

PENYIMPANGAN PEMANFAATAN RUANG DI SEMPADAN SUNGAI KRUENG JAMBO AYE ACEH UTARA

SPATIAL ABUSE AT RIPARIAN KRUENG JAMBO AYE NORTH ACEH RIVER

Bahrul Walidin

Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh, 23111
E-mail: b_walidin@yahoo.com

Efendi

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh, 23111

Mahfud

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh, 23111

Diterima: 07/03/2017; Revisi: 30/03/2017; Disetujui: 07/04/2017

ABSTRAK

Peningkatan aktivitas pembangunan, berpengaruh terhadap pemanfaatan ruang. Sejumlah ruang tidak bisa bebas dimanfaatkan, seperti sempadan sungai. Penelitian ini ingin mengkaji bagaimana pemanfaatan ruang di sempadan sungai Krueng Jambo Aye, Aceh Utara. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum empiris, yang mengkaji implementasi ketentuan hukum positif dan kontak secara faktual pada setiap peristiwa tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang ditentukan. Selain data primer, penelitian ini juga didukung oleh data sekunder. Analisis data secara deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Berdasarkan temuan penelitian, penyebab terjadinya penyimpangan adalah adanya intervensi politik dalam bentuk aspirasi dewan. Di samping itu kurang berjalannya fungsi koordinasi dan peran antara satuan kerja perangkat daerah dan legislatif. Hal lain yang menjadi penyebab, karena belum adanya rencana tata ruang wilayah yang berkekuatan hukum, belum terealisasinya rencana tata ruang kawasan strategis dan peraturan zonasi sebagai penjabaran rencana tata ruang wilayah Kabupaten Aceh Utara 2012-2032. Sebab terakhir perumahan warga karena tidak adanya teguran kepada para penghuni rumah yang secara turun-temurun tinggal di atas sempadan sungai. Disarankan agar Pemerintah Kabupaten Aceh Utara meninjau kembali melalui revisi rencana tata ruang yang telah ditetapkan dalam Qanun No. 7 Tahun 2013, sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010.

Kata Kunci: Penataan Ruang, Pemanfaatan Ruang, Sempadan Sungai.

ABSTRACT

An increase on construction activities, affects spatial usages. A number of spaces cannot be used, such as river border. This paper examines the use of space in the

border river of Krueng Jambo Aye, North Aceh. This is empirical legal research exploring the implementation of legislations and contact factually on any special events that occur within the community in order to achieve its objectives. In addition, primary data are also supported by secondary data. Data are analyzed through qualitative approach. The findings show that the cause of the violation is political interference of parliament members. Moreover, lack of coordination and the role of the functioning of the local work unit and the members. Furthermore, there is no spatial plan that is legal; there is no strategic regional spatial plans realization and zoning regulations as the elaboration of spatial plan, the North Aceh district from 2012 to 2032. Finally, residents' houses are occupying the place since their ancestors have not been warned. It is recommended that the Government of North Aceh District should revise the spatial plans as ruled in Qanun Number 7, 2013 in accordance with the Government Regulation Number 15, 2010.

Keywords: Spatial Planning, Space Utilization, River Buffer Zone.

PENDAHULUAN

Peningkatan aktivitas pembangunan, khususnya pembangunan fisik, membutuhkan ruang yang semakin besar dan dapat berimplikasi pada perubahan fungsi lahan/kawasan secara signifikan. Kondisi ini diperparah dengan euforia otonomi daerah yang lebih berorientasi pada peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), juga berperan dalam memotivasi pertumbuhan penyediaan sarana dan prasarana di daerah, yang faktanya menyebabkan peningkatan pengalihan fungsi ruang dan kawasan dalam jangka panjang.

Kecenderungan yang terjadi saat ini adalah rencana tata ruang terlalu ditekankan pada aspek penataan ruang dalam arti fisik dan visual, biasanya menyangkut tata guna tanah, sistem jaringan jalan dan infrastruktur atau pasaran lingkungan. Aspek-aspek yang berkaitan dengan perencanaan komunitas (sosial budaya) dan perencanaan sumberdaya masih belum diperhatikan sesuai porsinya. Demikian halnya dengan keterpaduan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan yang masih terkesan sebagai slogan atau hiasan bibir belaka, belum mengejawantah di dalam kenyataan.¹

¹ Yonnawati, *Rekonstruksi Hukum Penataan Ruang Berkaitan dengan Pemekaran Daerah Otonomi Baru*, Jurnal Ilmu Hukum (Justicia) Sains Vol.1 No.1, April 2016, hlm. 4. Lihat juga Effendi dkk, *Sinergisitas Penataan Ruang*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 52, Tahun XII, Desember 2010.

Berdasarkan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dijelaskan bahwa “penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang”, adalah “merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain”. Kemudian harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang, sehingga sangat diharapkan dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.²

Pemerintah daerah kabupaten/kota diberi wewenang untuk melaksanakan penataan ruang wilayahnya, meliputi perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota, pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota, dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.³ Kemudian ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.⁴ Dalam hal ini Perda/Qanun instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.⁵

Kenyataannya di lapangan, masih ditemukan pelaksanaan pembangunan yang justru mengorbankan tata ruang, seperti dalam pemanfaatan ruang yang sebenarnya tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku. Di wilayah Kabupaten Aceh Utara, hal ini diperkuat dengan pasca diberlakukannya Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2003 tentang Pemindahan Ibukota Kabupaten Aceh Utara dari wilayah Kota Lhokseumawe ke Lhoksukon di wilayah Kabupaten Aceh Utara. Sampai saat ini ditemukan beberapa pembangunan terutama bangunan infra struktur yang mengakibatkan terjadinya alih fungsi lahan.

Kelemahan fungsi kontrol dan pengawasan dari Pemerintah Kabupaten Aceh Utara, mencerminkan gambaran penyelenggaraan RTRW Kabupaten Aceh Utara, yang telah dilegalisasi dengan Qanun Kabupaten Aceh Utara No. 7 Tahun 2013, masih kurang berjalan. Kemudian hingga saat ini Pemerintah Kabupaten Aceh Utara, belum memiliki RDTR, Rencana tata ruang kawasan

² Penjelasan Umum Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

³ Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

⁴ Pasal 26 ayat (7) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

⁵ Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

strategis kabupaten dan peraturan zonasi, sebagai produk hukum yang mengikat. Dalam pemanfaatan ruang khususnya, menyebabkan terjadinya penempatan kawasan tidak sesuai dengan peruntukannya. Di samping itu, pemanfaatan ruang tidak mengakomodir kepentingan lingkungan hidup. Atas dasar itulah, pada akhirnya pembangunan yang dilaksanakan cenderung banyak menyimpang dari rencana pemanfaatan ruang.

Penyimpangan terhadap pemanfaatan ruang tersebut, sebelum ditetapkan Qanun No.7 Tahun 2013, salah satu contohnya dapat dilihat pada pelaksanaan pembangunan pasar tradisional yang berada pada sempadan sungai Krueng Jambo Aye, Panton Labu, Kecamatan Tanah Jambo Aye. Termasuk di atasnya keberadaan rumah penduduk di sempadan sungai tersebut. Dalam qanun tersebut, dijelaskan bahwa sempadan sungai merupakan kawasan perlindungan setempat.⁶ Walaupun pembangunan pasar dan keberadaan rumah warga di sempadan sungai, jauh sebelum ditetapkan qanun dimaksud, namun diakomodir, yaitu yang berkaitan ketentuan izin pemanfaatan ruang yang telah ada tetapi tidak sesuai dengan ketentuan qanun, dan pemanfaatan ruang di daerah yang diselenggarakan tanpa izin dan bertentangan dengan ketentuan qanun, akan ditertibkan dan disesuaikan dengan qanun dimaksud.⁷

Atas dasar itulah, terdapat sejumlah masalah yang membuat penelitian ini penting dilakukan. Permasalahan yang diidentifikasi dalam penelitian ini adalah: (1) apa penyebab terjadinya penyimpangan terhadap Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013, dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang di sempadan sungai Krueng Jambo Aye Kabupaten Aceh Utara? (2) Mengapa Pemerintah Kabupaten Aceh Utara tidak mengambil tindakan hukum terhadap penyimpangan Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013, khususnya pemanfaatan ruang di sempadan sungai Krueng Jambo Aye Kabupaten Aceh Utara. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik untuk

⁶ Pasal 25 ayat (1) huruf a, Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013 tentang RTRW Aceh Utara Tahun 2012-2032.

⁷ Pasal 72 ayat (2) huruf b dan c, Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013 tentang RTRW Aceh Utara Tahun 2012-2032.

kegunaan teoritis dalam pengembangan keilmuan, maupun secara praktis bagi pengembangan kebijakan di Kabupaten Aceh Utara dan daerah lainnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris, yang mengkaji implementasi ketentuan hukum positif dan kontak secara faktual pada setiap peristiwa tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang ditentukan. Studi empiris dilakukan melalui studi lapangan untuk mencari dan menentukan sumber hukum sosiologis sebagai keinginan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat.⁸ Lokasi penelitian di kecamatan Tanah Jambo Aye Kabupaten Aceh Utara.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Jenis data yang diperlukan adalah data primer yang diperoleh dari sumber utama. Data awal yang digunakan sebagai pembandingan, bersumber dari data sekunder.⁹ Data sekunder merupakan hasil dari bahan penelitian studi kepustakaan yang diambil dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁰

Bahan hukum primer, yang dipergunakan dalam penelitian ini, adalah: (1) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; (3) Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang; (4) Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; (5) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 16/PRT/M/2009 tentang Pedoman penyusunan Rencana tata Ruang Wilayah Kabupaten; (6) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 20/PRT/M/2011 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota; (7) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum

⁸ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2012, hlm. 25.

⁹ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 30.

¹⁰ Mukhti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op.Cit*, hlm. 25.

No. 01/PRT/M/2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Persetujuan Substansi dalam Penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Rinci Tata Ruang Kabupaten/Kota; (8) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 50 Tahun 2009 tentang Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Daerah; (9) Qanun Aceh Utara No. 12 Tahun 2012 tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB); dan (10) Qanun Kabupaten Aceh Utara No. 7 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Aceh Utara Tahun 2012-2032.

Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan, yang memberikan penjelasan bahan hukum primer, adalah: (1) Berita Penataan Ruang Edisi 04/2007 Jakarta; (2) Buku Pedoman Pengawasan Teknis Pengaturan, Pembinaan dan Pelaksanaan Penataan Ruang (2008); (3) Kebijakan Penataan Ruang Berdasarkan UU No. 26 tahun 2007 dalam rangka Penyelenggaraan Infrastruktur Pekerjaan Umum (2008); dan (4) Pidato Penutupan Kegiatan Diseminasi Regional Penyelenggaraan Bidang Penataan Ruang di Wilayah I di Batam, tanggal 4 Mei 2012.

Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara, kuisioner, dokumentasi, dan observasi, pengolahan data dianalisis secara deskriptif kualitatif.¹¹

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1) Penyebab Penyimpangan terhadap RTRWK di Sempadan Sungai

Keberadaan pasar tradisional Pantan Labu, yang merupakan pasar resmi milik pemerintah yang dibangun dan dioperasikan tahun 2005, berdasarkan hasil pengamatan peneliti, terletak di sempadan sungai Krueng Jambo Aye, dengan luas sekitar 1,75 hektare. Secara visual, gambaran kondisi lingkungan pasar tampak sangat kumuh, bau dan sempit/sesak, karena sarana dan prasarana pendukung belum memadai. Pasar terkesan tidak tertata, tidak tersedianya bak sampah (tempat pembuangan sampah), saluran drainase juga

¹¹ *Ibid*, hlm. 130.

tidak berfungsi, serta pedagang yang tidak tertampung semuanya. Sejumlah pedagang memanfaatkan keberadaan Krueng Jambo Aye untuk pembuangan limbah cair dan sampah. Sedangkan di hilir sungai baik di sisi kanan maupun disisi kirinya terdapat perumahan penduduk, yang memanfaatkan air sungai sebagai MCK (mandi cuci kakus).

Temuan penulis, turut dikonfirmasi kepada sejumlah responden baik dari hasil wawancara maupun penyebaran kuisioner. Sejumlah responden mengaku bahwa sejumlah warga yang bertempat tinggal di sekitar pasar tersebut sudah sering melakukan komplain kepada pemerintah kecamatan, karena sering mengalami gangguan kesehatan akibat cemar udara karena bau, dan banyaknya vektor penyakit seperti tikus, kecoak dan lalat. Hal ini didukung oleh tersumbatnya drainase yang menimbulkan genangan air, dan banjir jika hujan lebat. Sedangkan kawasan pasar sudah menyempit, sehingga jumlah pedagang tidak tertampung memanfaatkan badan jalan maupun setiap lahan yang kosong di kawasan pasar. Melonjaknya jumlah bisa jadi disebabkan terjadinya pengutipan redistribusi liar, yang dari segi PAD akan merugikan Pemerintah Kabupaten Aceh Utara.

Berkaitan dengan RTRWK Aceh Utara saat itu, dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 2 Tahun 2001 yang menetapkan Kota Lhokseumawe sebagai daerah otonom yang dimekarkan dari Kabupaten Aceh Utara, berakibat batalnya Perda No. 5 Tahun 1997 tentang Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Kawasan Perkotaan Lhokseumawe Tahun 1996-2006. Setelah itu tidak ada produk hukum yang mengikat pada level qanun. Sedangkan rencana detail tata ruang kawasan perkotaan Panton Labu, disusun setelah empat tahun keberadaan pasar tradisional tersebut, yaitu tahun 2009 oleh Bappeda Aceh Utara. Secara substansi, dalam rencana tersebut tidak menyebutkan pasar tradisional dimaksud, ditambah belum terikat secara hukum yang mengikat (Qanun Aceh Utara). Kondisi ini menyebabkan pembangunan pasar Panton Labu, tidak dilandasi oleh RTRW Kabupaten Aceh Utara. Namun untuk pengelolaan

pasar sejak dioperasionalkan, telah ditempatkan seorang PNS Eselon IV sebagai Kepala UPTD Pasar.

Pembangunan pasar itu sendiri adalah untuk kepentingan umum dan atas inisiatif DPRK Aceh Utara melalui kegiatan aspirasi Partai Bintang Reformasi (PBR). Kegiatan tersebut dengan tanpa didukung oleh dokumen yang lengkap, dapat dilihat sebagai adanya intervensi legislatif terhadap kebijakan pemerintah kabupaten waktu itu. Mulai dari penentuan lokasi, pengadaan tanah untuk lokasi, pembangunan dan penempatan pedagang di kawasan pasar tersebut. Proses pelaksanaan aspirasi dewan, dalam pembangunan pasar tersebut bukan berarti harus dilaksanakan oleh anggota dewan tersebut. Peranannya adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di wilayah pemilihannya. Sedangkan pelaksanaan pembangunan tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Utara sesuai dengan aturannya, dan anggota dewan tersebut melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunannya.

Intervensi politik tersebut, mengakibatkan frungsi koordinasi tidak berjalan sebagaimana mestinya, baik sesama SKPD yang terkait, maupun antara pemerintah kabupaten dengan DPRK Aceh Utara.

Hal ini juga bertentangan dengan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, adalah hanya dapat dilakukan berdasar Rencana Umum Tata Ruang yang telah ditetapkan, atau berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada sebelumnya.

Keberadaan perumahan penduduk di sempadan sungai Krueng Jambo Aye, peneliti mengamati adanya penambahan dan renovasi bangunan. Sedangkan dari nara sumber menyatakan bahwa para penghuni rumah telah secara turun-temurun menghuni sempadan sungai tersebut, dan belum pernah ada komunikasi oleh aparatur Pemerintah Kabupaten Aceh Utara sampai ke tingkat gampong, kemudian telah memasukkan perumahan tersebut ke dalam bagian Gampong Kota Pantan Labu, yaitu dalam bentuk Dusun (Dusun IV-Pineh krueng).

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007, yang menyatakan salah satu syarat berdirinya sebuah pasar yang ideal dan memenuhi tata ruang yang baik, yaitu tersedia tata ruang yang memang diperuntukkan untuk mendirikan sebuah pasar. Di samping menyimpang dari Peraturan Presiden tersebut, pembangunan pasar dan keberadaan perumahan penduduk di sempadan sungai Krueng Jambo Aye, juga merupakan tindakan penyimpangan terhadap aturan yang berlaku saat itu.¹² Dan ketetapan sempadan sungai merupakan daerah yang dilindungi, juga diakomodir oleh Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013.¹³

Proses pengawasan penyelenggaraan penataan ruang, secara kelembagaan di Kabupaten Aceh Utara telah memiliki BKPRD¹⁴, sebagai penjabaran dari Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 50 Tahun 2009 tentang Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Daerah. Lembaga ini dibentuk dengan Surat Keputusan Bupati Aceh Utara, yang diketuai oleh Sekda dan berfungsi membantu pelaksanaan tugas Bupati Aceh Utara dalam koordinasi penataan ruang di daerah Kabupaten Aceh Utara. Kenyataannya BKPRD Aceh Utara dalam menjalankan peran dan fungsinya, masih belum optimal. Terutama terhadap pembangunan pasar tradisional Pantan Labu dan perumahan penduduk di sempadan sungai Krueng Jambo Aye, yang saat itu belum adanya RTRWK Aceh Utara yang berkekuatan hukum tetap dan tindakan yang ada hanya pengumpulan dan pencatatan.

Pasca penetapan Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013, BKPRD Aceh Utara dalam pelaksanaan tugasnya hanya lebih kepada mengkoordinasikan isu-isu mengenai lintas sektoral. Hal ini akibat tidak serasinya peraturan terkait sektoral, dimana kepentingan setiap sektor dituangkan ke dalam berbagai peraturan dalam berbagai bentuk produk hukum yang

¹² Pasal 1 dan Pasal 12 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 63/PRT/1993 tentang Garis Sempadan Sungai. Bandingkan, M. Zuhri, *Aspek Hukum Perencanaan Tata Ruang Kawasan Perkotaan di Indonesia*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 14, No. 3, Desember 2012.

¹³ Pasal 1 angka 58 dan Pasal 25 ayat (1) huruf a Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Aceh Utara tahun 2012-2032.

¹⁴ Pasal 65 Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Aceh Utara tahun 2012-2032.

mengikat (undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan ataupun keputusan presiden, serta peraturan menteri yang bersangkutan), sehingga tidak dapat memaksa instansi terkait untuk mengimplementasikan tata ruang. Secara struktural ataupun operasional, keanggotaan BKPRD lebih bersifat *ex-officio*, hal ini cenderung tidak mempunyai implikasi tanggung jawab yang melekat. Sehingga terlaksana atau tidak terlaksana dengan baik satu dokumen rencana tata ruang menjadi tidak terkait dengan kinerja formal.

Pelaksanaan tugas BKRD Aceh Utara tersebut di atas, juga dipengaruhi oleh belum terealisasinya RDTR, Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis dan Peraturan Zonasi. Walaupun Pemda Aceh Utara melalui Dinas Cipta Karya dalam tahun anggaran 2015 telah melaksanakan penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan Perkotaan Lhoksukon serta Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) Kawasan Pusat Pemerintahan Kabupaten, tetapi sampai saat ini belum ditetapkan dengan qanun.

Berdasarkan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pada Pasal 14 ayat (2) huruf c disebutkan bahwa rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota, merupakan rencana rinci tata ruang. Pada ayat (4) menyatakan bahwa: “disusun sebagai perangkat operasional rencana umum tata ruang”. Kemudian dalam ayat (6), dijelaskan, bahwa: “rencana detail tata ruang dijadikan dasar bagi penyusunan peraturan zonasi.”

Secara khusus berkaitan dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), dijelaskan dalam Pasal 59 Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, yaitu:

Pasal 59

- (1) Setiap rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota harus menetapkan bagian dari wilayah kabupaten/kota yang perlu disusun rencana detail tata ruangnya;
- (2) Bagian dari wilayah kabupaten yang akan disusun RDTRnya dapat merupakan kawasan perkotaan dan/atau kawasan strategis kabupaten;
- (3) ...

- (4) RDTR harus sudah ditetapkan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan sejak penetapan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- (5) RDTR merupakan dasar penyusunan rencana tata bangunan dan lingkungan bagi zona-zona yang pada rencana detail tata ruang ditentukan sebagai zona yang penanganannya diprioritaskan.

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/PRT/M/2011 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota, dalam Pasal 3, dijelaskan bahwa:

Pasal 3

- (1) RDTR disusun untuk bagian dari wilayah kabupaten/kota yang merupakan kawasan perkotaan dan/atau kawasan strategis kabupaten atau kawasan strategis kota; dan
- (2) RDTR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilengkapi dengan peraturan zonasi.

Mencermati keberadaan perumahan penduduk dan pembangunan pasar tersebut, yang tidak didukung oleh RTRWK Aceh Utara, dan adanya intervensi politik saat itu, hukum belum berperan dalam pembangunan, dan belum dapat menjamin perubahan sebagai ciri masyarakat yang sedang membangun terlaksana dengan cara yang teratur.¹⁵ Hukum hanya berperan sebagai pengikut dari sebuah perubahan (*followers of change and development*), malahan cenderung pada korban perubahan (*victims of change*). Seharusnya hukum sebagai sarana perubahan, harus bisa didayagunakan untuk kepentingan pembangunan, dan bukan hanya sebagai elemen yang memberikan proteksi, tetapi juga memberikan orientasi kepada perubahan (*orientation and direction of change*), sehingga perubahan itu berjalan secara tertib dan memberikan manfaat.¹⁶

Penyelenggaraan RTRW Kabupaten Aceh Utara, yang ditetapkan dengan Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013, khususnya dalam pemanfaatan ruang di Sempadan sungai Krueng Jambo Aye Panton Labu Kabupaten Aceh Utara, belum dapat dilakukan penindakan secara hukum karena RTRWK tersebut masih bersifat pedoman umum dan belum terealisasi

¹⁵ Otje Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 19-20.

¹⁶ Atif Latipulhayat, *Kazanah*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 1, No. 3, 2014, hlm. 639.

penjabarannya secara detail dalam bentuk produk hukum yang mengikat, yaitu RDTR, Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis dan peraturan zonasi. Sehingga perlu secepatnya merealisasikan ketiga produk tersebut.

Proses merealisasikan ketiga produk tersebut di atas, sudah seharusnya Pemerintah Kabupaten Aceh Utara melakukan peninjauan kembali dengan merevisi RTRWK yang ditetapkan dengan Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013. Hal ini disebabkan masa rentang waktu yang telah melampaui batas penyusunannya. Penetapan Qanun terhadap RTRWK Aceh Utara pada tanggal 2 September 2013, hingga sampai saat ini sudah berumur 3 tahun lebih (43 bulan). Menurut Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010, Pasal 59 ayat (4), yang menjelaskan, bahwa: "RDTR harus sudah ditetapkan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan sejak penetapan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota". Kemudian dijelaskan dalam Pasal 153 ayat (5), bahwa: "Peraturan daerah kabupaten/kota tentang peraturan zonasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun sejak penetapan peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana rinci tata ruang kabupaten/kota".

Peninjauan kembali ini diharapkan tidak terjadinya fenomena "Review Rencana Tata Ruang" yang sekedar melegalisasi pelanggaran norma-norma tata ruang yang telah ada sebelumnya, dan sama sekali tidak berlandaskan atas norma-norma keruangan dan pembangunan yang berkelanjutan.¹⁷ Sehingga dalam pelaksanaannya agar mengacu pada Bagian Keenam Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010, yaitu Kriteria dan Tata Cara Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang. Kemudian dapat juga memanfaatkan kemudahan penyusunannya melalaui Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 01/PRT/M/2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Persetujuan Substansi dalam Penetapan Rancangan

¹⁷ Jamaluddin Jahid, *Analisis kritis terhadap UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*, Jurnal Plano Madani, Vol. 1, No. 1, 2012, hlm. 2.

Peraturan Daerah tentang Rencana Rinci Tata Ruang Kabupaten/Kota, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 3, bahwa:

“Lingkup kewenangan yang dilimpahkan kepada gubernur meliputi:

- a. pemberian persetujuan substansi dalam penetapan rancangan peraturan daerah tentang rencana detail tata ruang kabupaten/kota; dan
- b. pemberian persetujuan substansi dalam penetapan rancangan peraturan daerah tentang rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Berdasarkan uraian dan penjelasan di atas, maka penyebab terjadinya penyimpangan terhadap Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013, dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang di Sempadan sungai Krueng Jambo Aye Panton Labu Kabupaten Aceh Utara, karena:

- a) Disamping untuk memenuhi kebutuhan masyarakat/kepentingan umum, juga disertai dengan intervensi politik saat itu, yang salah dalam menafsirkan pengertian dan fungsi kegiatan aspirasi dewan, sehingga koordinasi tidak berjalan sebagaimana mestinya, sesama SKPD yang terkait, maupun antara Pemda dengan DPRK Aceh Utara.
- b) Akibat kurang berjalannya fungsi dan peran BKPRD Aceh Utara dalam pengendalian pemanfaatan ruang, terutama disaat itu belum adanya RTRW Aceh Utara yang berkekuatan hukum tetap.
- c) Hingga saat ini belum terealisasinya RDTR, Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis dan peraturan zonasi, sebagai penjabaran RTRW Aceh Utara Tahun 2012-2032 yang telah ditetapkan dengan Qanun Aceh Utara No.7 Tahun 2013.
- d) Sedangkan untuk perumahan warga, karena para penghuni rumah telah secara turun-temurun menghuni sempadan sungai tersebut.

2) Pemkab Aceh Utara tidak Mengambil Tindakan Hukum terhadap Penyimpangan

Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Aceh Utara Tahun 2012-2032, karena sudah merupakan produk hukum maka sebagai konsekuensinya apabila suatu ketentuan perundang-undangan itu sudah diberlakukan (diundangkan), maka dianggap (difiksikan) bahwa semua orang telah mengetahuinya dan untuk itu harus ditaati.

Untuk tindakan hukum penyimpangan terhadap Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013, dijelaskan secara tegas dalam Pasal 55 ayat (1) yaitu setiap orang atau badan hukum yang

melakukan pelanggaran terhadap pemanfaatan ruang wilayah kabupaten dikenai sanksi berupa: sanksi administratif dan sanksi pidana.

Dalam penelitian ini, yang menjadi fokus kajian adalah Pasal 72 ayat (2) huruf b, dijelaskan bahwa:

izin pemanfaatan ruang yang telah ada tetapi tidak sesuai dengan ketentuan Qanun ini berlaku ketentuan :

1. untuk yang belum dilaksanakan pembangunannya, izin tersebut disesuaikan dengan fungsi kawasan berdasarkan Qanun ini;
2. untuk yang sudah dilaksanakan pembangunannya, izin tersebut disesuaikan dengan masa transisi paling lambat 3 (tiga) tahun berdasarkan ketentuan Qanun ini; dan
3. untuk yang sudah dilaksanakan pembangunannya dan tidak memungkinkan untuk dilakukan penyesuaian dengan fungsi kawasan berdasarkan Qanun ini, izin yang telah diterbitkan dapat dibatalkan dan terhadap kerugian yang timbul sebagai akibat pembatalan izin tersebut telah dapat diberikan penggantian yang layak.

Menurut Pasal 72 ayat (2) huruf c, yang dijelaskan bahwa: “pemanfaatan ruang di daerah yang diselenggarakan tanpa izin dan bertentangan dengan ketentuan Qanun ini, akan ditertibkan dan disesuaikan dengan Qanun ini”.

Berdasarkan hasil penjabaran pada poin 3 huruf a di atas, dijelaskan bahwa sampai saat ini belum adanya tindakan hukum terhadap penyimpangan Qanun Kabupaten Aceh Utara No. 7 Tahun 2013, terutama terhadap pembangunan pasar tradisional Pantan Labu dan perumahan penduduk di sempadan sungai Krueng Jambo Aye. Dengan demikian Pemkab Aceh Utara telah mengabaikan hukum sebagai sistem dari sistem kemasyarakatan, yang mencakup tiga komponen yaitu substansi hukum (*legal substance*); struktur hukum (*legal structure*); dan budaya hukum (*legal culture*).¹⁸

Komponen tersebut di atas, sangat tergantung satu sama lainnya dan tidak dapat dipisahkan. Namun dalam pengimplementasiannya, dilihat dari aspek substansi hukum, masih lemahnya RTRW yang ditetapkan dengan Qanun tersebut karena masih bersifat pedoman umum. Dari aspek struktur hukum, belum memenuhi persyaratan karena tahapan

penyusunan RTRW sampai kepada tahap penyusunan RDTR, Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis dan Peraturan Zonasi. Sedangkan dari aspek budaya hukum dipengaruhi oleh kedua aspek sebelumnya, sehingga budaya hukum yang seharusnya berkaitan erat dengan kesadaran hukum dan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum, yang merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum¹⁹, menjadi apriori terhadap hukum. Hal ini sebagaimana terjadi pada perilaku warga yang mendiami sempadan sungai Krueng Jambo Aye. Karena Pemkab Aceh Utara selaku *agent of change* atau pelopor perubahan²⁰, belum dapat menjalankan fungsi dan peran hukum, malah melakukan penyimpangan terhadap hukum dengan membangun pasar tradisional di sempadan sungai Krueng Jambo Aye.

Penyimpangan di atas diperkuat dengan adanya dilakukan pengutipan redistribusi sekaligus penempatan Pejabat Eselon IV sebagai Kepala UPTD Pasar Panton Labu, dan pembiaran para penghuni rumah di sempadan sungai Krueng Jambo Aye melakukan renovasi bangunannya dan penambahan perumahan serta sudah masuk ke bagian wilayah Gampong Kota Panton Labu, yaitu Dusun IV Pineh krueng.

Berdasarkan uraian di atas, maka alasan Pemerintah Kabupaten Aceh Utara tidak melakukan tindakan ataupun sanksi terhadap penyimpangan Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Aceh Utara Tahun 2012-2032, khususnya untuk pembangunan yang dilakukan sebelum adanya Qanun No. 7 Tahun 2013, yaitu pembangunan pasar tradisional Panton Labu dan keberadaan perumahan penduduk di sempadan sungai Krueng Jambo Aye, karena pada saat itu: (1) merupakan kebijakan Pemerintah Kabupaten Aceh Utara, guna memenuhi kepentingan umum dan mendesak; (2)

¹⁸ Lawrence M. Friedman dalam Nixon,dkk, *Perlindungan Hukum Terhadap Whistleblower dan Justice Collaborator dalam Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, USU Law Journal, Vol. 2, No. 2, 2013, hlm. 43.

¹⁹ Balisruti, *Suara Millennium Developement Goals (MDGs)*, Edisi No.1 Januari-Maret 2011.

²⁰ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 122. Lihat juga, Nina Mirantie Wirasaputri, *Proses Penyusunan Rencana Tata Ruang dalam Kaitan Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 16 No. 1, April 2014.

pasar tersebut merupakan kegiatan aspirasi anggota DPRK Aceh Utara; (3) belum adanya RTRW pada saat itu, yang secara hukum mengikat, dan (4) masih belum adanya dana untuk melakukan relokasi pasar dimaksud, serta untuk melakukan penertiban perumahan warga di sempadan sungai Krueng Jambo Aye.

Belum adanya RDTR, Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis dan Peraturan Zonasi yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat, sebagai penjabaran RTRW yang ditetapkan dengan Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013, maka penyimpangan dimaksud belum dapat dilakukan penindakan secara hukum. Namun sebagai langkah awal agar dilakukan sosialisasi untuk rencana kegiatan penertiban terhadap perumahan penduduk, sedangkan untuk pasar tradisional dapat dilakukan langsung relokasi.

KESIMPULAN

Pembangunan pasar tradisional Pantan Labu dan keberadaan rumah warga di sempadan sungai Krueng Jambo Aye, secara hukum sudah menyimpang dari pemanfaatan ruang, sebagaimana yang diatur dalam Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Aceh Utara Tahun 2012-2032.

Penyebab terjadinya penyimpangan tersebut, dikarenakan: (a) untuk memenuhi kebutuhan masyarakat/kepentingan umum; (b) intervensi politik saat itu, yang salah dalam menafsirkan pengertian dan fungsi kegiatan aspirasi dewan; (c) disaat itu, belum adanya RTRW Aceh Utara yang berkekuatan hukum; (d) kurang berjalannya fungsi dan peran BKPRD Aceh Utara dalam pengendalian pemanfaatan ruang; (e) belum adanya RTRW Aceh Utara yang berkekuatan hukum; (f) belum terealisasinya RDTR, Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis dan Peraturan Zonasi, sebagai penjabaran RTRW Aceh Utara Tahun 2012-2032; dan (g) untuk perumahan warga, karena tidak adanya teguran kepada para penghuni rumah, dan secara turun-temurun telah menghuni sempadan sungai tersebut.

Alasan Pemerintah Kabupaten Aceh Utara tidak mengambil tindakan hukum terhadap penyimpangan Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013, khususnya pemanfaatan ruang di sempadan sungai Krueng Jambo Aye Panton Labu Kabupaten Aceh Utara, karena disaat itu: (a) merupakan kebijakan Pemerintah Aceh Utara, guna memenuhi kepentingan umum dan mendesak; (b) kegiatan merupakan aspirasi anggota DPRK Aceh Utara; (c) belum adanya RTRW pada saat itu, yang secara hukum mengikat; dan (d) Masih belum adanya dana untuk melakukan pengrelokasian pasar dimaksud, serta untuk melakukan penertiban perumahan warga di sempadan sungai Krueng Jambo Aye.

Disarankan untuk Pemerintah Kabupaten Aceh Utara: Pertama, penting segera merelokasi pasar sesuai dengan komitmennya dalam kebijakan tata ruangnya. Kemudian manfaatnya jauh berbanding terbalik dengan manfaat ekonomi/retribusi pasar, dengan nilai kesehatan masyarakat. Kedua, tidak adanya anggaran yang tersedia untuk merelokasi pasar, bukanlah sesuatu yang sulit, hal ini dikaitkan dengan adanya kebijakan Pemerintah Pusat, terutama Kementerian Perindustrian dan perdagangan, yang saat ini sedang giat-giatnya membangun pasar tradisional maupun semi modern di seluruh Indonesia. Ketiga, terhadap perumahan penduduk yang berada disepanjang sempadan sungai Krueng Jambo Aye, khususnya yang melintasi kota Panton Labu, agar dapat ditertibkan walaupun belum tersedianya dana untuk merelokasinya, setidaknya-tidaknya harus sudah tidak ada lagi pengembangan, kemudian diwajibkan untuk memelihara kebersihan sungai, dan adanya jarak antar rumah atau tidak dempet, guna menjaga dan memelihara estetika lingkungan. Keempat, secara khusus, agar Pemerintah Kabupaten Aceh Utara dapat melakukan peninjauan kembali untuk merivisi RTRWK yang telah ditetapkan oleh Qanun Aceh Utara No. 7 Tahun 2013. Hal ini berkaitan dengan penyusunan RDTR, Rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten dan Peraturan Zonasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Amirudin dan Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Atif Latipulhayat, 2014, *Kazanah*, Jurnal Ilmu Hukum, Universitas Padjadjaran Bandung, Volume 1 No 3.
- Balisruti, 2011, *Suara Milenium Development Goals (MDGs)*, Edisi No. 1 Januari-Maret.
- Darmodiharjo Darji dan Shidarta, 2006, *Pokok-pokok Filsafat Hukum (Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Efendi dkk, 2010, *Sinergisitas Penataan Ruang*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 52, Tahun XII, Desember.
- Hermanto Dardak, 2007, “Sosialisasi UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang kepada para Pejabat di Lingkungan Kementerian Negara Lingkungan Hidup tanggal 15 Mei 2007 di Jakarta”, Berita Penataan Ruang edisi 04.
- Iman Soedrajat, 2008, “Sambutan dalam Buku Pedoman Pengawasan Teknis Pengaturan, Pembinaan dan Pelaksanaan Penataan Ruang”, Direktur Penataan Ruang Nasional, Jakarta.
- Imam S. Ernawi, 2008, “Kebijakan Penataan Ruang Berdasarkan UU No. 26 tahun 2007 Dalam Rangka Penyelenggaraan Infrastruktur Pekerjaan Umum”, Kuliah Umum Kedinasan Terpusat untuk Program Magister Angkatan 2008 diselenggarakan di Jakarta, 11 Agustus.
- Jamaluddin Jahid, 2012, *Analisis Kritis terhadap UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*, Jurnal Plano Madani, Vol. 1 Nomor 1.
- M. Zuhri, 2012, *Aspek Hukum Perencanaan Tata Ruang Kawasan Perkotaan di Indonesia*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 14, No. 3, Desember.
- Nina Mirantie Wirasaputri, 2014, *Proses Penyusunan Rencana Tata Ruang dalam Kaitan Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 16 No. 1, April.
- Nixon, dkk, 2013, *Perlindungan Hukum Terhadap Whistleblower dan Justice Collaborator Dalam Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, USU Law Journal, Vol. 2, No.2.

- Lina Marlia, 2012, “Setelah Perda RTRW Ditetapkan, RDTR Perlu Dipercepat”, sambutan Direktur Pembinaan Penataan Ruang Daerah Wilayah-I pada Penutupan Kegiatan Diseminasi Regional Penyelenggaraan Bidang Penataan Ruang di Wilayah I di Batam, tanggal 4 Mei.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2012, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Otje Salman dan Eddy Damian, 2002, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung.
- Soerjono Soekanto, 2012, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Yonnawati, 2016, *Rekonstruksi Hukum Penataan Ruang Berkaitan dengan Pemekaran Daerah Otonomi Baru*, Jurnal Ilmu Hukum (Justicia) Sains, Vol.1 No.1.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2003 tentang Pemindahan Ibukota Kabupaten Aceh Utara dari Wilayah Kota Lhokseumawe ke Lhoksukon di Wilayah Kabupaten Aceh Utara.
- Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 63/PRT/1993 tentang Garis Sempadan Sungai.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 16/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana tata Ruang Wilayah Kabupaten.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 20/PRT/M/2011 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 01/PRT/M/2013 tentang Pelimpahan kewenangan Pemberian Persetujuan Substansi dalam Penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Rinci Tata Ruang Kabupaten/Kota.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 50 Tahun 2009 tentang Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Daerah.

Peraturan Menteri Perdagangan No. 48/m-dag/per/8/2013 tentang Pedoman Pembangunan dan Pengelolaan Sarana Distribusi Perdagangan.

Qanun Aceh Utara No. 12 Tahun 2012 tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Qanun Kabupaten Aceh Utara No. 7 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Aceh Utara Tahun 2012-2032.