangunan gedung (Pasal 43).
 12. Melakukan pemberdayaan masyarakat yang belum mampu untuk memenuhi persyaratan (Pasal 43)

Berdasarkan kewenangan tersebut peran substansial Pemerintah Kota dalam penyelenggaraan bangunan gedung

salah satunya adalah mewujudkan bangunan gedung yang fungsional dan sesuai dengan tata bangunan gedung yang serasi dan selaras dengan lingkungannya dan mewujudkan tertib penyelenggaraan bangunan gedung yang menjamin keadaan teknis bangunan gedung dari segi keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan.

Dalam ketentuan Bab V pasal 11 tentang wilayah perencanaan, fungsi kota dan fungsi bagian wilayah kota, secara rinci diatur tentang setiap bagian kota yang diperuntukkan bagi pemukiman. Berdasarkan hasil wawancara, setiap BWK memang ada diperuntukan untuk pemukiman, namun tetap disesuaikan dengan peruntukan utama dari wilayah tersebut.

Oleh karena itu, maka dapat dikatakan bahwa pengaturan mengenai hal tersebut pun telah dilakukan secara cermat dan detail. Tentunya dengan pertimbangan matang pada aspek lingkungannya. Bahwa pembangunan lebih diutamakan ke atas (high rise) daripada ke samping.

Sedangkan jika dikaitkan konsistensi dan harmonisasinya dengan UUPRH, walaupun secara khusus tidak ada pengaturannya, namun berdasarkan ketentuan secara umum dalam UUPRH dapat dijadikan pedoman oleh Pemda untuk melakukan pengaturan ruang mengenai pemukiman.

3.1.3.4 Konsistensi dan Harmonisasi bidang Penataan Ruang

Dalam pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) menyatakan bahwa wewenang pemerintah daerah Kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi :

1. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kota dan kawasan strategis kota.
2. pelaksanaan penataan ruang wilayah kota.
3. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kota.
4. kerjasama penataan ruang antar kabupaten/kota.

Dalam konteks pengendalian lingkungan hidup, Pasal 26 ayat (1) huruf c dan Pasal 28 UUPR dengan tegas menetapkan bahwa Rencana Tata Ruang Kota juga harus memuat :

1. rencana pola ruang wilayah kota yang meliputi kawasan lindung kota dan kawasan budi daya kota.
2. rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau.
3. rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka nonhijau.
4. rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang

dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah.

Pola ruang wilayah kota merupakan gambaran pemanfaatan ruang wilayah kota, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi lindung maupun budi daya yang belum ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi.

Pasal 29 UUPR mengatur lebih lanjut bahwa :

1. Ruang terbuka hijau terdiri dari ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat.
2. Proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas wilayah kota.
3. Proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit 20 (dua puluh) persen dari luas wilayah kota.

Distribusi ruang terbuka hijau publik disesuaikan dengan sebaran penduduk dan hirarki pelayanan dengan memperhatikan rencana struktur dan pola ruang (Pasal 30 UUPR). Pengaturan mengenai hal-hal tersebut diatas sangat jelas tercantum dalam Perda RTRW, secara detail dapat dilihat dari keseluruhan pasal yang terdapat dalam Bab V perda RTRW Kota Semarang. Sehingga kembali jelas disini bahwa sudah terdapat konsistensi dan harmonisasi antara Perda RTRW dengan UUPLH.

3.1.3.5 Analisis Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang

Sebagai pedoman dan arah dalam upaya penataan ruang dan pengelolaan wilayah Indonesia sudah banyak disusun berbagai kebijakan yang berlaku secara nasional maupun kebijakan-kebijakan yang dibuat di tingkat daerah (provinsi, kabupaten/kota, dan lain sebagainya). Kebijakan penataan ruang tersebut mencakup proses perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian yang perlu dilaksanakan secara berkelanjutan dalam kerangka pembangunan nasional. **Sugandhy** mengidentifikasi, bahwa perencanaan tata ruang pada dasarnya merupakan alat peningkatan nilai tambah sumber daya di suatu daerah, pemanfaatan ruang dilaksanakan secara optimal sesuai dengan tingkatan perencanaan, sedangkan pengendalian dilakukan dengan cara pengawasan dan penertiban guna menjaga kesesuaian fungsi ruang itu sendiri.⁴⁰ Dengan demikian, jelaslah bahwa penataan ruang suatu daerah diperlukan agar pemanfaatan sumber daya alam dapat terkendali guna mencapai keserasian dan keseimbangan, serta tidak melampaui daya dukung lingkungan.

Sekalipun kebijakan penataan ruang nasional telah dibuat untuk dijadikan sebagai pedoman dan arah dalam penataan ruang di tingkat daerah, namun pedoman dan arah

⁴⁰ Aca Sugandhy, "Operasionalisasi Penataan Ruang dan Trilogi Pembangunan", dalam *Majalah Kajian Ekonomi dan Sosial Prisma*, Nomor 2, Februari 1994, halaman 3 – 19.

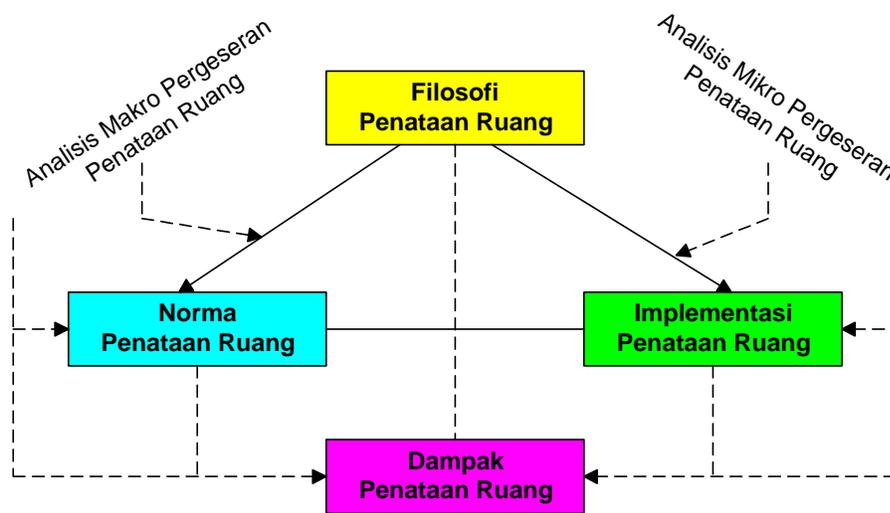
kebijakan secara nasional tersebut serta merta diterjemahkan dan diimplementasikan secara utuh oleh para pembuat dan pelaksana kebijakan di tingkat daerah. Suatu hal yang pasti adalah bahwa regulasi di tingkat daerah, baik dalam bentuk perumusan kebijakan daerah maupun dalam pengimplementasiannya di lapangan selalu saja terjadi pergeseran-pergeseran, yang kalau tidak dilaksanakan secara tertib dan bertanggung jawab maka akan menimbulkan dampak-dampak negatif yang tidak diinginkan bersama.

Analisis terhadap pergeseran penataan ruang dalam regulasi daerah menurut perspektif paradigma terpadu berikut ini akan dilakukan dalam tiga komponen besar, yakni: (1) analisis pada aras filosofi untuk memahami pergeseran-pergeseran yang berlangsung tataran nilai yang digunakan sebagai dasar penataan ruang; (2) pergeseran yang terjadi pada aras normatif untuk mengetahui perubahan-perubahan substansi peraturan perundang-undangan tentang penataan ruang; dan (3) analisis pergeseran pada aras implementasi atau aksional untuk mengetahui pergeseran-pergeseran yang berlangsung pada tataran pelaksanaan dan penerapan hukum yang berkenaan dengan penataan ruang. Setelah mengetahui pergeseran-pergeseran kebijakan dalam tiga aras tersebut, barulah

dilanjutkan dengan menganalisis dampak yang ditimbulkan oleh pergeseran kebijakan hukum tata ruang dalam regulasi daerah.

Bagan 1

Analisis Komponen Pergeseran Kebijakan Penataan Ruang Nasional dalam
Regulasi Daerah



3.1.3.5.1 Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang pada Tataran Filosofis

Analisis pada tataran filosofis ini dilakukan secara **makro** untuk mengetahui ada tidaknya pergeseran sistem nilai yang dipakai dalam merumuskan kebijakan hukum tata ruang di Kota Semarang. **Islamy** menekankan, bahwa pada dasarnya sistem nilai merupakan kompleksitas nilai-nilai, norma-norma dan tujuan-tujuan yang berasal dari keyakinan, aspirasi dan kebutuhan masyarakat untuk mempertahankan dan mensejahterakan kehidupannya baik secara fisik lahiriah maupun batiniah.⁴¹ Pandangan **Islamy** tersebut mengisyaratkan agar kebijakan penataan ruang itu harus memiliki bobot kemanfaatan yang tinggi sebagai pendorong atau stimulus dan sekaligus sebagai pembatas (*limitation*) tindakan manusia dalam merencanakan dan menafaatkan ruang wilayah dalam kerangka nasional maupun daerah.

Harus diakui bahwa masyarakat memiliki begitu banyak nilai, baik yang sama atau bertentangan satu sama yang lain, dan oleh karena itu Undang-Undang Penataan Ruang nasional yang dibuat oleh negara pada hakikatnya adalah keputusan untuk memilih nilai yang terbaik dari nilai yang ada yang sejalan dengan kepentingan

⁴¹ Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta : PT. Bumi Aksara, Cetakan ke-8, 1997, halaman 120 – 121.

masyarakat. Itu berarti, dalam lingkup kegiatan penataan ruang, para perumus kebijakan harus mampu mengidentifikasi dan menganalisis nilai-nilai yang beranekaragam itu, dan kemudian menentukan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat dalam penataan ruang.

Mencermati kebijakan penataan ruang nasional yang terumus dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 memperlihatkan, bahwa prinsip-prinsip (nilai-nilai) dasar yang layak dijadikan sebagai landasan penataan ruang nasional di Indonesia. Pasal 2 Undang-Undang ini secara jelas menegaskan, bahwa prinsip dasar yang digunakan dalam penataan ruang nasional, antara lain : (1) prinsip **keterpaduan**, yang mengarahkan agar segala kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat dalam penataan ruang harus dianalisis dan dirumuskan secara jelas dan nyata agar dapat berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan. Keterpaduan itu juga mencakup antara lain pertimbangan dari aspek waktu, modal, optimasi, daya dukung lingkungan, daya tampung lingkungan dan geopolitik; ⁴² (2) prinsip **keterbukaan**, yaitu bahwa

⁴² Yang dimaksud dengan berdaya guna dan berhasil guna adalah bahwa penataan ruang harus dapat mewujudkan kualitas ruang yang sesuai dengan potensi dan fungsi ruang. Sedangkan

penataan ruang harus dilakukan secara terbuka agar dapat diketahui oleh semua pihak, termasuk masyarakat pada umumnya sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi guna menghindari aktivitas penataan ruang yang dilakukan secara tidak bertanggung jawab sehingga hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu saja dan mengorbankan kepentingan-kepentingan masyarakat, bangsa dan negara; (3) prinsip **keadilan**, yaitu bahwa penataan ruang tersedia dapat dimanfaatkan secara adil untuk memenuhi kepentingan pemerintah maupun masyarakat pada umumnya; dan (4) prinsip **perlindungan hukum**, yaitu bahwa penataan tata ruang harus memungkinkan kepentingan pemerintah maupun masyarakat dapat terlindungi secara hukum, baik dilihat dari aspek kepastian, kemanfaatan dan moralitas hukumnya.

Prinsip-prinsip dasar penataan ruang tersebut tampaknya sejalan dengan prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, laut dan angkasa sebagaimana diamanatkan dalam Ketetapan MPR Nomor IX / MPR /

konsep keserasian, keselarasan dan keseimbangan dalam konteks ini lebih ditujukan pada keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi persebaran penduduk antar wilayah, pertumbuhan dan perkembangan antar sektor, antar daerah, serta antara sektor dan daerah dalam satu kesatuan Wawasan Nusantara. Demikian pula konsep “berkelanjutan” dalam hal ini adalah bahwa penataan ruang menjamin kelestarian kemampuan daya dukung sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan lahir dan batin antar generasi (Kf. Pasal 2 UU No. 26 Tahun 2007 atas perubahan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang)

2001 :

- (a) Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (b) Menghormati dan menunjung tinggi hak asasi manusia;
- (c) Menghormati supermasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- (d) Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- (e) Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- (f) Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gener dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria / sumber daya alam;
- (g) Memelihara keberlanjutan yang memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- (h) Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- (i) Menciptakan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
- (j) Mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria / sumber daya alam;
- (k) Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- (l) Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria / sumber daya alam.⁴³

Bertolak dari prinsip-prinsip dasar yang demikian itu, maka penataan ruang diarahkan untuk menciptakan ruang yang berwawasan lingkungan dengan berlandaskan

⁴³ Ketetapan MPR RI nomor IX/MPR/2001 tentang *Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*.

pada wawasan nusantara dan ketahanan nasional, mengatur pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya secara baik dan pemanfaatan ruang yang berkualitas. Sasaran akhir dari pemanfaatan ruang secara berkualitas untuk : (1) mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur dan sejahtera; (2) mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan keberadaan sumber daya manusia; (3) meningkatkan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia; (4) mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan; dan (5) mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.⁴⁴

Apabila pandangan filosofis penataan ruang nasional itu ditarik masuk ke dalam kerangka pemikiran Aquinas tentang tujuan utama pembentukan hukum, maka tampak adanya kesamaan orientasi. Aquinas berpendapat bahwa sasaran utama dari pembentukan hukum (tentunya juga pembentukan hukum penataan ruang – Penulis) adalah

⁴⁴ Kf. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 perubahan atas UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. “Keterpaduan dalam Penataan Ruang” sebagaimana diatur dalam pasal ini dimaksudkan untuk mencegah perbenturan kepentingan yang merugikan kegiatan pembangunan antar sektor, daerah dan masyarakat dalam pembangunan antar sektor sumber daya alam dengan memperhatikan sumber daya manusia dan sumber daya buatan melalui proses koordinasi, integrasi dan sinkronisasi perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

untuk menjadikan setiap orang baik sebagai anggota masyarakat maupun sebagai warga negara hidup secara baik. Tatanan hukum itu sebagaimana dipahami oleh Aquinas, tidak lain adalah perintah yang berasal dari akal (dan kehendak) penguasa yang diberikan kepada bawahannya⁴⁵ untuk mewujudkan kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik. Demikian pula pendapat **Bentham** dapat pula dipakai sebagai dasar untuk memahamkan lebih jauh landasan filosofis yang mendasari kebijakan penataan ruang di Indonesia. Bertolak dari pemikiran Bentham, kita dapat berpandangan bahwa “kebaikan publik” hendaknya menjadi tujuan legislator dan “manfaat umum” harus menjadi landasan penalaran dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan penataan ruang.⁴⁶

Dalam konteks yang demikian itu, maka dapatlah dimengerti bahwa prinsip keterpaduan, keadilan, transparansi, dan keterpaduan yang mendasari kebijakan penataan ruang merupakan dasar dalam mengusahakan “kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik” sebagaimana dipahami oleh *Aquinas*, atau untuk mengusahakan “kebaikan dan kemanfaatan umum”

⁴⁵ E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1995, halaman 87.

⁴⁶ Jeremy Bentham. *Teori Perundang-undangan : Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, edisi Indonesia oleh Nurhadi, Bandung : Nusa Media & Nuansa, 2006, halaman 25.

sebagaimana digagas oleh *Bentham*. Dengan demikian, apabila prinsip-prinsip penataan ruang tersebut diikuti dan ditaati dalam seluruh proses penataan dan pemanfaatan ruang, maka tidak akan ada kebijakan-kebijakan penataan ruang yang bergeser baik pada tataran normatif maupun pada tataran implementasi secara lebih teknis. Oleh karena itu, para pengambil kebijakan dan penyelenggara penataan ruang dituntut memiliki ketahanan moral yang memadai agar tidak terjebak dalam pertimbangan-pertimbangan penataan ruang yang justru berdampak negatif terhadap kualitas kehidupan masyarakat baik secara individu maupun kelompok.

Hasil pencermatan tersebut sekaligus sebagai pedoman untuk menilai kehandalan dasar pijak yang digunakan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk merumuskan kebijakan tata ruang di daerahnya. Secara tekstual tampak bahwa kebijakan tata ruang Kota Semarang memiliki landasan filosofis yang tidak jauh berbeda dengan yang dirumuskan dalam legislasi penataan ruang nasional. Hal ini dapatlah dimengerti karena Peraturan-peraturan Daerah (Perda) Kota Semarang merupakan penjabaran lebih lanjut dari apa yang sudah dirumuskan secara nasional. Dalam bagian pertimbangan Perda Nomor 5 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang

Wilayah (RTRW) Kota Semarang 2000 – 2010 dan Perda yang mengatur rencana detail tata ruang Kota Semarang, tampak secara tegas menyebutkan pula bahwa:

“Dalam rangka menunjang pelaksanaan pembangunan di segala bidang di wilayah Kota Madya Daerah Tingkat II Semarang, perlu disusun perencanaan pembangunan yang lebih terinci, terarah, terkencali dan berkesinambungan guna menciptakan **kepastian hukum** dalam pelaksanaan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat”.⁴⁷

Pertimbangan yang mendasari pembuatan kebijakan tata ruang Kota Semarang sebagaimana tertuang dalam konsiderans Perda Nomor 1 Tahun 1990 tersebut juga memiliki kesejajaran pandangan-pandangan filosofis yang digelorkan oleh *Aquinas* maupun *Bentham*, bahwa pada prinsipnya tatanan hukum yang dibuat adalah untuk kebaikan dan kemanfaatan umum. Namun demikian dari rumusan pertimbangan tersebut tampak ada perbedaan yang menyolok, yakni bahwa orientasi utama yang hendak diwujudkan dalam kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang adalah masalah: **melegalkan atau mengesahkan suatu kebijakan dari yang dilarang**

⁴⁷ Kf. Konsiderans Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang 1995 – 2005.

untuk disahkan (dimasukkan) dalam suatu aturan atau dengan kata lain “telah menjadi kepastian hukum”, bukan pada “peningkatan kesejahteraan masyarakat”. Masalah peningkatan kesejahteraan masyarakat hanyalah merupakan konsekuensi atau akibat semata yang ditimbulkan oleh upaya pemenuhan kepastian hukum dan itu berarti masalah kesejahteraan masyarakat adalah urutan yang kesekian dari masalah kepastian hukum.

Dengan demikian, secara tekstual terjadi pergeseran pada aras filosofi tata ruang dalam regulasi daerah sebagaimana perubahan PERDA No. 3 Tahun 1981, PERDA No. 2 Tahun 1990 dan PERDA No. 1 sampai dengan 10 Tahun 2004 tentang RDTRK (Rencana Detail Tata Ruang Kota), yakni **“mengesahkan perubahan PERDA Tata Ruang Kota dari nilai kebaikan dan kemanfaatan umum menuju ke nilai kepastian hukum”**, padahal dilihat dari kenyataan yang ada bahwa pengesahan perubahan PERDA Tata Ruang Kota Semarang adalah akibat dari lahan yang dilarang menjadi untuk disahkan (dilegalkan) dalam suatu PERDA, sekalipun para pengambil kebijakan di tingkat daerah berpendirian bahwa untuk perwujudan kepastian hukum demi kesejahteraan masyarakat. Pandangan para pembuat kebijakan di daerah tersebut yang demikian itu rupanya lebih didominasi oleh

paham positivisme klasik yang lebih mengunggulkan nilai kepastian hukum. Paham positivisme dengan karakter yang demikian itu membenarkan pandangan Weber bahwa prosedur pembuatan dan penyelenggaraan hukum yang berciri formal rasionalistik dengan menggunakan metode deduksi ketat sebagai cerminan dari salah satu tahap perkembangan hukum yang boleh disebut sebagai hukum modern.⁴⁸

Apabila dilacak lebih jauh dapatlah diketahui, bahwa akar dari hukum modern yang cenderung mendasari pemikirannya pada teori hukum formal rasionalistik yang digagas oleh Weber itu adalah “paham kapitalisme”. Satjipto Rahardjo membenarkan, bahwa hukum modern yang sekarang kita kenal dan juga kini dianut oleh hukum tata ruang, sesungguhnya merupakan respon terhadap sistem produksi ekonomi baru (kapitalis). Dengan demikian, tidak dapat disangkal bahwa sistem hukum modern merupakan konstruksi yang berasal dari tatanan sosial masyarakat Eropa Barat semasa berkembangnya kapitalisme pada abad ke-19.⁴⁹

⁴⁸ David M. Trubek, *Max Weber on Law and the Rise of Capitalism*, Yale School Studies in Law and Modernization, (Tanpa Tahun), halaman 724 – 725. Juga dalam Soetandyo Wignyosoebroto, “Penelitian Hukum Doktrinal”, *Bahan Tutorial Program Doktor Ilmu Hukum Undip*, Semarang, 1999. Juga dalam FX. Adji Samekto, *Studi Hukum Kritis : Kritik terhadap Hukum Modern*, Semarang : Badan Penerbit Undip, 2003, halaman 32.

⁴⁹ Satjipto Rahardjo, “Mempertahankan Pikiran Holistik dan Watak Hukum Indonesia”, dalam *Masalah-masalah Hukum*, Edisi Khusus, Semarang : FH Undip, 1997, halaman 5. Juga dalam FX. Adji Samekto, *Studi Hukum Kritis : Kritik terhadap Hukum Modern*, Semarang : Badan Penerbit Undip, 2003, halaman 32.

Paham positivisme klasik sebagaimana dianut pula oleh para pembuat kebijakan tata ruang, dalam dekade-dekade terakhir ini mendapat kritikan yang sangat tajam dari para penganut paham *critical legal study* seperti Unger⁵⁰, dan lain sebagainya. Salah satu isu pokok yang dipersoalkan oleh penganut paham ini adalah hukum modern yang kuat dengan nilai kepastian hukum itu justru dimanfaatkan secara keliru oleh para pihak yang berkuasa untuk memperjuangkan kepentingan kelompoknya atau untuk mempertahankan *status quo* semata.

Pergeseran lain yang dapat disimak dari **perumusan tujuan** pembuatan kebijakan Penataan Ruang Kota Semarang, baik yang termuat dalam Perda Nomor 1 Tahun 1999 dan Perda Nomor 5 Tahun 2004, yang tidak hanya berdasarkan pertimbangan “**kebaikan dan kemanfaatan umum**”, melainkan sudah mulai mengarah kepada pertimbangan-pertimbangan “**ekonomi kapitalistik**”. Pergeseran yang demikian itu dapat disimak dari beberapa rumusan tujuan dari pembuatan Perda Penataan Ruang Kota Semarang, yakni: “meningkatkan peranan kota dalam pelayanan yang lebih luas agar mampu berfungsi sebagai **pusat pengembangan** secara lebih tertib dan terkendali”,

⁵⁰ Pemikiran hukum kritis ini antara lain dapat dibaca dalam tulisan Roberto M. Unger, *Law and Modern Society : Toward a Criticism of Social Theory*. Free Press, 1976; juga dalam Roberto M. Unger, *Teori Hukum Kritis: Posisi Hukum dalam Masyarakat Modern*, Penerjemah Daryanto & Derta Sri Widowatie, Bandung : Nusamedia, 2007.

dan “**meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan** secara berdaya guna dan berhasil guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia”.

Pergeseran filosofi pembuatan kebijakan penataan ruang Kota Semarang seperti itu memang dapat dimaklumi, karena orientasi ke depan Kota Semarang akan tetap mempertahankan posisinya sebagai “Kota perdagangan dan Jasa”. “Secara teoretik, pergeseran filosofi kebijakan hukum tata ruang kota Semarang ke arah peningkatan ekonomi kapitalistik itu dapat dijelaskan dari teori *cibernetics* sebagaimana dikemukakan oleh *Talcott Parsons*, dimana sub sistem ekonomi dengan daya “energi tingginya” akan selalu berusaha mengendalikan kebijakan penataan ruang Kota Semarang ke arah pemenuhan kepentingan-kepentingan ekonomi kapitalistik. Posisi sub sistem ekonomi akan semakin kuat apabila mendapat dukungan yang kuat dari sub sistem politik, sementara sub sistem sosial dan budaya yang diharapkan untuk mengimbangnya dengan “kekuatan informasinya semakin melemah”.⁵¹

Pergeseran kebijakan penataan ruang Kota Semarang ke arah pertimbangan ekonomi kapitalistik ini

⁵¹ Kf. Lili Rasjidi & I.B. Wyasa Putra. *Hukum sebagai Suatu Sistem*. Bandung : PT. Ramaja Rosdakarya, 1993. Juga dalam Ian Craib. *Teori-teori Sosial Modern, Dari Parsons samapai habermas*. Jakarta : Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-3, 1994.

pun sekaligus membenarkan tesis Karl Marx, bahwa ekonomi merupakan *struktur bawah* yang memberi bentuk dan corak pada semua yang ada pada *struktur atas* seperti hukum, agama, sistem politik, corak budaya dan struktur masyarakat. Oleh karena itu, hukum dan semua yang menjadi struktur atas lebih banyak merupakan alat legitimasi dari kelas ekonomi tertentu.⁵² Pemikiran *Karl Marx* tersebut mengisyaratkan, bahwa apabila kebijakan penataan ruang Kota Semarang itu tidak dikendalikan dan dikelola secara baik, maka tidaklah mustahil akan dimanfaatkan oleh kelas ekonomi tertentu untuk meraup keuntungan ekonomi yang lebih besar, seperti penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya buatan.

Sekalipun dari segi pertimbangan pembuatan Perda Penataan Ruang Kota Semarang menunjukkan adanya pergeseran filosofi, namun jika diamati dari segi asas yang dianut justru tidak terlalu sinkron dengan nilai kepastian hukum itu sendiri. Bahkan, asas yang dianut itu malah sejalan dengan semangat dan filosofi yang dirumuskan dalam Undang-Undang Penataan Ruang Nomor 24 Tahun 1992, yakni : (1) asas pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna, serasi, selaras,

⁵² Karl Marx. *Capital : A Critique of Political Economy*, Vol. 1, New York: Humebolett Publishing Co, 1886. Juga dalam Frans Magni-Suseno. *Pemikiran Karl Marx*, Jakarta : Gramedia, 2000.

seimbang dan berkelanjutan; dan (2) asas keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.⁵³ Asas yang demikian itu pun dianut pula oleh Perda Nomor 5 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Kota Semarang 2000 – 2010.

Ketidaksinkronan pada tataran filosofi ini secara tidak langsung memperlihatkan bahwa para pengambil kebijakan tampaknya masih secara “setengah mati” membuat kebijakan penataan ruang Kota Semarang demi mewujudkan kepentingan masyarakat. Hal yang demikian itu akan tampak jelas dalam perumusan norma-norma yang mendasari penataan ruang Kota Semarang, dan apalagi dalam hal pengimplementasiannya yang cenderung mengabaikan kepentingan masyarakat banyak yang diuraikan lebih lanjut dalam bab ini.

Hasil analisis terhadap kecenderungan pergeseran filosofi penataan ruang tersebut memperlihatkan, bahwa kandungan nilai yang terdapat dalam prinsip-prinsip dasar penataan ruang yang ditetapkan secara nasional tidak memberikan pengaruh yang berarti dalam perumusan arah regulasi daerah dalam bidang penataan ruang. Itu artinya, gagasan Friedman untuk menjadikan nilai-nilai budaya sebagai “motor penggerak keadilan” bagi tatanan hukum,

⁵³ Kf. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)l Kota Semarang 1995 – 2005.

tidak terlalu mendapatkan tempat dalam perumusan kebijakan penataan ruang Kota Semarang. Situasi seperti ini justru lebih didominasi oleh subsistem-subsistem yang oleh *Parsons* memiliki daya energi yang tinggi, seperti subsistem ekonomi dan politik. Apalagi apabila kedua subsistem tersebut berkolaborasi untuk memenangkan pertarungan dalam perumusan arah kebijakan penataan ruang.

Dengan demikian, sub sistem sosio-kultural yang lebih mengandalkan “ arus informasi ” yang dimiliki tetapi akan kalah bersaing dengan sub sistem ekonomi dan politik. Situasi yang demikian ini akan mengemuka andai kata moralitas para pembuat kebijakan penataan ruang tidak terlalu diandalkan untuk menentukan arah kebijakan penataan ruang yang benar. Selain itu, dengan mengikuti pandangan Nigro dan Nigro⁵⁴, dapatlah diasumsikan bahwa arah kebijakan penataan ruang menjadi semakin tidak jelas andai kata didukung oleh kebiasaan lama organisasi yang tidak terlalu peduli terhadap arah kebijakan yang baik dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

3.1.3.5.2 Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang pada Tataran Norma

⁵⁴ Nigro dan Nigro berpendapat, bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi kebijakan adalah kebiasaan-kebiasaan lama organisasi, kendatipun keputusan-keputusan yang demikian itu telah dikritik sebagai hal yang salah dan perlu dirubah. Kebiasaan lama itu akan terus diikuti, lebih-lebih kalau suatu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan (Kf. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, 2002.

Analisis terhadap pergeseran kebijakan penataan ruang pada tataran norma ini akan dilakukan secara **makro** dalam dua kelompok besar. **Pertama**, melakukan analisis **pergeseran secara internal**, yakni dengan membandingkan substansi norma antar perda atau ketentuan-ketentuan yang dipakai sebagai pedoman tata ruang Kota Semarang semenjak masa kemerdekaan RI. Analisis ini akan tetap bertalian dengan kebijakan-kebijakan penataan ruang Kota Semarang yang dilakukan pada zaman kolonial Belanda. Selanjutnya **kedua**, melakukan **analisis secara eksternal** untuk mengetahui pergeseran kebijakan penataan ruang nasional dalam kebijakan tata ruang kota Semarang semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992.

3.1.3.5.2.1 Analisis Pergeseran Internal Tata Ruang Kota Semarang

Mencermati awal mula penataan ruang kota Semarang sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu, maka tampaklah bahwa tata ruang Kota Semarang pada masa sebelum dikeluarkan *Stadvormings Ordonantie* (SVO) 168/1948, *Stadvormings verordering* (SVV) 40 / 1949 masih berlangsung tanpa ada arahan yuridis secara nasional. Masing-masing kota berkembang sendiri-sendiri, termasuk kota Semarang yang pada waktu itu berlangsung secara alamiah dan penataan kotanya pun berdasarkan kelompok suku atau etnis. Perkembangan penataan ruang Kota Semarang yang demikian itu kemudian semakin dikonsentrasikan untuk menjadi kawasan militer berdasarkan Perjanjian antara Belanda dan Bupati Semarang. Tidaklah mengherankan kalau pada waktu itu di Kota Semarang mulai dibangun Benteng *de Europeesche Buurt*, Bandara Militer, Pelabuhan Laut, Stasiun Kereta Api, Vila-vila Belanda, dan lain-lain untuk mendukung kegiatan militer Belanda.

Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Kepala BAPPEDA Kota Semarang berikut ini:

Untuk menunjang kegiatan militer Belanda, maka daerah-daerah di sepanjang pantai utara yang termasuk dalam wilayah Kota Semarang juga ditetapkan sebagai kawasan hijau, dan dipakai sebagai pusat Pelatihan Militer (*Military Training Center-MTC*). Kebijakan yang demikian itu dimaksudkan agar kawasan di sepanjang pantai utara Semarang tidak dimanfaatkan untuk kegiatan-kegiatan lain yang dapat mengancam kerusakan lingkungan pantai.⁵⁵

Sekalipun dalam periode itu tidak terjadi pergeseran kebijakan penataan ruang dari yang nasional ke dalam regulasi daerah, namun dalam lingkup Kota Semarang sendiri sebetulnya sudah tampak adanya pergeseran kebijakan penataan ruang dari yang bersifat “**etnisitas alamiah**” menuju “**sentralisasi militer**” dan bahkan cenderung “**eropa centris**”. Secara teoretik kecenderungan yang demikian itu harus dibaca sebagai strategi Belanda untuk menanamkan pengaruhnya di bumi Indonesia, teristimewa di Pulau Jawa melalui kebijakan-kebijakannya dalam bidang penataan ruang Kota Semarang.

⁵⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Nur Staff BAPPEDA Kota Semarang, pada tanggal 3 Juni 2008.

Sentralisasi kekuasaan militer Belanda yang kemudian ikut mempengaruhi kebijakan tata ruang Kota Semarang itu, dipersepsi oleh Satjipto Rahardjo sebagai ketidakberdayaan kebijakan hukum ketika berhadapan konsentrasi energi politik yang relatif lebih kuat”.⁵⁶ Pendapat tersebut sangat tepat apabila dikaitkan dengan realitas sesungguhnya yang terjadi dalam proses pembentukan hukum, dimana berbagai sistem politik yang melingkupinya, terutama sistem politik kolonial sangat dominan berpengaruh. Dengan demikian pola penataan ruang Kota Semarang pada masa itu terbangun dalam tatanan norma yang sejatinya adalah manifestasi dari sistem politik pemerintah kolonial.

Kondisi dimana tampilnya tatanan norma penataan ruang Kota Semarang sebagai pihak yang kalah ketika berhadapan dengan kekuatan politik pemerintahan kolonial tersebut, dalam perspektif konflik adalah hal yang dimungkinkan.⁵⁷ Bahkan, tidak

⁵⁶ Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Rancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Sinar Baru Bandung, 1985, halaman 71.

⁵⁷ Interpretasi tersebut sejalan dengan pandangan Bruce L. Berg., *Law Enforcement, An Introduction to Police In Society*, Allyn And Bacon, A Division of Simon & Schuster, Inc,

berlebihan jika kemudian diasumsikan bahwa fenomena menonjolnya fungsi instrumental norma penataan ruang Kota Semarang sebagai sarana kekuasaan politik Kolonial itu bersifat dominan bila dibandingkan dengan fungsi-fungsinya yang utama sebagai pengatur dan pengintegrasi kehidupan masyarakat yang menghuni Kota Semarang.⁵⁸

Kecenderungan kebijakan tata ruang Kota Semarang dalam periode itu dalam perjalanannya mengalami sedikit pergeseran berkat bantuan arsitek Herman Thomas Karsten (1931 – 1933). Karsten semakin mempertegas pola hunian dari yang bersifat etnisitas menjadi **“pluralisme etnisitas”** dengan lebih menekankan **“kelas ekonomi”**, dan secara pelan-pelan berusaha merombak kesan **“Eropa Centris”** dengan membangun sejumlah perkampungan-perkampungan yang juga dihuni oleh orang-orang pribumi, seperti perkampungan di wilayah Krobokan, Seroja, Pleburan, Darat, Jangli, Mrican dan lain sebagainya. Itu artinya, selain Kota Semarang

Boston, 1991, halaman 9.

⁵⁸ Mulyana W. Kusuma, *Perspektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum*, Rajawali, Jakarta 1986, halaman 19 – 20.

dijadikan sebagai pusat militer Belanda, juga sebagai kota perdagangan. Kecenderungan yang terakhir ini ditandai dengan upaya pengembangan sejumlah fasilitas penunjang sektor perdagangan, seperti Pasar Johar, Pasar Bulu, Karangayu, Dargo, Langgar, Kantor Perdagangan dan Industri, fasilitas transportasi dan lain sebagainya.

Mengikuti alur berpikir teori sistem, maka dapatlah dipahami bahwa aspek politik dan ekonomi sebagai sub-sub sistem kemasyarakatan yang memiliki kekuatan energi yang tergolong besar mampu mengendalikan arah kebijakan penataan ruang Kota Semarang pada masa itu. Aspek politik yang paling penting diperjuangkan oleh penjajah Belanda dengan menetapkan Kota Semarang sebagai pusat militer adalah untuk memperkuat posisinya dalam menaklukan daerah jajahan sekaligus memudahkan akses ke luar Jawa berkat adanya pelabuhan laut dan perhubungan darat yang relatif lebih memadai.

Demikian pula aspek ekonomi juga menjadi sub sistem kemasyarakatan dengan

kekuatan energi yang paling besar dalam mempengaruhi arah kebijakan penataan ruang Kota Semarang. Pembangunan sejumlah sentra perdagangan seperti pasar yang bertebaran di berbagai pelosok Kota Semarang harus dimengerti sebagai bagian dari upaya untuk memperkuat basis ekonomi, yang secara tidak langsung memperkuat posisi ekonomi pemerintahan Belanda. Kota Semarang akhirnya menjadi salah satu pusat perdagangan, termasuk sebagai pusat penimbunan hasil rempah-rempah yang dieksploitasi oleh penjajah dari Tanah Jawa untuk dibawa ke negeri asalnya. Langkah penataan ruang Kota Semarang yang demikian itu juga sebetulnya hendak memperkuat misi awal Belanda untuk berdagang sebagaimana digelorakan melalui lembaga perdagangan VOC. Kalau pun pada akhirnya kegiatan ekonomi dan perdagangan yang dikembangkan itu dipakai untuk memperkuat dan menunjang kepentingan politik di negeri jajahan adalah sebuah konsekuensi yang tidak bisa dihindarkan oleh para penyelenggara

pemerintahan Belanda.

Kekuatan energi yang besar sebagaimana tergambar dalam kehidupan politik dan ekonomi tersebut, ternyata telah menciptakan birokrasi penataan ruang Kota Semarang yang sepenuhnya dikendalikan oleh penjajah Belanda. Kondisi pusat Kota Semarang ketika itu lebih banyak didominasi oleh bangunan-bangunankhas Belanda, sementara model bangunan khas Jawa kurang mendapat perhatian serius. Hal ini sebagai pertanda, bahwa tata ruang Kota Semarang ketika itu kurang mendapatkan sentuhan-sentuhan kultural Jawa. Keberadaan “Kota Lama” dan sejumlah bangunan peninggalan Belanda yang saat ini masih berdiri kokoh merupakan suatu bukti sejarah, bahwa nilai kultural barat lebih mendominasi kebijakan penataan ruang Kota Semarang.

Perkembangan penataan ruang Kota Semarang pada masa itu juga tidak terlepas dari dinamika sosial kependudukan yang semakin hari semakin bertambah, berkat peranannya sebagai pusat ekonomi dan

perdagangan yang didukung oleh sejumlah sarana dan prasarana perhubungan. Kondisi inilah yang kemudian membuat arus urbanisasi dan para pelaku bisnis berdatangan memadati Kota Semarang. Oleh karena itu, pergeseran kebijakan pengembangan kawasan pemukiman dari yang bersifat etnisitas menuju pluralisme etnisitas dengan penekanan pada “kelas ekonomi” , merupakan langkah strategis yang ditempuh oleh pemerintah Belanda untuk memenuhi kebutuhan para pelaku bisnis atau orang-orang yang berekonomi mapan. Dengan demikian, kebijakan kepenataan kawasan permukiman di Kota Semarang pada waktu itu tidak semata berorientasi pada upaya untuk menunjang kepentingan masyarakat secara keseluruhan, melainkan untuk memperkuat basis ekonomi dan perdagangan.

Pergeseran kebijakan penataan ruang Kota Semarang selepas tahun 1945, terutama setelah dikeluarkan *Stadvormings Ordonantie* (SVO) 168/1948 dan *Stadvormings verordering* (SVV) 40/1949 juga terus berlangsung. Ketentuan SVO dan SVV tersebut merupakan

arahan yuridis yang berlaku secara nasional dalam penataan kota-kota di seluruh Indonesia. Arahan yuridis tersebut membagi wilayah kota (*staadsareal*) menjadi enam lingkungan utama, yakni : (1) **Areal kota** yakni daerah yang telah atau akan diatur menjadi kota; (2) **lingkungan utama bangunan** yakni daerah yang disediakan untuk bangunan-bangunan; (3) **lingkungan utama terbuka (lapangan)** yakni daerah yang disediakan untuk kegiatan umum tanpa bangunan seperti taman-taman, perkuburan-perkuburan, lapangan olahraga dan lain sebagainya; (4) **lingkungan utama lalu lintas** yakni daerah yang disediakan untuk jalur-jalur lalu lintas dan tempat-tempat lalu lintas darat; (5) **lingkungan utama perairan dan saluran air** yakni daerah yang disediakan untuk saluran air yang asli dari alam dan yang buatan atau untuk menyimpan air dan untuk penempatan saluran-saluran dan tempat-tempat pembuangan sampah; (6) **lingkungan utama agraris dan alam** yakni daerah yang tidak ditunjuk, baik untuk suatu peruntukan untuk lingkungan utama yang lain, maupun yang

nyata-nyata tidak ditunjuk sebagai daerah yang tidak mempunyai peruntukan yang ditentukan.⁵⁹

Bertolak dari arahan yuridis tersebut Kota Semarang pada waktu itu dipetakan menjadi beberapa kawasan dalam Rencana Induk Kota (RIK), antara lain : (1) pusat bisnis (*central business district*) dan pergudangan dikonsentrasikan ke Kota Semarang Lama; (2) pusat industri dikonsentrasikan ke daerah Tugu; (3) pusat pendidikan dan kesehatan dikonsentrasikan ke Semarang Selatan dan (4) kawasan perumahan dikonsentrasikan ke Kota Lama dengan tingkat kepadatan tinggi, sementara daerah Tugu dan Semarang Selatan dengan kepadatan rendah. Kemudian untuk lebih menunjang perkembangan kegiatan Kota Semarang dengan kondisi penduduk yang semakin bertambah (ketika itu sekitar 938.590 jiwa), maka pada 1976 Kota Semarang mulai dimekarkan sampai ke wilayah Genuk sebagai daerah sub urban (*extensi primer*), zona industri, pengembangan jasa pendidikan dan

⁵⁹ Soedjono D., Segi-segi Hukum tentang Tata Guna Kota di Indonesia Bandung : PT. Karya Nusantara, 1978, halaman 37 – 38 & 131.

kesehatan serta perumahan. Sementara wilayah Mijen dan Gunungpati dikonsentrasikan sebagai cadangan pengembangan sektor pertanian, peternakan, kehutanan, perikanan, sub sektor industri agraris, dan dalam jangka panjang akan dikonsentrasikan juga menjadi daerah sub urban (*extensi sekunder*).⁶⁰

RIK Semarang tahun 1976 yang kemudian disempurnakan kembali pada tahun 1981 dan kembali lagi disempurnakan pada tahun 1990 itu⁶¹, tampak sepintas memang tidak menimbulkan persoalan karena tidak menyalahi arahan yuridis yang berlaku secara nasional. Namun, ketika dicermati lebih jauh tampaknya ada sejumlah persoalan yang dapat ditarik dari kebijakan penataan ruang Kota Semarang tersebut, antara lain:

- (1) Konsentrasi wilayah Genuk di satu pihak sebagai daerah sub urban dan kawasan industri, dan di pihak lain di

⁶⁰ Kf. Bagian Hukum dan ORTALA, *Ibid.*, 1984, halaman 22.

⁶¹ Perubahan Kebijakan Penataan Ruang Kota Semarang pada tahun 1990 hanya mengenai beberapa hal teknis, antara lain: (a) istilah Rencana Induk Kota (RIK) diganti dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK); dan (b) menambah satu bab lagi (Bab IV) yang memuat tentang “ketentuan pidana dan penyidikan” atas pelanggaran terhadap ketentuan yang termuat dalam peraturan daerah.

wilayah yang sama juga melayani jasa pendidikan, kesehatan dan perumahan (pemukiman), jelas akan menciptakan suatu situasi yang kontradiktif. Sebagai kawasan industri dengan dinamika transportasi dan lalu lalang kendaraan berat yang relatif tinggi, serta aktivitas industri yang penuh dengan kebisingan jelas akan mengganggu aktivitas pendidikan dan kesehatan, serta kenyamanan warga yang bermukim di sekitar kawasan perindustrian tersebut.

- (2) Wilayah Mijen dan Gunungpati pada waktu itu memang dikonsentrasikan sebagai wilayah utama pengembangan sektor pertanian, peternakan, kehutanan, perikanan dan sub sektor industri agraris. Namun, dalam jangka panjang wilayah tersebut diprediksikan dapat menimbulkan masalah andaikata direalisasikan menjadi daerah sub urban, yang secara tidak langsung akan dikonsentrasikan menjadi kawasan perumahan atau permukiman. Sekalipun

hanya sebagai kawasan *extensi sekunder*, namun oleh karena daerah Mijen dan Gunungpati terletak di kawasan perbukitan, maka diperkirakan bakal menimbulkan persoalan yang serius bagi kawasan perkotaan Semarang di bagian bawah (termasuk Kota Lama).

3.1.3.5.2.2 Analisis Pergeseran Eksternal Tata Ruang

Kota Semarang

Berbagai persoalan kebijakan hukum tata ruang Kota Semarang pada masa-masa sebelumnya ternyata terwariskan hingga secara definitif dikeluarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992. Oleh karena arahan yuridis secara nasional masih belum sempurna karena masih berlandaskan pada SVV dan SVO peninggalan Belanda, maka kebijakan penataan ruang Kota Semarang sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 semakin rumit. Kerumitan ini lebih disebabkan oleh karena pertumbuhan ruang Kota Semarang di hampir semua kawasan sudah tidak sesuai dengan peruntukannya.

Dengan demikian, kebijakan hukum tata

ruang Kota Semarang selepas tahun 1992 seolah memperlihatkan bahwa tatanan norma yang dirumuskan dalam Perda-perda Kota Semarang yang dibuat selepas tahun 1992 seolah melegitimasi begitu saja pergeseran-pergeseran kebijakan penataan ruang Kota Semarang yang memang sudah terjadi sebelumnya. Kedudukan tatanan norma penataan ruang Kota Semarang dalam konteks yang demikian itu lebih dipandang sebagai alat pembenaran terhadap pergeseran-pergeseran yang telah terjadi, dan itu berarti hukum berkembang mengikuti kejadian-kejadian yang terjadi dalam suatu tempat dan selalu berada di belakang peristiwa yang terjadi itu (*het recht hinkt achter de fieten aan*).⁶²

Beberapa contoh kasus yang dapat dipakai untuk menjelaskan bahwa tatanan norma yang mengatur tentang penataan ruang Kota Semarang secara langsung maupun tidak langsung melegitimasi ketidak sesuaian peruntukan lahan di Kota Semarang antara

⁶² Ketika teknologi masuk dalam kehidupan masyarakat dan kemudian disusul dengan timbulnya kegiatan ekonomi, misalnya barulah hukum masuk untuk mengesahkan atau melegitimasi kondisi yang telah ada. (H. Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*., Jakarta : Prenada Media , 2005, halaman 7)

lain:

- (a) Kampus Universitas Tujuh Belas Agustus (UNTAG) dan UNAKI yang terletak di Jalan Pemuda Semarang Tengah, yang sebetulnya dipersiapkan untuk kawasan perkantoran dan perbankan.
- (b) Permukiman penduduk BSB (Bumi Semarang Baru), yang antara lain Mijen Permai, Jatisari Permai dan lain sebagainya justru dikembangkan di wilayah Mijen yang sebetulnya dikonsentrasikan untuk pengembangan pertanian, peternakan, sektor industri agraris dan lain sebagainya.
- (c) Kampus Universitas Negeri Semarang (UNES) dan sejumlah permukiman penduduk yang dikembangkan di wilayah Gunungpati yang sebetulnya dikonsentrasikan untuk pengembangan pertanian, peternakan, sektor industri agraris, dan lain sebagainya.
- (d) Sarana pendidikan SMA dan SMP, serta Kampus Universitas Sultan Agung

(UNISULA) di daerah Genuk yang sebetulnya dikonsentrasikan sebagai kawasan industri.

- (e) Kawasan pantai Marina di pesisir pantai utara Semarang yang direklamasi untuk kepentingan bisnis pariwisata dan lain sebagainya yang justru memicu timbulnya banjir rob hingga saat ini.

Pemanfaatan ruang Kota Semarang yang tidak sesuai peruntukannya itu merupakan sebuah problem yang sangat dilematis bagi BAPPEDA Kota Semarang yang ditugaskan untuk merencanakan penataan ruang Kota. Mengenai tetap bertahannya sarana pendidikan di kawasan yang tidak sesuai peruntukannya itu.

Logika yang mendasari penyimpangan kebijakan umum tata ruang Kota Semarang tersebut adalah bahwa pada dasarnya permintaan mendirikan perguruan tinggi itu bukan semata untuk melayani kebutuhan pendidikan, melainkan penekanannya juga kepada masalah bisnis. Demikian pula halnya rumah sakit yang sekarang sudah tidak murni

lagi sebagai sarana pelayanan sosial, tetapi juga sudah terakumulasi dengan kepentingan-kepentingan bisnis. Apabila peluang seperti ini tidak ditangkap oleh Pemda Kota, maka sampai kapan pun Semarang tidak akan menjadi besar.⁶³ Logika berpikir Pemda Kota Semarang yang demikian itu sesungguhnya sudah mulai dirasuki oleh alam pemikiran kapitalistik yang cenderung lebih mengutamakan pertimbangan-pertimbangan bisnis ketimbang pertimbangan-pertimbangan keselamatan dan kelestarian lingkungan kota.

Pernyimpangan-penyimpangan kebijakan penataan ruang Kota Semarang yang sudah terlanjur terjadi itu membuat pedoman dan arahan yuridis yang termuat dalam Undang-Undang penataan ruang yang baru dikeluarkan pada tahun 1992 itu tidak dapat memberikan kontribusi yang memadai. Akibatnya, Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) Semarang periode 1992 – 2005 yang diatur melalui Perda Nomor 1 Tahun 1999 hanya sekedar menata ulang ruang Kota

⁶³ Hasil wawancara dengan Bapak Nur Staff BAPPEDA Kota Semarang.

Semarang. Bahkan, ada kecenderungan untuk melegalisasikan begitu saja kondisi ruang Kota Semarang yang sudah terlanjur ditata pada periode-periode sebelumnya, yang sekalipun menyimpang dari prinsip-prinsip dan standard-standard penataan ruang kota yang baik dan berkualitas. Hal tersebut juga terjadi dalam Perda RTRW nomor 5 tahun 2004 periode 2000 – 2010.

Bertolak dari dasar pemikiran yang demikian itu, maka dapatlah dipastikan bahwa telah terjadi pergeseran dan penyimpangan terhadap prinsip-prinsip dan standard-standard penataan ruang nasional dalam regulasi daerah di Kota Semarang sebagaimana terumus dalam Perda tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK).

3.1.3.5.3 Pergeseran Kebijakan Tata Ruang pada Tataran Implementasinya

Sebagaimana diuraikan pada bagian terdahulu, bahwa Rencana umum Tata Ruang Kota (RUTRK) Semarang periode 1995 – 2005 yang disahkan dengan Perda Nomor 1 Tahun 1999 terus direvisi dan disempurnakan menjadi Rencana Tata Ruang Wilayah

(RTRW) Kota Semarang periode 2000 – 2010 melalui Perda Nomor 5 Tahun 2004. Pada dasarnya perencanaan ruang wilayah Kota Semarang dibagi menjadi 10 Bagian Wilayah Kota (BWK) dengan bidang konsentrasi berikut ini. Namun dalam perkembangannya RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) Kota Semarang akan direvisi lagi untuk masa tahun 2010 sampai dengan 2030, menurut Hadi⁶⁴ yang harus menjadi isu-isu adalah; tidak adanya informasi tentang daya dukung dan daya tampung lingkungan sebagai instrumen pengendalian tata ruang akibatnya menjadi market driven; mengedepankan aspek fisik dan mengabaikan aspek lingkungan dan sosial, berorientasi pertumbuhan, keterbatasan akses peran serta, pengendalian.

Tabel 3

Identifikasi bidang konsentrasi kawasan menurut Bagian Wilayah Kota dalam kebijakan penataan Kota Semarang periode 1995 – 2010

BIDANG KONSENTRASI	BAGIAN WILAYAH KOTA (BWK) SEMARANG									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Perkantoran										
Dagang & Jasa										
Pergudangan										
Industri										
Transportasi										
Permukiman										
Pendidikan (PT)										

⁶⁴ Sudharto P. Hadi, *Makalah Seminar Revisi RTRW Kota Semarang*, Tahun 2010-2030 tanggal 14 Januari 2008, hal.2

Tambak/Perikanan										
Pertanian										
Konservasi										
Wisata/Budaya										
Kawasan Militer										

Keterangan : BWK I : Semarang Tengah, Semarang Timur & Semarang Selatan; BWK II: Candisari & Gajahmungkur; BWK III : Semarang Barat dan Semarang Utara; BWK IV : Genuk; BWK V : Pedurungan dan Gayamsari; BWK VI : Tembalang; BWK VII : Banyumanik; BWK VIII : Gunungpati; BWK IX : Mijen dan BWK X : Ngaliyan dan Tugu.

Tabel di atas memperlihatkan bahwa ruang wilayah Kota Semarang dikonsentrasikan untuk mengembangkan bidang permukiman penduduk, perdagangan dan jasa, pergudangan, perindustrian, transportasi, pendidikan (perguruan tinggi), wisata/rekreasi, pertambakan/perikanan, pertanian, konservasi dan kawasan khusus militer. Wilayah konsentrasi untuk masing-masing bidang adalah sebagai berikut:

- (1) Permukiman penduduk dikonsentrasikan di seluruh BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Semarang Tengah, Semarang Timur, Semarang Selatan, Candisari, Gajahmungkur, Semarang Barat, Semarang Utara, Genuk, Pedurungan, Gayamsari, Tembalang, Banyumanik, Gunungpati, Mijen, Ngaliyan, dan wilayah Kecamatan Tugu.
- (2) Perdagangan dan jasa dikonsentrasikan di sembilan Bagian Wilayah Kota (BWK) Semarang minus

BWK IV yang mencakup wilayah Kecamatan Genuk.

- (3) Perindustrian dikonsentrasikan di lima BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Semarang Barat, Semarang Utara, Pedurungan, Gayamsari, Genuk, Mijen, Ngaliyan dan Tugu.
- (4) Pergudangan dikonsentrasikan di dua BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Semarang Barat, Semarang Utara, Ngaliyan dan Kecamatan Tugu.
- (5) Perkantoran dikonsentrasikan di lima BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Semarang Tengah, Semarang Timur, Semarang Selatan, Semarang Barat, Semarang Utara, Candisari, Gajahmungkur, Tembalang dan Banyumanik.
- (6) Transporasi dikonsentrasikan di empat BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Semarang Barat, Semarang Utara, Genuk, Pedurungan, Gayamsari dan Banyumanik.
- (7) Pendidikan dikonsentrasikan di lima BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Candisari, Gajahmungkur, Pedurungan, Gayamsari, Tembalang, Gunungpati dan Mijen.

- (8) Pertambakan/perikanan dikonsentrasikan di dua BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Genuk, Ngaliyan dan Tugu
- (9) Pertanian dikonsentrasikan di dua BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Gunungpati dan Mijen.
- (10) Konservasi dikonsentrasikan di empat BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Tembalang, Banyumanik, Gunungpati dan Mijen.
- (11) Wisata/rekreasi dikonsentrasikan di enam BWK Semarang yang mencakup wilayah Kecamatan Semarang Tengah, Semarang Timur, Semarang Selatan, Semarang Barat, Semarang Utara, Candisari, Gajahmungkur, Gunungpati, Mijen, Ngaliyan dan Tugu.
- (12) Kawasan khusus militer dikonsentrasikan di satu BWK Semarang yakni di wilayah Kecamatan Banyumanik.

Apabila kriteria dan karakteristik kawasan yang diatur secara nasional tersebut digunakan untuk memotret kebijakan pemetaan ruang Kota Semarang, akan tampak jelas adanya pergeseran kebijakan penataan ruang nasional dalam regulasi daerah di Semarang. Beberapa instrumen yang menunjukkan adanya pergeseran itu,

antara lain:

- (1) Menjadikan kawasan Gunungpati dan Mijen juga sebagai kawasan permukiman penduduk, jelas bertentangan atau tidak sesuai dengan peruntukannya, karena kawasan tersebut memiliki potensi yang mudah longsor, dan semestinya dikonservasi untuk memperkuat fungsinya sebagai daya serap air agar kawasan di bawahnya dapat terhindar dari bencana banjir.
- (2) Demikian pula halnya kawasan Tembalang yang dikonsentrasikan sebagai kawasan pengembangan pendidikan juga sebetulnya tidak sesuai karakteristik lahan perbukitan yang semestinya dikonservasi untuk melindungi kawasan di bawahnya.
- (3) Keberadaan Kampus Universitas Sultan Agung yang terletak di Genuk yang merupakan kawasan industri juga hingga saat ini dibiarkan terus beroperasi. Itu berarti, keberadaan kampus tersebut secara diam-diam disetujui, sekalipun kawasan tersebut sudah ditetapkan sebagai kawasan industri.

Selain terjadi pergeseran kebijakan penataan ruang nasional dalam regulasi dari di Kota Semarang, perpaduan beberapa bidang konsentrasi yang dipetakan ke dalam ke

sepuluh Bagian Wilayah Kota (BWK) Semarang tersebut, selain memiliki potensi untuk saling menunjang tetapi ada juga yang berpotensi untuk saling menegasikan (meniadakan) atau saling mengganggu antara satu dengan yang lainnya. Sekalipun masing-masing bidang konsentrasi tersebut dalam perencanaan detil ditempatkan dalam areal lahan yang terpisah, namun penggabungan bidang konsentrasi yang tidak saling mendukung dalam satu BWK itu bakal menimbulkan persoalan baru yang semakin rumit. Oleh karena itu selanjutnya menurut Hadi⁶⁵ revisi RTRW untuk tahun 2010 – 2030, yang perlu dilakukan adalah pengendalian pembangunan perumahan yang mengalihfungsikan sawah, pemetaan tentang run off dan kewajiban membangun kolam retensi, untuk semua daerah menetapkan daya dukung lingkungan.

Pertama, BWK I yang mencakup wilayah Kecamatan Semarang Tengah, Semarang Utara dan Semarang Timur yang dikonsentrasikan untuk pengembangan bidang permukiman, perdagangan dan jasa, perkantoran dan spesifik budaya (rekreasi / wisata) tampaknya kurang saling menunjang atau mendukung antar bidang konsentrasi. Meskipun bidang perdagangan dan jasa, perkantoran maupun permukiman memiliki

⁶⁵ Sudharto P. Hadi, *Makalah Seminar RTRW Kota Semarang tahun 2010 – 2030*

aktivitas yang bisa saling menunjang, namun bidang-bidang konsentrasi tersebut bakal berhadapan dengan pengembangan dan/atau pelestarian budaya, terutama bangunan-bangunan peninggalan Belanda. Potensi kontradiktif antara bidang-bidang konsentrasi di BWK I ini bakal menggusur potensi budaya peninggalan Belanda yang ada, andaikata pengembangan bidang-bidang konsentrasi lain lebih berorientasi pada kepentingan-kepentingan kapitalis.

Kedua, BWK II yang mencakup wilayah Candisari dan Gajahmungkur, yang dikonsentrasikan untuk mengembangkan bidang permukiman, perkantoran, perdagangan dan jasa, pendidikan (perguruan tinggi) dan rekreasi/wisata (olah raga) tampaknya agak tumpang tindih pemanfaatan areal lahannya. Bidang konsentrasi yang agak kurang harmonis adalah antara bidang permukiman, perkantoran, perdagangan dan jasa dengan pengembangan fasilitas budaya seperti padang Golf di daerah Candi Semarang Selatan pertama di Indonesia yang memiliki nilai historis tersebut telah beralih fungsi menjadi lokasi perumahan mewah dan bangunan-bangunan tua peninggalan Belanda, dapat diperkirakan bahwa apabila pengembangan bagian wilayah kota ini lebih ditekankan pada bidang ekonomi maka dapat

diperkirakan akan menggusur fasilitas-fasilitas budaya peninggalan Belanda tersebut.

Semarang Utara yang lebih dikonsentrasikan untuk mengembangkan bidang transportasi, pergudangan, rekreasi, permukiman, perdagangan dan jasa, perkantoran dan industri tampaknya kurang saling mendukung, terutama bidang rekreasi (wisata) dengan bidang-bidang konsentrasi lainnya. Pengembangan bidang rekreasi (wisata) pantai melalui reklamasi pantai yang berlebihan bakal menciptakan ketidaknyamanan bagi pengembangan bidang-bidang lain seperti perkantoran, perdagangan dan jasa, pergudangan, permukiman dan lain sebagainya. Demikian pula sebaliknya, apabila pengembangan bidang industri, pergudangan, perdagangan dan jasa lebih diutamakan untuk meningkatkan pendapatan ekonomi, maka tidaklah mustahil kalau bidang rekreasi (wisata) dan permukiman bakal terancam pula pengembangannya.

Keempat, BWK IV yang mencakup wilayah Genuk yang dikonsentrasikan untuk mengembangkan bidang industri, transportasi, perikanan, permukiman penduduk dan ada kompleks perumahan” Genuk Indah” dan fasilitas pendidikan yang telah menjadi problem yang berkepanjangan tampaknya juga bermasalah, karena kawasan tersebut berdampingan dengan kompleks industri

dan terus dikembangkan bersama-sama dengan bidang industri di satu bagian wilayah kota. Aktivitas perindustrian bakal mengganggu kenyamanan kehidupan warga yang bermukim di sekitarnya, apalagi bidang industri yang dikembangkan di kawasan tersebut adalah industri berat dengan dinamika aktivitasnya yang sangat tinggi.

Kelima, BWK V yang mencakup wilayah Pedurungan dan Gayamsari yang dikonsentrasikan untuk mengembangkan bidang permukiman, perdagangan dan jasa, pendidikan, industri dan transportasi tampaknya juga akan bermasalah, karena bidang pemukiman dan pendidikan dikonsentrasikan poengembangannya berbarengan dengan bidang industri, perdagangan dan jasa di bagian wilayah kota yang sama. Aktivitas industri, perdagangan dan jasa yang tinggi bakal mengancam kenyamanan warga yang bermukim di sekitarnya, dan aktivitas bidang pendidikan pun ikut terganggu.

Keenam, BWK VI yang mencakup wilayah Tembalang yang dikonsentrasikan untuk mengembangkan bidang pendidikan, permukiman, perdagangan, perkantoran dan konservasi juga dapat bermasalah, karena kawasan konservasi yang semestinya dilindungi dan dijaga kelestariannya bakal terancam oleh pengembangan

kawasan permukiman, pendidikan, perdagangan dan lain sebagainya.

Ketujuh, permasalahan yang sama juga bakal muncul dalam pengembangan BWK VII yang mencakup wilayah Banyumanik dengan bidang konsentrasi pada permukiman, perkantoran, perdagangan dan jasa, militer, konservasi dan transportasi. Bidang konservasi jelas akan terancam oleh aktivitas pengembangan bidang-bidang lain, seperti pengembangan permukiman, perdagangan dan jasa dan lain sebagainya.

Kedelapan, permasalahan yang sama juga bakal muncul dalam pengembangan **BWK VIII** yang mencakup wilayah Gunungpati yang dikonsentrasikan pada bidang konservasi, pertanian, wisata, pendidikan, permukiman, perdagangan dan jasa. Hal yang sama bakal muncul juga pada **BWK IX** yang mencakup wilayah Mijen dengan bidang konsentrasi pertanian, permukiman, konservasi, wisata (rekreasi) perdagangan dan jasa, pendidikan, dan industri. Bidang konservasi, pertanian, dan wisata (alam) yang dikembangkan pada kedua BWK ini bakal terancam oleh pengembangan bidang lain seperti permukiman, industri, perdagangan dan jasa, dan lain sebagainya.

Kesembilan, demikian pula BWK X yang mencakup wilayah Ngaliyan dan Tugu yang

dikonsentrasikan untuk mengembangkan bidang industri, permukiman, perdagangan dan jasa, wisata (rekreasi), perkantoran dan pergudangan bakal menimbulkan permasalahan, karena bidang industri dikembangkan di sekitar permukiman yang tentunya akan mengganggu kenyamanan penduduk di sekitarnya. Demikian pula kawasan wisata juga bakal tergusur oleh pengembangan bidang industri, perdagangan dan jasa, pergudangan dan lain sebagainya.

3.2 Implementasi Perda Tata Ruang Kota Semarang dikaitkan dengan Undang – undang Lingkungan Hidup

Sepintas memang sulit untuk menilai implementasi regulasi hukum tata ruang daerah, karena dalam merencanakan dan menetapkan tata ruang Kota, Pemerintah Kota Semarang juga memetakannya mengikuti kategorisasi ruang sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, apabila kita berteles dari kriteria bahwa penetapan ruang wilayah untuk pertambangan, industri, permukiman maupun untuk kegiatan pariwisata tidak boleh mengganggu fungsi lindung serta pelestarian sumber daya alam dan budaya dalam sebuah ruang wilayah, maka akan jelas tampak berbagai kebijakan Pemda Kota Semarang yang telah bergeser dari arahan yuridis yang berlaku secara nasional. Pergeseran kebijakan hukum penataan ruang di Kota Semarang tersebut, antara lain dapat dicermati dari:

- (1) Penetapan wilayah Gunung Pati (BWK 8) sebagai kawasan permukiman dan pendidikan yang bakal mengganggu fungsi lindung dan pelestarian sumber daya alam dari wilayah tersebut. Apabila fungsi lindung dan aspek pelestarian sumber daya alam dari wilayah tersebut diabaikan, maka tidaklah mengherankan kalau suatu saat nanti bakal menjadi ancaman yang serius bagi Kota Semarang di bagian bawah.
- (2) Ancaman yang sama juga bakal ditimbulkan oleh penetapan Mijen (BWK 9) sebagai wilayah permukiman, pendidikan dan pengembangan industri. Aktivitas-aktivitas yang berlangsung di wilayah Mijen yang secara geografis terletak di perbukitan itu bakal memiliki andil yang sama dalam mengancam kehidupan warga masyarakat dan seluruh aktivitas di wilayah Semarang Bawah.
- (3) Demikian pula penetapan wilayah Banyumanik (BWK 7) yang terletak di atas perbukitan sebagai kawasan permukiman penduduk juga bakal mengurangi fungsinya sebagai kawasan penyanggah Kota Semarang di bagian bawah.
- (4) Penetapan wilayah Semarang Barat dan Semarang Utara (BWK 3) sebagai salah satu kawasan wisata dan rekreasi, terutama di kawasan Pantai Marina, yang mana memobilisasi pihak-pihak tertentu atas restu Pemda Jawa Tengah untuk melakukan reklamasi pantai yang berakibat rob dan banjir.

Gambaran di atas memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan penataan ruang nasional telah mengalami pergeseran yang sangat

signifikan, karena sebagian kebijakan pengembangan ruang Kota Semarang tidak sesuai dengan fungsi peruntukan lahan. Kawasan-kawasan yang semestinya dikonservasi untuk mempertahankan fungsi lindung dari kawasan tersebut, justru dimanfaatkan untuk pengembangan kawasan permukiman, pendidikan dan industri. Aktivitas-aktivitas semacam itu memang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang perumahan, pendidikan, pariwisata dan berbagai kebutuhan lain, namun di lain pihak aktivitas-aktivitas semacam itu memiliki fungsi yang sangat kontraproduktif dengan fungsi lindung dari kawasan tersebut.

Langkah-langkah yang ditempuh oleh pihak pengambil kebijakan untuk melegitimasi atau membiarkan saja aktivitas-aktivitas yang berlangsung di ruang yang tidak sesuai peruntukannya dapat dibaca sebagai tindakan-tindakan yang memiliki makna-makna tertentu yang bersifat internal. Menurut Weber, tindakan para pengambil kebijakan yang demikian itu sebagai akibat dari pengaruh situasi-situasi tertentu yang menurutnya dapat memberikan keuntungan-keuntungan tertentu. Dengan demikian, legitimasi menyimpang baik dilakukan secara terang-terangan ataupun secara terselubung terhadap aktivitas-aktivitas di ruang yang tidak sesuai peruntukannya atau di ruang yang dikonservasi tidak hanya dilihat sebagai upaya untuk memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat, seperti perumahan, lembaga pendidikan, industri, dana lain sebagainya.

Oleh karena itu, perlu dilacak lebih jauh makna-makna lain yang melatari tindakan para pengambil kebijakan penataan ruang Kota Semarang untuk mengambil tindakan-tindakan yang menyimpang atau bertentangan

dengan prinsip-prinsip dasar dan ketentuan-ketentuan normatif penataan ruang yang berlaku secara nasional. Menurut penganut teori interaksionisme simbolik seperti **Mead** dan **Cooley**, hal ini dapat dilacak dari interaksi yang dibangun oleh para pengambil kebijakan dengan para pengguna ruang (pengembang, pengusaha dan lain sebagainya) maupun antara para pengambil kebijakan dengan masyarakat yang terkena dampak dari kegiatan pemanfaatan dan pengelolaan ruang tersebut. Interaksi tersebut menurut **Mead** dan **Cooley** pada akhirnya ditentukan oleh makna-makna tertentu yang selalu dihubungkan dengan benda-benda atau kejadian-kejadian tertentu.

Tampak bahwa dari interaksi yang dibangun oleh para pengambil kebijakan itu justru lebih mengutamakan kepentingan penggunaan ruang (pengembang, pengusaha dan lain-lain) ketimbang masyarakat yang diperkirakan akan terkena dampak dari pemanfaatan atau pengelolaan ruang tersebut. Itu artinya, tindakan para pengambil kebijakan penataan ruang itu lebih dipandang sebagai upaya untuk mengamankan kepentingan-kepentingan tertentu, bukan untuk kemaslahatan dan kebahagiaan masyarakat. Hal ini jelas tampak dari kasus reklasi pantai Marina, pengembangan permukiman penduduk di perbukitan Mijen dan Gunungpati, dan lain sebagainya yang jelas-jelas sangat merugikan masyarakat dan sekaligus merusak lingkungan ekologis.

Pergeseran kebijakan dalam pemanfaatan ruang Kota Semarang tersebut telah berlangsung lama, dan oleh karena itu penyimpangan ini tidak bisa ditumpahkan begitu saja kepada Pemda Kota Semarang yang

sekarang berkuasa. Apalagi menurut pengakuan Kepala BAPPEDA Kota Semarang bahwa aktivitas penataan Kota Semarang, termasuk dalam hal penetapan peruntukan lahan pada saat itu belum didukung oleh data geologi yang memadai. Kota Semarang baru memiliki data geologi setelah tahun 2000, sehingga tidaklah mengherankan kalau penataan ruang Kota Semarang kurang mempertimbangkan aspek geologi, dan dengan demikian akan berdampak pada timbulnya kerusakan lingkungan bagi warga penghuni Kota Semarang.⁶⁶

Pemerintah Kota Semarang tampaknya mengalami kesulitan untuk mengalihfungsikan lahan yang sudah terlanjur dimanfaatkan untuk kepentingan lain sebelumnya. BWK I Semarang (Semarang Timur, Semarang Tengah dan Semarang Selatan) yang dahulu dimungkinkan untuk menjadi kawasan pendidikan, tetapi sekarang lebih diorientasikan untuk perdagangan dan jasa, serta perkantoran. Akibatnya, keberadaan Kampus UNTAG dan UNAKI di Jalan Pemuda, UNDIP di Pleburan, dan sejumlah Perguruan Tinggi lain masih tetap dipertahankan hingga kini.

Demikian pula kebijakan Pemda Kota yang menetapkan BWK I Semarang menjadi kawasan perdagangan dan jasa serta perkantoran telah mengakibatkan protes warga di sekitar Jalan Gajah Mada terhadap pembangunan Hotel Gumaya dan Ibis.

Pembangunan hotel-hotel tersebut memang dibenarkan, karena daerah yang sebelumnya menjadi kawasan permukiman penduduk itu telah

⁶⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Purnomo S Staf Dinas KIMTARU Kota Semarang tanggal 3 juni 2008.

dialih fungsikan sebagai kawasan perdagangan dan jasa serta perkantoran.⁶⁷ Namun, di sisi yang lain pembangunan kedua hotel tersebut telah menutup akses masyarakat di sekitar hotel tersebut, karena sebagian jalan yang selama ini dilewati sudah mulai ditutup hanya demi keamanan dan kenyamanan para tamu hotel tersebut.

Kondisi yang demikian itu mengisyaratkan, bahwa penataan ruang Kota Semarang memiliki kecenderungan yang cukup kuat untuk mempertahankan dan melindungi kepentingan para pemodal ketimbang kepentingan warga masyarakat. Itu berarti, kebijakan Pemerintah Kota Semarang lebih didasarkan pada pertimbangan makro bahwa dengan kehadiran hotel-hotel tersebut akan berdampak pada peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) yang selanjutnya dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan. Terlaksananya pembangunan atas dukungan PAD tersebut dijadikan sebagai indikator untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat.

Terlepas dari alasan-alasan yang dikemukakan untuk membenarkan tindakan para pengambil kebijakan tersebut, namun dari sudut pandang etika nilai sebagaimana dikemukakan oleh *Max Scheler*, tidak bisa dibenarkan karena tidak bernilai secara moral. Tindakan para pengambil kebijakan penataan ruang tersebut dapat bernilai bukan karena merupakan bentuk ekspresi dari kewajiban semata, melainkan terletak pada apakah kewajiban yang dijalankan itu benar-benar bernilai secara moral atau tidak.

⁶⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Nur Staaf BAPPEDA Kota Semarang.

Dari segi kewajiban, para pengambil kebijakan penataan ruang bertindak untuk memberikan izin atau legitimasi kepada siapa saja yang ingin memanfaatkan ruang Kota Semarang, tetapi kewajiban yang dijalankan itu harus benar-benar dipertimbangkan secara moral, apakah tindakannya itu demi kemaslahatan umat manusia atau tidak. Itulah sebabnya sehingga **Notohamidjoyo** mempersyaratkan agar seorang pemegang peran (pengambil kebijakan penataan ruang) dituntut untuk memiliki sikap kemanusiaan yang memadai, sikap keadilan untuk mencari apa yang layak bagi masyarakat, sikap kepatutan untuk mempertimbangkan apa yang sungguh-sungguh adil dalam perkara kongkrit, dan sikap kejujuran dalam bertindak atau mengambil keputusan-keputusan tertentu.

3.3 Faktor – faktor yang mempengaruhi Implementasi Perda Tata Ruang Kota Semarang dikaitkan dengan Undang – Undang Lingkungan Hidup

Setelah melihat implementasi regulasi tata ruang daerah di Kota Semarang, maka persoalan lanjutan yang perlu dicermati di sini adalah soal faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi tersebut. Pada dasarnya pertimbangan-pertimbangan yang paling mendasar yang digunakan oleh Pemda Kota Semarang bertindak di luar kebijakan penataan ruang nasional, antara lain pertimbangan-pertimbangan sosiologis seperti perkembangan penduduk, peningkatan ekonomi dan pertimbangan estetika. Pertimbangan-pertimbangan lain yang juga tidak kalah pentingnya adalah pertimbangan-pertimbangan filosofis yang sangat kuat dengan pertimbangan nilai kemanfaatan untuk kemaslahatan umat manusia.

Pertama, faktor perkembangan penduduk dalam penataan ruang kota Semarang. Harus diakui bahwa kebijakan hukum tata ruang kota Semarang tidak lepas dari keberadaan masyarakat yang terus menerus berkembang mengikuti perkembangan zaman. Sehingga dilema yang timbul adalah, pemerintah kota harus mengambil suatu kebijakan yang bertujuan mengakomodir dua aras yang berbeda. Yakni kebutuhan masyarakat saat ini dan yang akan datang.

Sebagai contoh tentang pemukiman penduduk, kita harus menyadari bahwa pertumbuhan penduduk tidak diikuti oleh penambahan luas wilayah. Oleh karena itu, pemerintah kota harus pintar menyiasati keadaan ini. Yaitu dengan mengoptimalkan lahan yang ada untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal, dengan tetap melindungi lingkungan. Cara yang paling efektif adalah dengan pembangunan *high rise* (rumah susun).

Kedua, faktor kepentingan ekonomi baik secara individu maupun korporasi. Kita ketahui dengan jelas bahwa pertimbangan ekonomi cenderung menjadi faktor utama. Kecenderungan seperti ini yang menurut teori sibermetik **Parson** akan memperlihatkan secara sistemik subsistem ekonomi memegang kendali dalam penataan ruang kota Semarang, karena ia memiliki daya energi yang besar untuk menentang arus informasi yang digulirkan oleh subsistem sosial dan budaya.

Dengan demikian, pengembangan pemukiman penduduk di kawasan yang semestinya dikonservasi atau dijadikan sebagai daya dukung dan daya lindung kawasan perkotaan, bukan semata-mata untuk memenuhi kebutuhan sosial akan pemukiman, tetapi lebih jauh dari itu adalah untuk

mendukung kepentingan ekonomi kapitalistik. Realitas yang demikian ini semakin diperkuat oleh kehadiran pengembang pemukiman tipe mewah, ataupun pengembangan kawasan industri yang berdampingan dengan pemukiman penduduk.

Ketiga, faktor estetika dan keindahan kota. Tidak dapat dipungkiri bahwa aspek estetika tidak kalah pentingnya untuk dipertimbangkan dalam kebijakan tata ruang. Yakni sebuah pengaturan yang bertujuan agar penampilan kota menjadi semakin menarik dan indah dipandang.

Faktor estetika ini dalam praktiknya cenderung mengesampingkan aspek kemanusiaan. Hal demikian dapat dilihat dari perlakuan yang kurang manusiawi dari petugas pengamanan –dalam hal ini Satpol PP- dalam melakukan penindakan terhadap aktivitas yang dinilai merusak lingkungan.

Keempat, faktor filosofis. Faktor filosofis yang dimaksud disini adalah menyangkut hakikat yang terdalam dari sebuah regulasi penataan ruang kota (Perda RTRW). Namun dalam implementasinya, faktor filosofis dinilai terlalu abstrak jika diterapkan dalam kerja penataan ruang yang cenderung teknis dan taktis. Sebagai contoh, pengembangan lebih condong kepada aspek ekonomi daripada kebutuhan masa depan, begitupun penertiban yang terkadang melampaui batas tanpa pertimbangan aspek kemanusiaannya.

Disamping keempat faktor tersebut diatas terdapat kendala – kendala dilapangan yang lainnya, antara lain⁶⁸ :

1. Belum adanya ijin dari pemerintah untuk melakukan penggalian atau

⁶⁸ Hasil Wawancara dengan Ibu Yuni Hastuti Kasubid Perencanaan Bapedalda Kota Semarang tanggal 4 Juni 2008.

pembukaan lahan guna pemukiman yang dilakukan oleh pihak pemborong atau swasta.

2. Kebijakan dari pimpinan yang menyalahi peraturan perundang – undangan.
3. Pihak – pihak swasta yang melanggar peraturan yang berlaku.
4. Belum adanya tindakan kongkri dari pemerintah dalam menindak di karenakan masih dalam tahap pemberian teguran tanpa adanya pemberian sanksi yang nyata dari pemerintah daerah.

BAB IV

PENUTUP

4.1 SIMPULAN

Berdasarkan analisis dan interpretasi hasil studi sebagaimana diuraikan pada bab-bab terdahulu, maka berikut ini dapatlah ditarik beberapa simpulan dengan berfokus pada beberapa hal : (1) analisis konsistensi dan harmonisasi Perda Tata Ruang Kota Semarang dikaitkan dengan Undang-undang Lingkungan Hidup; (2) Implementasi Perda Tata Ruang Kota Semarang bila dikaitkan dengan Undang-undang Lingkungan Hidup; (3) Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Perda Tata Ruang Kota Semarang dikaitkan dengan Undang-undang Lingkungan Hidup. Simpulan-simpulan mengenai ketiga hal tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apabila dilihat harmonisasinya perda tata ruang kota Semarang dari bidang permukiman, penataan ruang maka jelas bahwa pengaturan hal-hal tersebut tercantum dalam perda RTRW sehingga sudah terdapat konsistensi dan harmonisasi antara perda RTRW dengan UULH. Sedangkan analisis pergeseran terbagi menjadi tiga yaitu analisis pergeseran pada aras filosofi, normatif, dan analisis pergeseran implementasi penataan ruang.
2. Bahwa pada dasarnya penetapan ruang wilayah untuk pertambangan, industri, permukiman maupun untuk kegiatan pariwisata tidak boleh mengganggu fungsi lindung serta pelestarian sumber daya alam dan

budaya dalam sebuah ruang wilayah, maka akan jelas bahwa berbagai kebijakan pemda kota Semarang telah bergeser dari arahan yuridis yang berlaku secara nasional. Atau dapat disimpulkan bahwa implementasi perda tata ruang kota Semarang yang tidak sesuai dengan ketentuannya. Antara lain dapat dicermati dari ; penataan wilayah gunung pati (BWK 8), mijen (BWK 9) sebagai kawasan permukiman, pendidikan dan industri yang bakal mengganggu fungsi lindung dan aspek pelestarian sumber daya alam dari wilayah tersebut, wilayah banyumanik (BWK 7) yang terletak diatas perbukitan yang beralih fungsi sebagai pemukiman penduduk yang bakal mengurangi fungsinya sebagai kawasan penyanggah kota Semarang di bagian bawah, belum lagi ditambah proses reklamasi pantai marina Semarang utara (BWK 3) yang berakibat rob dan banjir. Gambaran tersebut memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan penataan ruang bila dikaitkan dengan undang-undang lingkungan hidup telah mengalami pergeseran yang sangat signifikan, karena sebagian kebijakan pengembangan ruang kota semarang tidak sesuai dengan fungsi peruntukan lahan.

3. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Perda Tata Ruang Kota Semarang bila dikaitkan dengan Undang-undang Lingkungan Hidup tidak dapat terlepas dari pertimbangan-pertimbangan sosiologis yang antara lain; faktor perkembangan penduduk yang terus menerus berkembang mengikuti zaman yang tidak diikuti oleh penambahan wilayah, faktor ekonomi yang berkecenderungan menjadi faktor yang utama, faktor estetika yang ingin menjadikan penampilan kota menjadi

semakin menarik dan indah dipandang, serta faktor filosofis yang berkaitan dengan hakikat terdalam dari sebuah regulasi penataan ruang kota. Belum lagi ditambah dengan faktor-faktor lainnya seperti pelanggaran yang dilakukan pihak-pihak swasta, kebijakan pimpinan yang menyalahi peraturan perundang-undangan, belum adanya tindakan yang kongkrit dari pemerintah

4.2 SARAN

Saran merupakan sumbangan pemikiran penulis terhadap permasalahan yang diteliti. Saran-saran dari penulis adalah sebagai berikut :

1. Analisis pergeseran tersebut menghasilkan rekonstruksi sebuah kebijakan hukum tata ruang. Maka diharapkan adanya kebijakan hukum tata ruang yang lebih baik, tidak mengabaikan keberadaan manusia dalam masyarakat, mendukung ketahanan lingkungan disamping menumbuhkan nilai keberlanjutan penataan lingkungan perkotaan.
2. Dilihat dari implementasi perda tata ruang kota bila dikaitkan dengan undang-undang lingkungan hidup yang pada kenyataannya telah mengalami pergeseran atau tidak sesuai lagi dengan ketentuannya. Maka dihimbau agar para pengambil kebijakan penataan ruang bertindak untuk memberikan izin atau legitimasi kepada siapapun saja yang memanfaatkan ruang kota Semarang agar lebih mempertimbangkan secara moral, apakah tindakannya itu demi kemaslahatan umat manusia atau tidak. Serta dituntut untuk memiliki

sikap kemanusiaan yang memadai, sikap keadilan bagi masyarakat, sikap kepatutan untuk mempertimbangkan apa yang sungguh–sungguh adil dalam perkara kongkrit, dan sikap kejujuran dalam bertindak atau dalam mengambil keputusan–keputusan tertentu.

3. Pada dasarnya implementasi Perda Tata Ruang Kota Semarang masih dipengaruhi oleh pertimbangan–pertimbangan sosiologis seperti perkembangan penduduk, peningkatan ekonomi atau faktor ekonomi serta pertimbangan estetika dan masalah–masalah lainnya seperti pelanggaran yang dilakukan pihak–pihak swasta, kebijakan pimpinan yang menyalahi peraturan perundang–undangan, belum adanya tindakan yang kongkrit dari pemerintah. Hal tersebut hendaknya disikapi oleh pemerintah Kota Semarang untuk tidak hanya mempertimbangkan dalam sudut pandang sosiologis saja, tetapi lebih pada penegakan hukum atau bersifat normative (sesuai dengan apa yang diatur dalam perundang–undangan). Karena apabila hanya memandangi dalam segi sosiologis maka implementasi perda tersebut sampai kapanpun tidak dapat terlaksana dan keberadaan perda tata ruang kota akan mubasir atau sia-sia saja karena hukum yang tidak dapat ditegakkan secara murni/normatif.

DAFTAR PUSTAKA

LITERATUR

- Bentyham, Jeremy, *Teori Perundang-undangan : Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, edisi Indonesia oleh Nurhadi, Bandung : Nusa Media & Nuansa, 2006.
- Berg, Bruce L., *Law Enforcement, An Introduction to Police In Society*, Allyn And Bacon, A Division of Simon & Schuster, Inc, Boston, 1991.
- Budihardjo, Eko, *Tata Ruang Pembangunan Daerah*, Yogyakarta : Gajah Mada Press, 1995.
- _____, *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung : Penerbit Alumni, 1996.
- _____, *Lingkungan Binaan dan Tata ruang Kota*, Yogyakarta : Penerbit Andi, 1992.
- Craib, Ian., *Teori-teori Sosial Modern, Dari Parsons samapai habermas*. Jakarta : Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-3, 1994.
- Danusaputro, Munadjat., *Hukum Lingkungan (Buku II : Nasional)*, Bina cipta, Tanpa Kota, 1985.
- Gandhi, L.M., *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum yang Responsif*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum, Universitas Indonesia, 14 Oktober 1995.
- Hadi, Sudharto P., *Makalah Seminar Revisi RTRW Kota Semarang Tahun 2010-2030*, tanggal 14 Januari 2008.
- Hanitio Soemitro, Roni, *Metodelogi Penelitian Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta ,1988.
- Hardjasoemantri, Koesnadi., *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1997.
- Hartono, Sunaryati., *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, Alumni Bandung, 1991.
- Hidayat, Arief dan Samekto, FX. Adji, *Penegakan Hukum Lingkungan di Era Otonomi Daerah*, Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2007.

- Huijbers, Theo., *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Penerbit Kanisius, 1982.
- Ilham, Drs., *Strategi Pembangunan Kota di Indonesia*, Surabaya : Penerbit Usaha Nasional , 1990.
- Islamy, Irfan., *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Jakarta : PT. Bumi Aksara, Cetakan ke-8, 1997.
- _____, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, 2002.
- Kantjono, W.A.T., *Bumi Wahana Strategi Menuju Kehidupan Yang Berkelanjutan* , Jakarta : Penerbit Gramedia Pustaka Utama, 1993.
- Kusuma, Mulyana W., *Perspektif, Teori dan Kebijakanaksanaan Hukum*, Rajawali, Jakarta 1986.
- Lisdiyono, Edy , *Legislasi Penataan Ruang (Studi tentang Pergeseran Kebijakan Hukum Tata Ruang dalam Regulasi Daerah di Kota Semarang*, Disertasi Proqram Doktor Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, 2007.
- Magni, Frans Suseno., *Pemikiran Karl Marx*, Jakarta : Gramedia, 2000
- Manan, H. Abdul., *Aspek-aspek Pengubah Hukum.*, Prenada Media , Jakarta 2005.
- Marbun , BN., *Kota Indonesia Masa Depan : Masalah dan prospek*. Jakarta : Penerbit Erlangga, 1990
- Marsono, *Undang-undang dan Peraturan-peraturan di Bidang Perumahan dan Pemukiman*. Jakarta : Penerbit Djambatan, 1995.
- Marx, Karl., *Capital : A Critique of Political Economi*, Vol. 1, New York: Humebolett Publishing Co, 1886.
- Mediana J.H., *Melibatkan Masyarakat Dalam Penataan Ruang Kota Standarisasi dan Instrumen kebijakan Lingkungan Hidup*, Jakarta : Pusat Studi Lingkungan UI ,2000.
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum* ,PT.Citra Aditya Bakti, Bandung , 2004.

- Rahardjo, Satjipto., *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung : Penerbit Angkasa, 1979.
- _____, *Beberapa Pemikiran tentang Rancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Sinar Baru Bandung, 1985.
- _____, “Mempertahankan Pikiran Holistik dan Watak Hukum Indonesia”, dalam *Masalah-masalah Hukum*, Edisi Khusus, Semarang : FH Undip, 1997.
- Rasjidi, Lili & Wyasa, I.B Putra., *Hukum sebagai Suatu Sistem*. Bandung : PT. Ramaja Rosdakarya, 1993.
- Salim, Emil., *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, Cetakan 10 , 1995.
- Salim, Emil., *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta, 1996.
- Samekto, FX. Adji., *Studi Hukum Kritis : Kritik terhadap Hukum Modern*, Semarang : Badan Penerbit Undip, 2003.
- Shidarta , *Menuju Harmonisasi sistem hukum sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, diterbtkan oleh kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Bappenas, Dep. Kelautan dan perikanan, Dep Hukum dan HAM, bekerjasama dengan mitra pesisir (Coastal Resources Management), Jakarta , 2005.
- Soebekti & Tjitrosoediby, *Kamus Hukum*, Jakarta : CV Pradnya Paramita, 1969.
- Soedjono D., *Segi-segi Hukum tentang Tata Guna Kota di Indonesia*, Bandung : PT. Karya Nusantara, 1978.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor – faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, Cet I , 1983.
- Soemarwoto, Otto., *Ekologi Lingkungan Hidup dan Pengembangan*, Jakarta : Penerbit Djembatan , 1994.
- Sugandhy, Aca, *Operasionalisasi Penataan Ruang dan Trilogi Pembangunan*”, Jakarta, 1994.
- Sumaryono, E., *Etika Profesi Hukum*, Penerbit Kanisius , Yogyakarta , 1995.
- Supriadi, *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, Cet I , 2006.

Susilowati, Indah, *Keselarasan Dalam Pemanfaatan Dan Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Bagi Manusia Dan Lingkungan*, Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2006.

Tjenreng, Baharudin., “Pengaturan-pengaturan yang Perlu Dikandung dalam Undang-Undang Pemerintahan Kota”, *Makalah Seminar*, Jakarta : 6 Juni 1994.

Trubek, David M., *Max Weber on Law and the Rise of Capitalism*, Yale School Studies in Law and Modernization

Unger, Roberto M., *Law and Modern Society : Toward a Criticism of Social Theory*. Free Press, 1976.

_____, *Teori Hukum Kritis: Posisi Hukum dalam Masyarakat Modern*, Penerjemah Daryanto & Derta Sri Widowatie, Bandung : Nusamedia, 2007

Van Vollenhoven, C., *Penemuan Hukum Adat*, Jakarta : Penerbit Djembatan, 1981.

Warasih, Esmi, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologi*, Semarang : PT Suryandaru Utama, 2005

Wignyosoebroto, Soetandyo, “Penelitian Hukum Doktrinal”, *Bahan Tutorial Program Doktor Ilmu Hukum Undip*, Semarang, 1999.

Zamroni, Pengantar Pengembangan Teori Sosial, Jakarta : PT Tiara Wacana, 1992.

MAKALAH, ARTIKEL, KONSIDERAN & KARYA ILMIAH

BAPEDALDA Tingkat I Jawa Tengah, *Kebijaksanaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Jawa Tengah*, Semarang, Maret 1999.

Bagian Hukum dan ORTALA, 1984.

Biro Lingkungan Hidup Setwilda Tingkat I Jateng “*Dialog Sehari tentang Kemitraan dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*”, Semarang, 10 Desember 1996, hal. 1

Konsiderans Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang 1995 – 2005.

Makalah, *Strategi Pengembangan Wilayah Dalam Rangka Pembangunan Ekonomi Nasional Yang Lebih Merata Dan Lebih Adil*, Menteri Pemukiman Dan Prasarana Wilayah, 2003.

Makalah, “*Konferensi Nasional Ekonomi Indonesia*” Putaran ketiga: *Mengagas Format Garnd Strategy Ekonomi Indonesia*, yang diselenggarakan pada tanggal 9-11 Desember 2003 di Makasar, Sulawesi Selatan.

Artikel, *UNFCCC Climate Change Summit, Bali, Indonesia 3-14 Dec*, <http://www.wwf.or.id> online, 17 Januari 2008.

Artikel, *Pemanasan Global*, <http://www.kompas.com> online, 17 January 2008.

Artikel, *Pembangunan Perkotaan*, <http://www.google.com>, 23 February 2008.

Wawancara dengan Bapak Nur S Staff BAPPEDA Kota Semarang, pada tanggal 3 juni 2008.

Wawancara dengan Bapak Purnomo Dwi S Staf Dinas KIMTARU Kota Semarang tanggal 3 juni 2008

Wawancara dengan Yuni Hastuti Kasubid Perencanaan Bapedalda Kota Semarang tanggal 4 juni 2008.

PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN

Undang–Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Ketetapan MPR RI nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang–undang Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian.

Undang– ndang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman.

Undang–undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 1992 Tentang Sistem Budidaya Tanaman.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-undang pokok pokok Agraria.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang.

Undang-undang Nomor 4 tahun 1994 Tentang Perumahan dan pemukiman.

Undang-undang Nomor 28 tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung.

Undang-undang No 26 tahun 2007 Tentang atas perubahan Undang-undang
Nomor 24 Tahun 1992 Tentang tata ruang

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pelaksanaan No 47 Tahun 1997 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah
Nasional.

Peraturan Pelaksanaan No 69 Tahun 1996 Tentang Pelaksanaan hak dan
kewajiban serta bentuk dengan tata cara peran serta masyarakat dalam
penataan ruang.

Keppres Nomor 32 Tahun 1990 Tentang Pengelolaan Kawasan Lingkungan.

Perda Nomer 5 Tahun 2004 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota
Semarang Tahun 2000 – 2010.

Perda Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pengendalian Lingkungan Hidup