

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pembangunan wilayah perkotaan modern menuntut adanya pengelolaan ruang yang selaras antara aktivitas sosial-ekonomi dengan perlindungan lingkungan hidup. Prinsip keseimbangan ini merupakan salah satu landasan utama dalam kebijakan penataan ruang di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. Penataan ruang dimaksudkan untuk menghasilkan struktur ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan, termasuk penguatan fungsi Ruang Terbuka Hijau (RTH) sebagai instrumen ekologis yang penting<sup>1</sup>. Keberadaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) tidak hanya menjaga kualitas udara dan mengurangi risiko banjir, tetapi juga meningkatkan kenyamanan kota dan fungsi sosial ruang publik<sup>2</sup>.

Sebagai kota metropolitan terbesar di Jawa Timur, Surabaya menghadapi tekanan pembangunan yang signifikan sehingga kebutuhan akan Ruang Terbuka Hijau (RTH) menjadi semakin penting. Pemerintah Kota Surabaya secara konsisten menetapkan kebijakan pemenuhan Ruang Terbuka Hijau (RTH) melalui pengaturan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) untuk mendukung keberlanjutan lingkungan perkotaan. Penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) ini merupakan bagian dari komitmen pemerintah kota untuk mewujudkan ruang

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pasal 28, pasal 29 ayat (1), (2), (3) hingga pasal 31.

<sup>2</sup> Purwanto, A. *Manajemen Ruang Terbuka Hijau di Perkotaan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019

kota yang tertata, sekaligus memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengharuskan tersedianya minimal 30% Ruang Terbuka Hijau (RTH) dari luas wilayah kota.

Namun, kebijakan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) tidak lepas dari dampak terhadap warga yang lahannya ditetapkan sebagai kawasan hijau. Pembatasan pemanfaatan lahan seperti pelarangan pembangunan, ketidakbolehan memperluas bangunan, dan penurunan nilai ekonomis lahan seringkali menjadi persoalan yang menimbulkan ketidakpuasan masyarakat. Warga yang terdampak merasa kehilangan potensi pemanfaatan ruang tanpa adanya kejelasan bentuk kompensasi yang diberikan pemerintah daerah<sup>3</sup>. Kondisi ini memunculkan masalah keadilan dan kepastian hukum bagi pemilik lahan yang terkena dampak kebijakan tata ruang.

Secara yuridis, pemerintah daerah memiliki kewajiban memberikan kompensasi atas pembatasan pemanfaatan ruang yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang<sup>4</sup> dan diperjelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang<sup>5</sup>, yang menyatakan bahwa pembatasan hak atas tanah dan ruang wajib diimbangi dengan pemberian kompensasi yang adil dan proporsional. Kompensasi tersebut dapat berupa ganti rugi, insentif, relokasi, keringanan pajak, atau

---

<sup>3</sup>Sitorus, O. *Hak Atas Tanah dan Pembatasannya dalam Penataan Ruang*. Bandung: Refika Aditama. 2021. hal. 201

<sup>4</sup>Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

<sup>5</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

bentuk lain sesuai kondisi dan kebutuhan. Pengaturan kompensasi ini merupakan wujud perlindungan negara terhadap hak-hak warga dalam penyelenggaraan penataan ruang<sup>6</sup>. Meski kerangka hukum telah tersedia, implementasi pengaturan kompensasi di Surabaya masih jauh dari optimal. Banyak warga mengaku tidak menerima penjelasan memadai terkait hak kompensasi maupun prosedur untuk memperolehnya. Dalam beberapa kasus, masyarakat yang mengajukan permohonan pemanfaatan ruang justru mengalami penolakan dengan alasan sektoral tanpa penjelasan mengenai alternatif kompensasi yang seharusnya disediakan pemerintah. Laporan dari Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan (DPRKPKTR) Surabaya tahun 2023<sup>7</sup> menunjukkan masih adanya ketidakjelasan prosedur dan minimnya transparansi dalam penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) terhadap lahan masyarakat.

Permasalahan ini menunjukkan adanya ketidaksinkronan antara rumusan normatif dalam peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya di tingkat daerah. Ketidakpastian hukum muncul ketika pemerintah daerah tidak memberikan informasi yang jelas, tidak menetapkan mekanisme kompensasi, dan tidak memberikan kepastian waktu serta prosedur kepada masyarakat terdampak. Dari perspektif hukum administrasi negara, tindakan pemerintah dalam penetapan zonasi maupun pembatasan ruang harus mematuhi Asas-Asas

---

<sup>6</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Jakarta. 2021

<sup>7</sup>Pemerintah Kota Surabaya, DPRKPKTR. *Laporan Penyelenggaraan Penataan Ruang Kota Surabaya*. Surabaya. 2023

Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), termasuk asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, dan asas akuntabilitas<sup>8</sup>. Ketidapatuhan terhadap asas tersebut juga berpotensi menimbulkan dugaan maladministrasi. Di berbagai daerah di Indonesia, ketidakjelasan kompensasi atas pembatasan ruang telah memicu sejumlah pengaduan ke Ombudsman dan gugatan di Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara (PTUN), karena dinilai merugikan hak warga serta bertentangan dengan kewajiban pemerintah dalam memberikan kepastian hukum. Situasi serupa sangat mungkin terjadi di Kota Surabaya apabila regulasi mengenai kompensasi tidak diperjelas. Yang semestinya dalam penentuan Tata Ruang harus mengacu pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang<sup>9</sup>. Berdasarkan peraturan diatas semestinya bisa memberikan solusi atas kompleksitas permasalahan yang ada di kota Surabaya, oleh karena itu penelitian ini diperlukan untuk menganalisis kecukupan dasar hukum yang berlaku, mengidentifikasi kesenjangan implementasi kebijakan, serta merumuskan rekomendasi perbaikan diadopsi Pemerintah Kota Surabaya demi mewujudkan dan pelayanan publik yang lebih baik.

---

<sup>8</sup>Ridwan, H. R. *Hukum Administrasi Negara dan Azas Azas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia*. Ed. Revisi. Jakarta. 2016. Hal. 239-241

<sup>9</sup>Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang

Idealnya penataan ruang yang membatasi pemanfaatan tanah warga demi kepentingan publik disertai jaminan prosedural dan mekanisme pemulihan. Namun dalam realitas, zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) dapat menciptakan situasi “menggantung” lahan sebelum dibebaskan tanpa kepastian legalitas atas bangunan, tetapi pemanfaatannya telah dibatasi atau warga tidak lagi bebas mengembangkan lahan, tetapi tidak tersedia Solusi yang jelas. Situasi demikian dapat menimbulkan ketegangan sosial dan sengketa tata ruang yang menghambat tujuan ekologis kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) itu sendiri. Pengalaman penanganan warga terdampak pada proyek kepentingan umum di Surabaya menunjukkan bahwa isu ganti rugi dan penyelesaian melalui jalur hukum adalah realitas yang mungkin terjadi ketika kebijakan ruang<sup>10</sup> bersinggungan dengan kepentingan warga Pemerintah Kota Surabaya misalnya mempublikasikan informasi mengenai penyelesaian ganti rugi warga terdampak kebijakan Tata Ruang, yang sebagian masih harus ditempuh melalui mekanisme di pengadilan. Walaupun konteksnya proyek infrastruktur, hal tersebut memperlihatkan pentingnya desain aturan yang jelas agar potensi sengketa dapat diminimalkan melalui mekanisme administratif yang adil. Di sisi lain pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah memiliki perangkat hukum tersendiri melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012<sup>11</sup>. Ketentuan pelaksanaannya juga terus diperkuat, misalnya melalui PP Nomor 39 Tahun

---

<sup>10</sup>Diah Ariani Arimbi, “Kebijakan Ruang Terbuka Hijau dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan,” *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 4 No. 2, 2020, hlm. 134.

<sup>11</sup>Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

2023 yang mengubah sebagian ketentuan penyelenggaraan pengadaan tanah<sup>12</sup>. Namun, permasalahan penelitian ini ditekankan pada fase yang kerap terjadi sebelum pengadaan tanah dimulai, yaitu pembatasan administratif akibat zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH). Karena karakter zonasi dapat menciptakan pembatasan jangka panjang tanpa kepastian pembebasan, maka dibutuhkan instrumen hukum daerah yang lebih spesifik untuk menjamin perlindungan warga. Berdasarkan uraian tersebut, urgensi pembentukan Peraturan Daerah (Perda) tentang kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya menjadi penting untuk dikaji secara administratif dan normatif. Peraturan Daerah (Perda) kompensasi diharapkan dapat menyediakan standar yang jelas mengenai kriteria terdampak, bentuk kompensasi, prosedur pendataan dan verifikasi, mekanisme pengajuan dan keberatan, serta koordinasi kelembagaan dan pembiayaan. Dengan demikian, tujuan ekologis penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) tetap dapat diwujudkan tanpa mengorbankan kepastian hukum dan rasa keadilan warga sebagai subjek yang terdampak langsung oleh kebijakan zonasi.

Dengan demikian, penelitian berjudul “Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Kompensasi Warga Terdampak Zonasi Ruang Terbuka Hijau di Kota Surabaya” memiliki relevansi yang kuat baik secara teoritis maupun praktis, serta diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap

---

<sup>12</sup>Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

pengembangan ilmu hukum administrasi negara dan peningkatan tata kelola pemerintahan daerah.

## 1.2 Rumusan Masalah

- 1) Apa *ratio legis* pembentukan Peraturan daerah kota Surabaya tentang kompensasi warga masyarakat terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH)?
- 2) Apa ruang lingkup pengaturan materi muatan Rancangan Peraturan daerah tentang kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya?

## 1.3 Tujuan

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisis *ratio legis* pembentukan Peraturan daerah kota Surabaya tentang kompensasi warga masyarakat terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH).
- 2) Untuk mengetahui dan menganalisis ruang lingkup pengaturan materi muatan Rancangan Peraturan daerah tentang kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya.

## 1.4 Manfaat Penelitian

### 1) Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya terkait kepastian hukum dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) dan mekanisme kompensasi bagi warga

terdampak.

## 2) Manfaat Praktis:

- Bagi Pemerintah Kota Surabaya: sebagai masukan dalam perumusan kebijakan/Peraturan Daerah (Perda) kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang lebih operasional dan akuntabel.
- Bagi masyarakat/warga terdampak: sebagai bahan pemahaman mengenai perlindungan hukum administrasi dan pilihan mekanisme pemulihan.
- Bagi akademisi: sebagai referensi untuk penelitian lanjutan terkait penataan ruang, Ruang Terbuka Hijau (RTH), kompensasi, dan perlindungan hukum warga.

### 1.5 Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini memiliki derajat orisinalitas yang signifikan karena secara langsung menyoroti persoalan tidak adanya dasar hukum mengenai kompensasi bagi warga yang terdampak kebijakan penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya. Isu ini belum banyak disentuh dalam kajian hukum tata ruang maupun literatur kebijakan publik. Walaupun Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang<sup>13</sup> mengamanatkan pemerintah daerah untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan penataan ruang, termasuk perlindungan bagi

---

<sup>13</sup>Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

masyarakat yang mengalami kerugian akibat penetapan zonasi dan Maladmistrasi dalam penataan ruang<sup>14</sup>, hingga saat ini belum tersedia aturan teknis yang mengatur bentuk prosedur, dan mekanisme kompensasi bagi pihak yang dirugikan. Kondisi ini menimbulkan *lex imperfecta*, yaitu norma yang ada secara formal, tetapi tidak dapat dilaksanakan karena tidak didukung oleh regulasi pelaksanaan yang memadai.

Keaslian penelitian ini tampak dari sudut pandangnya yang tidak hanya menelaah aspek normatif dari kebijakan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH), tetapi juga mengkaji secara mendalam kebutuhan mendesak akan pengaturan kompensasi sebagai bagian dari implementasi asas kepastian hukum bagi masyarakat. Penelitian ini menggarisbawahi bahwa ketidakpastian terkait kompensasi bukan sekadar persoalan administratif atau teknis, melainkan mempunyai dampak langsung terhadap hak-hak warga, terutama hak ekonomi, kepastian berusaha, serta jaminan perlindungan dari kebijakan yang dapat menimbulkan kerugian. Oleh karena itu, penelitian ini memberikan wawasan baru mengenai hubungan antara pembuatan kebijakan penataan ruang dan perlindungan hak masyarakat pada tataran pelaksanaan.

Orisinalitas berikutnya terlihat dari analisis penelitian yang mengaitkan kekosongan pengaturan kompensasi dengan prinsip-prinsip dasar negara hukum, seperti asas kepastian hukum, proporsionalitas, keadilan, serta perlindungan terhadap hak atas tanah dan pemanfaatannya. Selama ini, upaya

---

<sup>14</sup>Ombudsman Republik Indonesia. *Laporan Tahunan Ombudsman RI Tentang Pengaduan Maladministrasi dalam Penataan Ruang*. Jakarta. 2022

perlindungan terhadap masyarakat terdampak penataan ruang kerap dianggap cukup melalui mekanisme keberatan administratif. Namun penelitian ini menunjukkan bahwa mekanisme tersebut tidak dapat menjawab kebutuhan pemulihan ketika kerugian ekonomi telah dialami, misalnya hilangnya kesempatan mengembangkan lahan, pembatasan pemanfaatan tanah, atau turunnya nilai ekonomi aset akibat penetapan Ruang Terbuka Hijau (RTH).

Penelitian ini juga memberikan kebaruan dengan menyajikan analisis mengenai dua jenis perlindungan hukum yang tidak terpenuhi karena ketiadaan regulasi kompensasi, yaitu perlindungan preventif (sebelum keputusan diberlakukan) dan perlindungan represif (setelah dampak merugikan terjadi). Tanpa kedua instrumen tersebut, warga berada dalam posisi yang lemah secara hukum karena tidak memiliki jalur formal untuk menyampaikan keberatan ataupun menuntut ganti rugi atas dampak kebijakan pemerintah.

Keunikan penelitian ini semakin terlihat dari pembahasannya mengenai dampak institusional dari tidak adanya pengaturan kompensasi. Ketiadaan aturan tersebut bukan hanya merugikan warga, tetapi juga berpengaruh pada kredibilitas pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang. Kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH)<sup>15</sup> seharusnya dilandasi asas transparansi, akuntabilitas, dan keadilan. Ketika kompensasi tidak diatur,

---

<sup>15</sup>Diah Ariani Arimbi, "Kebijakan Ruang Terbuka Hijau dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 4 No. 2, 2020.

kemampuan masyarakat untuk mengawasi kebijakan publik menjadi terbatas sehingga membuka peluang terjadinya konflik dan ketidakpercayaan terhadap pemerintah.

Dengan demikian, penelitian ini menghasilkan *novelty* berupa analisis komprehensif mengenai urgensi penyusunan pengaturan kompensasi bagi masyarakat terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya serta penjelasan mengenai dampak hukum dari ketidakadaan regulasi tersebut terhadap perlindungan hak masyarakat dan kepastian hukum dalam penataan ruang. Penelitian ini tidak hanya memperkaya pengembangan ilmu hukum tata ruang dan administrasi negara, tetapi juga berpotensi memberikan kontribusi praktis bagi pemerintah daerah dalam menyusun regulasi kompensasi yang adil dan operasional. Oleh sebab itu, penelitian ini memiliki keunikan, kekhasan, dan tingkat orisinalitas yang tinggi karena belum pernah dibahas secara mendalam sebelumnya.

## **1.6 Tinjauan Pustaka**

### **1.6.1 Konsep Penataan Ruang dan Kepastian Hukum**

Penataan ruang merupakan aktivitas strategis yang bertujuan menata wilayah secara terencana agar tercipta harmoni antara kepentingan pembangunan dan kelestarian lingkungan hidup. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menyatakan bahwa penataan ruang bertumpu pada perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang tidak hanya berkaitan dengan aspek fisik, tetapi juga menyangkut aspek

sosial, ekonomi, budaya, dan politik sehingga seluruh pihak yang terkait membutuhkan kepastian hukum dalam implementasinya.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, asas kepastian hukum merupakan prinsip dasar agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan tertib dan terprediksi<sup>16</sup>. Hal ini berlaku pula dalam penetapan zonasi, termasuk zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH). Asas ini menuntut pemerintah daerah membuat keputusan yang jelas, transparan, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dan memiliki tujuan yang sah. Penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) tanpa penjelasan kepada masyarakat dapat memunculkan ketidakpastian hukum. Selain itu, minimnya sosialisasi mengenai batasan pemanfaatan ruang, prosedur kompensasi, dan implikasi hukum bagi pemilik lahan membuat masyarakat mengalami kebingungan. Ketidakpastian ini berpotensi menghambat pembangunan serta menimbulkan sengketa antara masyarakat dan pemerintah daerah.

### **1.6.2 Fungsi Ruang Terbuka Hijau (RTH)**

Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan komponen penting dalam suatu kota untuk menjaga keseimbangan ekologis. Ruang Terbuka Hijau (RTH) berfungsi sebagai penyerap polusi udara, penurun suhu mikro, pengendali limpasan air hujan, serta habitat keanekaragaman hayati. Semakin padat suatu

---

<sup>16</sup>Ridwan, H. R. *Hukum Administrasi Negara dan Azas Azas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia*. Jakarta, 2020. Hal. 234

kota, semakin besar pula kebutuhan akan Ruang Terbuka Hijau (RTH) untuk menjaga kualitas lingkungan hidup.

Selain fungsi ekologis, Ruang Terbuka Hijau (RTH) memiliki fungsi sosial dan estetika. Dari sisi sosial, Ruang Terbuka Hijau (RTH) menjadi tempat masyarakat berkumpul, beraktivitas, dan berinteraksi. Hal ini membantu menciptakan iklim sosial yang sehat dan harmonis. Dari sisi estetika, Ruang Terbuka Hijau (RTH) memperindah lanskap kota dan menciptakan lingkungan perkotaan yang nyaman ditinggali. Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya tahun 2023 pemerintah kota menargetkan pemenuhan Ruang Terbuka Hijau (RTH) sebesar 30% sebagai mandat nasional dan kebutuhan ekologis jangka panjang. Namun keterbatasan lahan pemerintah menyebabkan penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) juga mencakup lahan milik masyarakat. Konsekuensi dari kebijakan ini adalah pembatasan pemanfaatan lahan yang dapat berdampak pada hak ekonomi pemilik. Oleh karena itu, kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) harus mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan lingkungan dan keadilan bagi warga terdampak.

### **1.6.3 Dampak Penetapan Zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) terhadap Hak Masyarakat**

Penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) memiliki dampak signifikan terhadap masyarakat, terutama hak ekonomi dan hak pemanfaatan tanah. Tanah yang sebelumnya dapat digunakan untuk pembangunan rumah, usaha, atau kegiatan ekonomi lainnya menjadi dibatasi fungsinya. Kondisi ini

membuat pemilik lahan kehilangan potensi ekonomi yang berharga. Menurut Sitorus (2021), pembatasan ruang tanpa kompensasi yang layak dapat menyebabkan ketidakadilan struktural<sup>17</sup>. Di Surabaya, beberapa warga mengalami kesulitan ketika mengajukan permohonan Persetujuan Bangunan Gedung perluasan rumah atau kegiatan usaha karena lahannya sudah masuk dalam zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH). Namun banyak di antara mereka yang tidak memahami dasar hukum atau alasan penetapan zonasi.

#### 1.6.4 Dasar Hukum Kompensasi

Sistem hukum Indonesia telah mengatur secara jelas mengenai kompensasi dalam penataan ruang. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menegaskan bahwa pembatasan pemanfaatan ruang oleh pemerintah harus disertai pemberian kompensasi yang layak. Ketentuan ini diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Menurut Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) (2021), kompensasi diberikan dalam bentuk:

1. Ganti rugi finansial,
2. Pemberian insentif,
3. Relokasi,
4. Keringanan pajak.

---

<sup>17</sup>Sitorus, O. *Hak Atas Tanah dan Pembatasannya dalam Penataan Ruang*. Bandung: Refika Aditama. 2021. hal. 107

Kompensasi bukan hanya sekadar kewajiban hukum tetapi juga bentuk penghormatan negara terhadap hak-hak masyarakat. Sayangnya, banyak pemerintah daerah belum memiliki regulasi turunan seperti Peraturan Wali Kota atau Peraturan Daerah yang secara rinci menjelaskan tata cara pemberian kompensasi. Hal ini menyebabkan warga kesulitan mendapatkan haknya. Kurangnya aturan turunan menimbulkan ketidakpastian hukum dan membuka peluang maladministrasi. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus segera menyusun pedoman kompensasi agar tidak terjadi kekosongan hukum yang merugikan warga terdampak Ruang Terbuka Hijau (RTH).

#### **1.6.5 Azas Pemerintah dalam Penetapan Zonasi**

Azas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) merupakan prinsip fundamental dalam hukum administrasi negara. Dalam konteks penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH), AUPB menjadi acuan agar kebijakan yang diambil pemerintah daerah tidak melanggar hak-hak masyarakat. Menurut Ridwan H.R (2020) tentang Hukum Administrasi Negara dan Azas- Azas Umum Pemerintahan yang Baik<sup>18</sup> harus mencakup asas:

1. Azas Kepastian hukum

Azas dalam Negara Hukum yang mengutamakan landasan peraturan Perundang- undangan, kepastian dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara. Minimnya informasi kepada

---

<sup>18</sup>*Ibid* Ridwan H. R. Hal. 241-242

masyarakat tentang zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) menunjukkan potensi pelanggaran asas ini.

## 2. Azas Keterbukaan

Azas yang membuka diri terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif. Tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan Rahasia negara. Asas keterbukaan menuntut pemerintah memberikan informasi yang memadai tentang dampak, prosedur, dan kompensasi. Ketika masyarakat tidak mendapatkan informasi, tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai maladministrasi

## 3. Azas Proporsionalitas

Azas yang mengutamakan keseimbangan antara Hak dan Kewajiban Penyelenggara Negara. Termasuk mengatur bahwa pembatasan hak masyarakat harus sebanding dengan tujuan yang ingin dicapai. Jika pembatasan terlalu besar tanpa kompensasi, maka pemerintah dinilai melanggar prinsip proporsionalitas.

## 4. Azas Akuntabilitas

Azas yang menentukan setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

5. Azas profesionalitas

Azas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6. Azas Tertib Penyelenggara Negara

Azas yang menjadi landasan keteraturan, keserasihan dan Keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

7. Azas Kepentingan Umum

Azas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Dengan demikian, Azas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) adalah fondasi penting yang harus diikuti pemerintah untuk memastikan kebijakan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) berjalan adil, transparan, dan akuntabel.

### 1.7 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu metode yang menempatkan hukum sebagai seperangkat norma tertulis (*law in books*) yang mengatur hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, serta menetapkan hak dan kewajiban para pihak dalam konteks penyelenggaraan penataan ruang<sup>19</sup>. Dalam kerangka penelitian hukum normatif, hukum dipahami bukan sebagai fakta empiris atau perilaku sosial, melainkan sebagai kumpulan kaidah yang harus dianalisis melalui pendekatan doktrinal dan interpretatif<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup>Marzuki, P. M. *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi). Kencana. 2017

<sup>20</sup>Soekanto, S., & Mamudji, S. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers. Jakarta. 2011. hal 111

Metode ini dipilih karena tujuan utama penelitian adalah mengkaji norma-norma hukum yang berlaku dalam pengaturan penataan ruang, khususnya yang berkaitan dengan pemberian kompensasi kepada warga masyarakat yang terdampak akibat penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) oleh Pemerintah Kota Surabaya. Penulis berusaha meneliti sejauh mana peraturan perundang-undangan yang ada telah memberikan kepastian hukum bagi masyarakat terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau, serta bagaimana kekosongan hukum tentang kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka hijau yang menyebabkan ketidakjelasan dalam perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang dirugikan.

#### **A. Pendekatan Penelitian**

Dalam penerapannya, penelitian ini menggunakan dua pendekatan utama, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah hierarki peraturan yang relevan mulai dari Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hingga Peraturan Daerah Kota Surabaya dan peraturan zonasi yang menjadi dasar pelaksanaan kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Melalui pendekatan ini, peneliti mengidentifikasi pengaturan yang terkait dengan hak masyarakat, kewenangan pemerintah daerah, serta ketentuan mengenai kompensasi yang seharusnya diberikan kepada warga terdampak.

Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk memahami teori-teori dan doktrin hukum yang berkaitan dengan kepastian hukum, prinsip keadilan dalam penataan ruang, perlindungan hak atas tanah, dan konsep *lex imperfecta* yang timbul ketika suatu aturan hukum tidak didukung oleh ketentuan pelaksana yang memadai. Pendekatan ini juga membantu peneliti dalam menjelaskan bagaimana prinsip negara hukum seharusnya diimplementasikan dalam kebijakan penetapan zonasi dan pemberian kompensasi kepada masyarakat. Pendekatan ini sekaligus memberikan dasar untuk mengevaluasi efektivitas pengaturan yang sudah ada serta mengidentifikasi kebutuhan pembentukan peraturan mengenai kompensasi dalam kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) sebagai bentuk perlindungan hukum bagi warga masyarakat.

## **B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum**

Penelitian ini memanfaatkan beragam jenis bahan hukum yang digunakan sebagai dasar analisis dalam mengkaji kepastian hukum pengaturan kompensasi bagi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH). Bahan hukum tersebut terdiri dari:

### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan sumber hukum utama yang memiliki kekuatan mengikat, berupa peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan penyelenggaraan penataan ruang. Bahan hukum primer yang dikaji antara lain:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW);
- Peraturan Wali Kota Surabaya terkait Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan Peraturan Zonas

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan sumber penunjang yang memberikan penjelasan, interpretasi, dan pemahaman konseptual terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum ini meliputi:

- Literatur atau buku-buku hukum yang membahas tata ruang, administrasi pemerintahan, dan perlindungan hak atas tanah;
- Artikel ilmiah dan jurnal nasional maupun internasional mengenai kompensasi, kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH), dan aspek keadilan dalam penataan ruang;
- Penelitian terdahulu yang membahas dampak kebijakan ruang terhadap masyarakat.

### 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier digunakan sebagai sumber pelengkap untuk memberikan pemahaman tambahan mengenai istilah, konsep, atau doktrin hukum yang digunakan dalam penelitian. Bahan ini mencakup kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedia, serta sumber referensi lain yang bersifat penjelas.

### C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu kegiatan menelusuri dan mengumpulkan berbagai sumber hukum yang relevan dengan penelitian. Tahapan yang dilakukan meliputi:

- Mengidentifikasi dan menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur penataan ruang, kewenangan pemerintah daerah, dan perlindungan masyarakat yang terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH).
- Mengkaji literatur, buku ajar, jurnal, dan artikel ilmiah yang membahas teori-teori hukum, konsep kepastian hukum, kompensasi, serta kebijakan tata ruang.
- Menelaah hasil penelitian terdahulu yang berhubungan dengan isu penataan ruang dan dampaknya terhadap masyarakat.
- Mengumpulkan dokumen kebijakan Pemerintah Kota Surabaya terkait Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang

menjadi objek pengkajian.

#### **D. Pendekatan Penelitian**

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan memusatkan perhatian pada penafsiran dan penguraian norma hukum. Teknik analisis digunakan karena penelitian hukum normatif menitikberatkan kajian pada sumber hukum tertulis dan pendapat para ahli, bukan pada data empiris. Oleh sebab itu, analisis dilakukan secara mendalam terhadap peraturan perundang-undangan, literatur, serta doktrin yang relevan dengan isu kompensasi bagi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH).

##### **1. Analisis Deskriptif**

Analisis deskriptif dipakai menyajikan uraian rinci mengenai:

- Ketentuan hukum yang mengatur penataan ruang dan hak masyarakat;
- Struktur pengaturan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya;
- Prinsip-prinsip dasar hukum seperti kepastian hukum, proporsionalitas, dan perlindungan hak atas tanah.

Melalui analisis ini, setiap norma atau literatur yang ditemukan dijelaskan secara sistematis sehingga memberikan gambaran menyeluruh mengenai kerangka hukum yang sedang diteliti.

##### **2. Analisis Normatif**

Analisis normatif dilakukan dengan menilai bagaimana peraturan perundang-undangan yang ada berhubungan dengan teori hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Analisis mencakup:

- Mengidentifikasi kekosongan pengaturan (legal vacuum) mengenai kompensasi;
- Menilai kesesuaian Peraturan Daerah dan Peraturan Wali Kota Surabaya dengan Undang-Undang Penataan Ruang dan regulasi nasional lainnya;
- Menafsirkan norma hukum dengan menggunakan berbagai metode penafsiran, seperti sistematis, teleologis, dan gramatikal;
- Meninjau apakah keputusan atau kebijakan pemerintah daerah mencerminkan prinsip negara hukum.

### 3. Analisis Konseptual

Analisis konseptual digunakan untuk menafsirkan dan memahami konsep-konsep yang menjadi dasar penelitian, seperti kompensasi, kepastian hukum, hak masyarakat dalam penataan ruang, dan *lex imperfecta*. Melalui pendekatan ini, konsep-konsep abstrak dikaitkan dengan kondisi normatif sehingga mampu memperkuat konstruksi argumen penelitian.

## 1.8 Sistematika Pembahasan

Penulisan skripsi ini dibagi menjadi empat Bab, dimana masing-masing bab terdiri dari beberapa Sub Bab, sesuai dengan materi pembahasan dalam rangka mencapai tujuan yang direncanakan dan agar dapat memberikan

informasi secara terstruktur dan sistematis, maka skripsi ini disusun dengan Sistematika berikut:

- 1) Bab I: Penulisan Skripsi ini dibagi menjadi empat Bab, dimana masing-masing bab terdiri dari beberapa Sub Bab yang berisi uraian mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, orisinalitas penelitian, metode penelitian, serta sistematika penulisan. Tujuan masing masing bab dan sub bab ini adalah memberikan gambaran awal tentang fokus kajian serta arah penelitian termasuk kutipan dan referensi dari para ahli hukum sebelumnya.
- 2) Bab II: Bab ini menguraikan inti permasalahan sesuai dengan rumusan masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Fokus pembahasan diarahkan pada *Ratio legis* dan pentingnya pengaturan mengenai pemberian kompensasi kepada warga yang mengalami dampak dari penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) oleh Pemerintah Kota Surabaya, serta konsekuensi hukum yang timbul akibat belum adanya pengaturan yang jelas dalam peraturan daerah maupun ketentuan pelaksana lainnya. Pendekatan analisis dalam bab ini disajikan secara deskriptif dan argumentatif, dengan mengaitkan ketentuan peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli, serta asas dan prinsip dalam hukum administrasi negara yang berfungsi untuk memberikan dan mengatur perlindungan hukum bagi masyarakat yang terkena dampak kebijakan penataan ruang.
- 3) Bab III: Bab ini memuat pembahasan rumusan masalah kedua atau

lanjutan dari Rumusan masalah Peratama sesuai dengan ketentuan hukum yang telah dijelaskan pada Bab II. Penulis menelaah secara menyeluruh Apa ruang lingkup pengaturan materi muatan Rancangan Peraturan daerah tentang kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya. Dan implikasi hukum dari belum adanya pengaturan kompensasi bagi warga yang terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH), khususnya terkait minimnya perlindungan hukum terhadap masyarakat yang dirugikan oleh kebijakan penataan ruang tersebut. Selain itu, pembahasan dalam bab ini juga menegaskan pentingnya pembentukan regulasi yang jelas dan terukur sebagai bentuk pemenuhan asas kepastian hukum dan perlindungan hak masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah Kota Surabaya.

- 4) Bab IV: Bab ini merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan utama dari keseluruhan hasil penelitian serta rekomendasi konstruktif yang disampaikan penulis. Kesimpulan disusun berdasarkan rangkaian analisis dan pembahasan yang telah dilakukan, terutama mengenai kepastian hukum dalam pengaturan kompensasi bagi warga masyarakat terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH). Sementara itu, saran-saran ditujukan kepada pemerintah daerah dan pemangku kebijakan terkait agar persoalan ketiadaan pengaturan kompensasi dalam kebijakan penataan ruang dapat segera ditindaklanjuti melalui pembentukan regulasi yang lebih jelas, terukur, dan berpihak pada perlindungan hak masyarakat.