

**UJIAN TERBUKA**

**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN DAERAH DI BIDANG TATA  
RUANG UNTUK MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN  
MASYARAKAT YANG BERKEADILAN**



**Untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum Pada  
Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**

**Oleh :**

**HARIS BUDIMAN, S.H.,M.H.  
NIM : PDIH.03.IX.16.0466**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM UNISSULA  
SEMARANG  
2019**

**UJIAN TERBUKA**

**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN DAERAH DI BIDANG TATA  
RUANG UNTUK MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN  
MASYARAKAT YANG BERKEADILAN**

**OLEH:**

**HARIS BUDIMAN**  
NIM. PDIH.03.IX.16.0466

**Telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal  
seperti tertera di bawah ini**

**Semarang, 13 September 2019**

**PROMOTOR**

Prof. Dr. H. Eman Suparman, S.H.,M.H.  
NIDN. 00-2304-5909

**CO-PROMOTOR**

Dr.Hj. Anis Mashdurohatun, S.H.,M.Hum.  
NIDN. 06-2105-7002

**Mengetahui,**

**Ketua Program Doktor Ilmu Hukum  
Universitas Islam Sultan Agung Semarang**



  
Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H.,M.Hum.  
NIDN. 06-2105-7002

## PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

**Nama : Haris Budiman, SH, MH**  
**NIM : PDIH.03.IX.16.0466**  
**Alamat : Griya Bojong Indah C9 Kuningan Jawa Barat**  
**Asal Instansi : Fakultas Hukum Universitas Kuningan**

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya Disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik (Sarjana, Magister, dan/atau Doktor di universitas/ perguruan tinggi manapun)
2. Karya Disertasi ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian penulis sendiri tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Promotor dan Co-Promotor
3. Dalam karya Disertasi ini tidak terdapat karya-karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas mencantumkan sebagai acuan dan menuliskan sumber acuan tersebut dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena Disertasi ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, Agustus 2019

Membuat Pernyataan



**Haris Budiman, SH, MH**  
NIM. PDIH.03.IX.16.0466

لَا إِلَهَ إِلَّا أَنْتَ سُبْحَانَكَ إِنِّي كُنْتُ مِنَ الظَّالِمِينَ (٨٧)

.....Tidak ada Tuhan yang berhak disembah kecuali Engkau (Ya Allah), Maha Suci Engkau, sesungguhnya aku adalah termasuk diantara orang-orang yang berbuat zalim  
(QS Al Anbiya, 87)

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim*, Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan hidayahnya sehingga penyusunan disertasi dengan judul *Rekonstruksi Kebijakan Daerah Di Bidang Tata Ruang Untuk Meningkatkan Kesejahteraan masyarakat yang Berkeadilan (Studi Tentang Pelanggaran Alih Fungsi lahan di Wilayah III Cirebon)* dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Penulis menyadari keterbatasan pengetahuan yang dimiliki pada saat penyusunan Disertasi ini. Banyak pihak baik secara langsung maupun tidak langsung memberikan banyak bimbingan, masukan dan arahan sehingga banyak memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis. Untuk itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang amat terpelajar Prof. Dr. H. Eman Suparman, SH, MH, yang berkenan meluangkan waktu sebagai Promotor dengan penuh ketelitian, kecermatan dan kesabaran telah memberikan koreksi dan masukan untuk menyempurnakan Disertasi ini. Terima kasih yang setinggi-tingginya disampaikan juga kepada yang amat terpelajar Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH, M.Hum, yang telah bersedia meluangkan waktu ditengah-tengah kesibukan yang luar biasa untuk menjadi Co-Promotor tempat berkonsultasi pada setiap waktu. Beliau telah banyak mengarahkan dan memberi masukan bagi kesempurnaan Disertasi ini.

Perkenankan juga penulis mengucapkan terimakasih yang tiada terhingga dan sedalam-dalamnya kepada :

1. Bapak Ir. H. Prabowo Setiyawan, M.T., Ph.D. Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang beserta segenap jajarannya yang telah memberikan kesempatan yang sangat berharga kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Bapak H. Anis Thoha, M.A, Ph.D, Mantan Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang periode 2014-2018.

3. Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi, serta Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) yang telah memberikan beasiswa BUDI-DN kepada penulis, sehingga berkesempatan melanjutkan studi Program Doktor (S3) di Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
4. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H. S.E. Akt. M.Hum, Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang beserta segenap jajarannya yang telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis selama mengikuti pendidikan.
5. Ibu Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH, M.Hum. Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
6. Ibu Dr. Sri Endah Wahyuningsih, SH, M.Hum, Sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang banyak memberikan arahan untuk segera menyelesaikan studi Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Islam Sultan Agung Semarang
7. Prof. Dr. Hartiwiningsih, SH, M.Hum, Prof. Dr. Eko Sopyono, SH, MH, Prof. Dr. Ahmad Rofiq, MA, Dr. Widayati, SH, M.Hum, Dr. Sri Kusriyah, SH, MH, yang dengan segala kearifan telah berkenan menguji hasil karya penulis dan memberikan masukan-masukan yang luar biasa.
8. Kepala Bappeda dan Kepala Dinas PUPR Kabupaten Kuningan, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Cirebon dan Kota Cirebon yang telah memberi kesempatan, fasilitas dan perhatian kepada penulis, untuk melakukan penelitian disertasi ini.
9. Seluruh Dosen dan Guru Besar Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah banyak memberikan sumbangsih keilmuan.
10. Drs. H. Uri Syam, SH, MH Ketua Yayasan Pendidikan Sang Adipati Kuningan, atas dorongan dan motivasi tiada henti untuk keberhasilan penulis menyelesaikan studi.

11. Dr. H. Dikdik Harjadi, SE, M.Si, Rektor Universitas Kuningan, atas semangat, dorongan, motivasi dan bantuan yang terus menerus untuk keberhasilan penulis menyelesaikan studi.
12. Dr. Ana Fitri Hindriyani (Wakil Rektor I), Fahmi Yusuf, MMSI, Ph.D. (Wakil Rektor II) dan Dr. Ilham Adhya, M.Si (Wakil Rektor III) atas bantuan dan semangat untuk segera menyelesaikan studi.
13. Rekan-rekan Dekan dan Direktur Pascasarjana di lingkungan Universitas Kuningan, Dr. Yeyen Suryani, M.Pd (Dekan FKIP), Dr. Toto Supartono, M.Si. (Dekan FHUT), Dr. Herma Wiharno, M.Si. (Dekan FE), Dadang Hamdani, S.Kom. M.Kom (Dekan Fakultas Ilmu Komputer), dan Dr. Iskandar, MM (Direktur Pascasarjana) atas kerja sama yang harmonis sehingga membantu mempercepat penyelesaian studi.
14. Mas Iluk, Mas Azis, Mba Erent, dan Mas Aris, staf bagian administrasi Pogram Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah memberikan pelayanan administrasi dengan cepat, ramah, kekeluargaan, menyenangkan dan memuaskan
15. Seluruh teman-teman Program Beasiswa BUDI-DN LPDP angkatan IX, Pa Umar (Universitas Surakarta Solo), Mas Andrie (Universitas Darul Ulum Jombang), Pa Lilik (Undaris Semarang), Mas Alwan (Unrika Riau), Bu Yati (Uniska Banjarmasin), Bu Herwin (Universitas Surakarta Solo), Bu Mirah (Universitas Panca Budi Medan), Mba Dewi (Universitas Maritim Raja Ali Haji Tanjung Pinang), dan Bu Zulfiani (Universitas Samudra Langsa Aceh) yang saling menyemangati, penuh persahabatan dan kompak.
16. Terimakasih yang tak terhingga penulis sampaikan kepada Yang Mulia Ibunda Loloh Karsilah (almh) dan ayahanda Halil Arisbaya (alm) yang semasa hidupnya terus menerus tiada henti mendoakan, mendidik penuh kasih sayang dan memberi yang terbaik untuk penulis. Terima kasih pula penulis ucapkan kepada Ibunda mertua Ana Maryana dan Ayahanda mertua R Rahmat Ismail yang senantiasa mendoakan penulis agar sukses dalam pendidikan, keluarga dan karir.

17. Terimakasih penulis ucapkan yang sedalam-dalamnya kepada istri tercinta, Arna Windiarni, S.Pd, dan kedua anakku tersayang Bayu Aji Dewantara dan Dewi Amarwati Purbaendah, yang dengan penuh perhatian, ketulusan dan pengorbanan yang besar tiada henti-hentinya mendoakan, memberikan inspirasi, dorongan semangat dan membesarkan hati penulis dalam menghadapi berbagai hambatan dan rintangan studi ini sehingga terselesaikan disertasi ini.
18. Terimakasih penulis sampaikan dengan setulus hati kepada semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu-persatu yang telah mendukung mulai sejak awal hingga selesainya penulisan disertasi ini.

Semoga Allah SWT berkenan memberikan balasan yang setimpal atas budi baik dan bantuan dari Bapak/Ibu dan saudara semuanya.

**Penulis,**

**HARIS BUDIMAN**



## SUMMARY

The implementation of spatial planning aims to create a safe, comfortable, productive and sustainable space which can be achieved through an effort of realizing a harmony between natural and artificial environment, realizing an integrated use of natural and artificial resources, and realizing protection of space function and prevention of negative impacts on the environment due to space utilization.

Yet, currently, the effort to create a safe, comfortable, productive and sustainable space is still facing serious challenges as it is shown by many problems reflecting that the quality of our living space is still far from that ideal. Those problems include the increasing frequency and coverage of disasters, slum housing, traffic congestion, floods in rainy season, droughts in dry season, environmental pollution, etc.

The authority to manage spatial planning and space utilization has been regulated in Law Number 26 of 2007 concerning Spatial Planning. Meanwhile, in the level of Province and Regency/City, spatial planning is stipulated in Regional Regulations concerning Regional Spatial Plan (RTRW) and Detailed Spatial Plan (RDTR). As formulated in Law Number 26 of 2007 concerning Spatial Planning, spatial planning is carried out to produce a General Spatial Plan and a Detailed Spatial Plan. This Detailed Spatial Plan is an operational device for the General Spatial Plan. Therefore, it becomes a question when many regions in Indonesia have not yet formulated RTRW in RDTR. In this case, data from the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning shows that up to 2018, out of 516

Regencies/Cities in Indonesia, there are only 40 Regencies/Cities that have formulated Detailed Spatial Plan.

The number of Regencies/Cities that have not formulated RDTR encourages the government to make various efforts, including the issuance of Government Regulation Number 24 of 2018 concerning Electronic Integrated Business Licensing Services System which requires regional governments to have RDTR as well as the Agrarian Reform Program which requires regional governments to review RTRW and RDTR policies. Yet, in practice, those efforts still face various challenges so that its implementation is not effective.

The failure to formulate a Detailed Spatial Plan (RDTR) results in legal uncertainty in the implementation of spatial planning in the regions. This legal uncertainty then causes the Regional Governments to issue various location permits which are not guided by the proper spatial policies. As a result, this condition has led to land use conversion in various regions. Agricultural land which is the main source for national rice has been converted for new housing and settlement development. As reported by the Agriculture Census in 2013 that Indonesia lost 0.25 hectares of agricultural land in every minute that are converted for non-agricultural purposes. If these 0.25 hectares of converted land are managed by a farmer household, then due to land use conversion, there is a household losing its source of life in every minute.

In brief, spatial planning policy as a guideline for development is often set aside and forced when there is a desire to carry out development with the

orientation to increase local own-source revenue which is actually not in line with the applicable spatial planning policy.

Based on the background previously described, the problems discussed in this research are: (1) the construction of regional spatial planning policies to improve the society's welfare which is not based on justice, (2) the weaknesses on the implementation of regional spatial planning policies to improve the equitable society's welfare, and (3) the reconstruction of regional spatial planning policies that can be formulated to improve the equitable society's welfare.

Relating to these problems, the objectives of this research are formulated as follows: (1) to analyze the construction of regional spatial planning policies based on Legislation and Regional Regulation on Regional Spatial Planning, (2) to discover and describe the weaknesses on the implementation of regional spatial planning policies that cause violations of agricultural land use conversion, and (3) to explain the importance of reconstructing regional spatial planning policies to improve the equitable society's welfare.

The legal theories used in this research are the legal state theory, the justice theory, the legal system theory by Lawrence M. Friedman, the legal operation theory by Chamblis and Seidman, the responsive legal theory by Philippe Nonet, and the progressive legal theory by Satjipto Rahardjo. This research used constructivism paradigm by applying non-doctrinal research method. Meanwhile, the research type used was qualitative analysis method with socio legal approach. This research was conducted in Region III Cirebon which included Kuningan Regency, Cirebon Regency, Majalengka Regency, Indramayu Regency, and

Cirebon City. Further, the informants and respondents were selected by applying purposive sampling technique supported by Snowball sampling for data validity purposes. The collected data were then analyzed by using interactive method.

As results, there were three important findings following the three central issues discussed in this research. First, the construction of regional spatial planning policies in Region III Cirebon is formulated in Regional Regulations concerning Regional Spatial Plan (RTRW). This RTRW is a guideline used for regional space utilization in the future and functions as a basis in formulating policies and strategies for spatial planning in Regency/City. In the legislative hierarchy, this Regional Regulation is the elaboration of the strategies and directions of Provincial spatial planning policy into the strategies of Regency/City spatial planning policy. This elaboration is guided by Law Number 26 of 2007 concerning Spatial Planning, Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government, Government Regulation Number 26 of 2008 concerning National Spatial Plan (RTRWN), and West Java Provincial Regulation concerning Provincial Spatial Planning. However, since the legislation does not explicitly regulate the regional obligation to formulate a detailed spatial plan (RDTR), the formulation of RDTR is not considered as a priority for the Regional Government. This condition causes a legal vacancy resulting in legal uncertainty since the regions do not have a guideline in formulating RDTR in a Regional Regulation. Hence, the goal of regional spatial planning policies as a guideline for development plans to improve the equitable society's welfare cannot be realized.

Second, the weaknesses on the implementation of regional spatial planning policies in an effort to improve the equitable society's welfare are preceded by legal uncertainty regulating the regional spatial planning. The failure to formulate RTRW in RDTR causes the regional government to not have a clear guideline in granting permits relating to spatial planning and space utilization. Hence, land use conversion occurs in almost all agricultural areas. The second weakness is that the institutional structure of the Spatial Planning Coordination Board that manages RTRW both at the Central and in the regions is *ad hoc* so that its implementation is not effective. Besides, in the era of regional autonomy, the supervision carried out by the central government towards the regional government is not effective because the regional governments have a huge role in managing their own household. Another problem is that the society's role in the formulation of spatial policies has not been optimal since its formulation as well as in its utilization and supervision.

Third, the reconstruction of regional spatial planning policies is absolutely carried out as an effort to improve the equitable society's welfare as mandated in Article 33 of the 1945 Constitution. The reconstruction is carried out in philosophical and juridical level. At the philosophical level, the formulation of regional spatial planning policies needs to consider the values of preservation, sustainability and community participation in spatial planning management so that it is expected that the equitable society's welfare can be realized. At the Juridical level, the reconstruction is carried out towards Law Number 26 of 2007 concerning Spatial Planning in which there are additional spatial planning

principles, namely the principle of sustainability and the principle of usefulness. The reconstruction is also carried out towards Article 26 of Law Number 26 of 2007 which regulates the regional obligation to formulate RTRW and RDTR. In terms of policies in the regions, the reconstruction is carried out towards the Regional Regulations concerning RTRW which integrates RTRW and RDTR in a policy stipulated in a Regional Regulation.

Based on those findings, some suggestions are proposed, namely: (1) the government should formulate legislation in spatial planning sector that provides clarity and legal certainty so that Regional Governments have a clear guideline in formulating Regional Regulations concerning Regional Spatial Plan (RTRW) and Detailed Spatial Plan (RDTR); (2) the government should strengthen the role of the Spatial Planning Coordination Board (BKPR) both at the Center and in the Regions as well as carry out licensing reforms in spatial sector to create comfortable, productive and sustainable space; and (3) the government should reconstruct spatial planning policies especially towards Law Number 26 of 2007 concerning Spatial Planning and Regional Regulations on Regional Spatial Plan (RTRW) by adopting the ideals of Pancasila as a means to improve the equitable society's welfare.

The results of this research have two implications, including: (1) theoretically, spatial policies in regional regulations which tend to be economic-oriented have caused various problems, such as land use conversion, environmental degradation, and land conflicts. Hence, the findings of this research encourage to the creation of ideas to develop ideal models in formulating regional

policies in spatial sector that are oriented towards the improvement of society's welfare while maintaining justice for all society as an initial reference for further in-depth research in the field of spatial planning; (2) practically, as an input for Regional Governments especially in Region III Cirebon as well as in Indonesia, it is suggested that the Regional Governments can immediately develop an Integrated Regional Spatial Plan (RTRW) and Detailed Spatial Plan (RDTR) so that there will be legal certainty since they have a clear guideline in formulating regional spatial planning policies.

## **RINGKASAN**

Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan, melalui upaya terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, dan terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Upaya menciptakan ruang yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan pada saat ini masih menghadapi tantangan yang berat, hal ini ditunjukkan oleh masih banyaknya permasalahan yang mencerminkan bahwa kualitas ruang kehidupan kita masih jauh dari cita-cita tersebut. Permasalahan tersebut antara lain adalah dengan semakin meningkatnya frekuensi dan cakupan bencana, lingkungan perumahan yang kumuh, kemacetan lalu lintas, banjir di musim hujan, kekeringan di musim kemarau, pencemaran lingkungan, dan sebagainya.

Kewenangan untuk mengelola penataan ruang dan pemanfaatan ruang telah diatur dalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Sedangkan di daerah Provinsi dan Kabupaten Kota penataan ruang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Hal ini selaras dengan apa yang dirumuskan dalam Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyatakan bahwa perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan Rencana Umum Tata Ruang dan dan Rencana Rinci Tata Ruang. Rencana Rinci



Tata Ruang ini merupakan perangkat operasional Rencana Umum Tata Ruang. Oleh karena itu menjadi suatu pertanyaan ketika banyak daerah di Indonesia yang sampai saat ini belum merumuskan RTRW dalam RDTR. Data dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang menyebutkan bahwa sampai dengan tahun 2018 ini, dari 516 Kabupaten Kota seluruh Indonesia baru 40 Kabupaten Kota yang sudah merumuskan Rencana Detail Tata Ruang.

Banyaknya Kabupaten Kota yang belum merumuskan RDTR mengharuskan pemerintah melakukan berbagai upaya, antara lain dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelayanan Perijinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, yang mewajibkan pemerintah daerah memiliki RDTR. Serta program Reforma Agraria, yang mengharuskan pemerintah daerah meninjau ulang kebijakan RTRW dan RDTR nya, namun dalam implementasi di lapangan kedua upaya tersebut masih banyak mengalami kendala, sehingga tidak efektif dilaksanakan.

Tidak dirumuskannya Rencana Rinci Tata Ruang (RDTR) menunjukkan bahwa kebijakan belum berbasis pada nilai-nilai keadilan pada masyarakat, karena kebijakan penyelenggaraan tata ruang di daerah menimbulkan ketidakpastian hukum, Oleh karena itu banyak izin-izin lokasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah tidak berpedoman pada arahan tata ruang yang seharusnya, hal ini menimbulkan alih fungsi lahan di berbagai kawasan. Lahan-lahan pertanian yang merupakan sumber utama untuk beras nasional telah diganti dengan pembukaan lahan untuk pembangunan perumahan dan pemukiman baru.

Bahkan menurut Sensus Pertanian tahun 2013, setiap menit Indonesia kehilangan 0,25 hektar lahan pertanian yang berubah fungsi menjadi non pertanian. Jika 0,25 hektar lahan yang dikonversi itu dikelola oleh satu rumah tangga petani, maka akibat konversi lahan, setiap menit ada satu rumah tangga yang kehilangan sumber kehidupannya.

Pedoman bahwa pengelolaan tata ruang sebagai acuan pembangunan, sering dikesampingkan dan dipaksakan ketika terdapat keinginan untuk melaksanakan pembangunan dengan orientasi meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, yang sebenarnya tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku. Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, permasalahan yang dibahas dalam disertasi ini adalah: (1) konstruksi kebijakan daerah di bidang Tata Ruang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat belum berbasis keadilan, (2) kelemahan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang tata ruang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan, serta (3) rekonstruksi kebijakan daerah di bidang tata ruang yang bisa dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan

Berkaitan dengan permasalahan tersebut, tujuan yang hendak dicapai dalam disertasi ini adalah (1) untuk melakukan kajian terhadap konstruksi kebijakan daerah di bidang Tata Ruang menurut Peraturan Perundang-undangan dan Perda Rencana Tata Ruang Wilayah yang belum berbasis keadilan, (2) untuk menemukan dan menganalisis kelemahan-kelemahan dalam pelaksanaan kebijakan daerah di bidang tata ruang yang belum berbasis keadilan, dan (3) untuk

menemukan dan merekonstruksi kebijakan daerah di bidang tata ruang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan

Teori yang digunakan dalam penelitian disertasi ini adalah Teori Negara Hukum, Teori Keadilan, Teori Sistem Hukum dari Lawrence Friedman, Teori Bekerjanya Hukum dari Chamblis dan Seidman, Teori Hukum Responsif dari Philippe Nonet dan Teori Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo. Penelitian menggunakan paradigma Konstruktivisme dengan metode yang digunakan adalah metode penelitian *non doktrinal*. Jenis penelitian yang digunakan metode analisis kualitatif, pendekatan Sosio Legal, lokasi penelitian dilakukan di Wilayah III Cirebon yang meliputi Kabupaten Kuningan, Kabupaten Cirebon, Kabupaten Majalengka, kabupaten Indramayu dan Kota Cirebon. Penentuan informan menggunakan teknik Purposive Sampling, yang didukung dengan Snowball sampling untuk mencari validitas data, dan analisis data menggunakan metode interaktif

Temuan pertama, kontruksi kebijakan daerah kabupaten/ kota di wilayah III Cirebon di bidang tata ruang dirumuskan dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Kebijakan RTRW ini merupakan arahan perwujudan ruang wilayah yang ingin dicapai pada masa yang akan datang, dan memiliki fungsi sebagai dasar untuk memformulasikan kebijakan dan strategi penataan ruang di wilayah kabupaten/ kota. Dalam hierarki perundang-undangan, Peraturan Daerah ini merupakan penjabaran strategi dan arahan kebijakan pemanfaatan ruang wilayah Provinsi ke dalam strategi pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten/ Kota, dengan berpedoman pada Undang Undang Nomor 26 tahun

2007 tentang Penataan Ruang, Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi. Namun karena peraturan perundang-undangan di atasnya tidak mengatur kewajiban daerah Kabupaten Kota untuk merumuskan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), maka perumusan RDTR tidak menjadi prioritas Pemerintah Daerah. Kondisi seperti ini menyebabkan terjadi kekosongan hukum yang menimbulkan ketidakpastian hukum dan mengganggu nilai-nilai keadilan dalam masyarakat, karena daerah tidak memiliki acuan dalam merumuskan RDTR dalam suatu Peraturan Daerah. Sehingga tujuan dari penataan ruang di daerah sebagai pedoman rencana pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan belum dapat diwujudkan.

Temuan kedua, kelemahan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang tata ruang dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat berkeadilan secara substansi diakibatkan adanya ketidakjelasan peraturan perundang-undangan yang menyebabkan kepastian hukum sehingga daerah tidak merumuskan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang merupakan perangkat operasional dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Penegakan hukum yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak berjalan dengan baik. Secara struktural, kelembagaan Badan Koordinasi Penataan Ruang yang mengelola RTRW baik di Pusat maupun di daerah bersifat *ad hoc*, dan dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang kedudukan jabatannya dibawah Kepala Daerah sehingga tidak efektif dalam

pelaksanaannya, reformasi perizinan di bidang tata ruang belum berjalan dengan baik, dan aparaturnya yang melaksanakan perencanaan dan pengendalian tata ruang belum menunaikan tugasnya dengan baik, serta pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat pada era otonomi daerah ini menjadi tidak efektif, karena pemerintah daerah memiliki peran yang sangat besar dalam mengatur dan mengelola rumah tangga daerahnya. Kelemahan kultural terletak pada peran masyarakat dalam perumusan kebijakan tata ruang belum optimal sejak perumusan kebijakan maupun dalam pemanfaatan dan pengawasan tata ruang. Kurangnya pemahaman masyarakat terhadap pola pengelolaan ruang yang sesuai dengan karakteristik kawasan, serta adanya pandangan bahwa upaya pelestarian lingkungan merupakan beban biaya yang dapat mengurangi keuntungan.

Temuan ketiga, rekonstruksi kebijakan daerah di bidang tata ruang mutlak dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Rekonstruksi dilakukan dalam tataran filosofis (nilai-nilai) dan yuridis. Pada tataran filosofis, proses perumusan kebijakan daerah di bidang tata ruang perlu dikembangkan nilai-nilai kelestarian, keberlanjutan dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan tata ruang, sehingga diharapkan akan terwujud kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. Pada tataran Yuridis, rekonstruksi dilakukan pada Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dimana ada penambahan asas-asas penataan ruang, yaitu asas kelestarian dan asas kebermanfaatan. Rekonstruksi juga dilakukan pada Pasal 26 Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 yang mengatur kewajiban daerah dalam merumuskan

RTRW dan RDTR. Untuk kebijakan di daerah, dilakukan rekonstruksi terhadap Peraturan Daerah tentang RTRW, yang mengintegrasikan RTRW dan RDTR dalam satu kebijakan yang diatur dalam satu Peraturan Daerah.

Berdasarkan temuan-temuan sebagaimana disebutkan, maka dapat diberikan saran, antara lain: (1) pemerintah hendaknya menyusun peraturan perundang-undangan di bidang tata ruang yang memberikan kejelasan dan kepastian hukum sehingga bisa dijadikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam perumuskan Peraturan Daerah di bidang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR); (2) pemerintah hendaknya meningkatkan penguatan peran Badan Koordinasi Penataan Ruang (BKPR) baik di Pusat maupun di Daerah dan melakukan reformasi perizinan di bidang tata ruang untuk menciptakan penataan ruang yang nyaman, produktif dan berkelanjutan; serta (3) pemerintah hendaknya melakukan rekonstruksi kebijakan di bidang tata ruang terhadap Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dengan mengembangkan cita hukum Pancasila sebagai sarana untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan

Hasil penelitian ini memiliki dua implikasi, yaitu: (1) secara teoretis kebijakan tata ruang dalam regulasi kebijakan daerah yang selama ini cenderung berorientasi pada pertimbangan ekonomi namun belum berbasis keadilan telah menimbulkan berbagai permasalahan di lapangan seperti alih fungsi lahan, kerusakan lingkungan dan konflik pertanahan. Hasil temuan mendorong lahirnya gagasan untuk mengembangkan model ideal dalam merumuskan kebijakan

daerah di bidang tata ruang yang berorientasi kepada meningkatnya kesejahteraan masyarakat dengan tetap menjaga keadilan terhadap semua lapisan masyarakat sebagai referensi awal untuk melakukan penelitian lanjut yang lebih mendalam di bidang tata ruang; (2) secara praktis, sebagai masukan bagi Pemerintah Daerah untuk segera menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruan (RDTR) yang terintegrasi sehingga tercipta kepastian hukum dan menjadi pedoman dalam membuat kebijakan pembangunan di daerah.