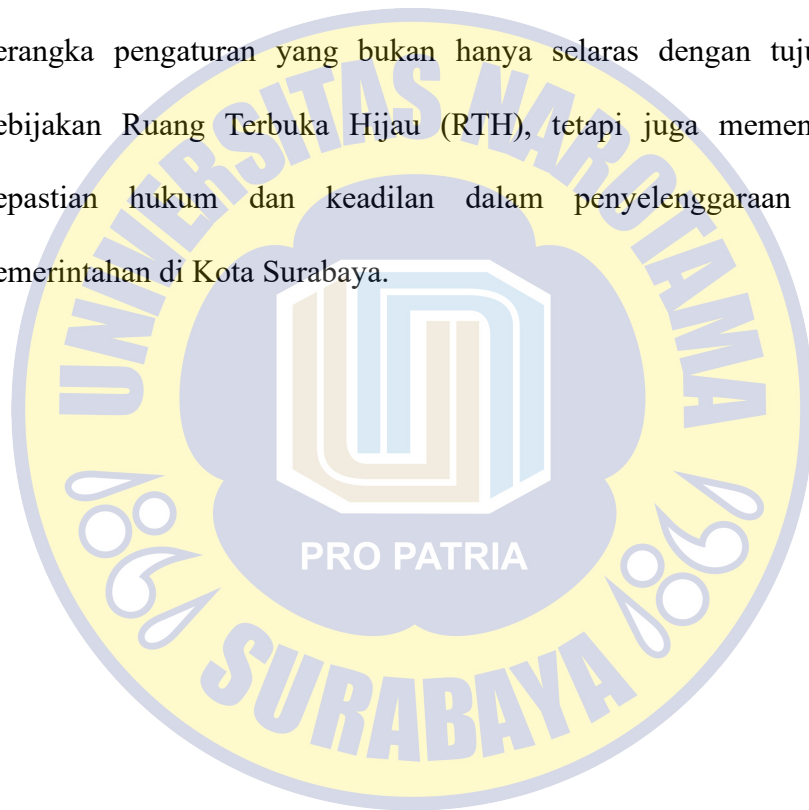


Kewenangan pemerintah daerah kota surabaya dalam pemberian kompensasi dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya. Kedua penulis menyusun Syarat dan Prosedur pemberian kompensasi Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya, Ketiga penulis mengatur Upaya hukum warga masyarakat dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya.

Dengan jembatan ini, analisis Bab III diharapkan mampu menghasilkan kerangka pengaturan yang bukan hanya selaras dengan tujuan ekologis kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH), tetapi juga memenuhi tuntutan kepastian hukum dan keadilan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Kota Surabaya.



BAB III
RUANG LINGKUP PENGATURAN MATERI MUATAN RANCANGAN
PERATURAN DAERAH TENTANG KOMPENSASI WARGA
MASYARAKAT TERDAMPAK ZONASI RUANG TERBUKA HIJAU
(RTH) DI KOTA SURABAYA

Pembahasan mengenai ruang lingkup pengaturan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah (Rancangan Peraturan Daerah) tentang kompensasi warga masyarakat terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya tidak dapat dilepaskan dari pemahaman yang komprehensif mengenai bagaimana Ruang Terbuka Hijau (RTH) diatur dalam sistem penataan ruang kota. Sebelum menguraikan lebih jauh aspek kompensasi, perlu dianalisis terlebih dahulu konstruksi normatif dan kebijakan mengenai Ruang Terbuka Hijau (RTH) serta implikasinya terhadap pemanfaatan ruang oleh masyarakat.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau³⁸ menempatkan perencanaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari rencana tata ruang kota. Hal ini tampak jelas dalam Pasal 2 ayat (1)³⁹ yang menyatakan bahwa: “Perencanaan Ruang Terbuka Hijau merupakan bagian dari Rencana Tata Ruang yang telah ditetapkan dan dilakukan dengan mempertimbangkan keserasian, keselarasan dan keseimbangan fungsi lingkungan.”

³⁸Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau

³⁹Ibid Pasal 2 ayat (1)

Rumusan ini menunjukkan bahwa secara konseptual, Ruang Terbuka Hijau (RTH) diposisikan bukan hanya sebagai elemen estetika kota, melainkan sebagai instrumen kebijakan ruang yang memikul fungsi ekologis, sosial, dan ekonomi. Dengan kata lain, pengaturan Ruang Terbuka Hijau (RTH) berangkat dari paradigma tata ruang berkelanjutan yang hendak menyeimbangkan kebutuhan pembangunan dengan perlindungan lingkungan.

Lebih jauh Pasal 2 ayat (2) Peraturan Daerah (Perda) Ruang Terbuka Hijau (RTH) Surabaya menegaskan bahwa perencanaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya ditetapkan sebagaimana dinyatakan dalam lampiran Peraturan Daerah (Perda). Lampiran tersebut berisi peta dan daftar kawasan yang dialokasikan sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH). Sementara itu, pengaturan lain mengenai ruang terbuka hijau dalam peraturan perundang-undangan Kota Surabaya menjelaskan bahwa ruang terbuka hijau meliputi antara lain “kawasan hijau pertamanan kota, kawasan hijau hutan kota, kawasan hijau rekreasi kota, kawasan hijau permakaman, dan kawasan hijau lainnya” dalam wilayah Kota Surabaya.

Dari sudut pandang analitis, pengelompokan tersebut penting karena berimplikasi pada tingkat pembatasan pemanfaatan ruang yang dikenakan pada lahan tertentu. Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang berfungsi sebagai kawasan lindung ekologi (misalnya hutan kota atau kawasan lindung pesisir) akan memiliki rezim pembatasan pemanfaatan yang lebih ketat dibandingkan Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang hanya berfungsi sebagai ruang rekreasi atau estetika. Konsekuensinya beban social ekonomi yang timbul pada pemilik atau pengguna

lahan di tiap kategori juga berbeda.

Pengaturan di tingkat lokal ini tidak dapat dilepaskan dari kerangka hukum nasional mengenai penataan ruang. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengatur bahwa rencana tata ruang wilayah harus memuat rencana peruntukan ruang, termasuk penyediaan ruang terbuka hijau, sebagai bagian dari upaya mewujudkan ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Ketentuan ini dijabarkan lebih operasional dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, yang mengatur proses penyusunan rencana rinci tata ruang dan penetapan peruntukan ruang di tingkat kabupaten/kota. Dengan demikian, konfigurasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Surabaya merupakan konkretisasi kewajiban hukum nasional yang dilaksanakan melalui peraturan daerah.

Dalam konteks Kota Surabaya, penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) secara ideal diharapkan mengikuti kaidah-kaidah tersebut. Akan tetapi, jika dianalisis dari sudut kepentingan warga yang sudah ber sertifikat Hak Milik penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) tidak pernah netral secara sosial maupun ekonomi. Ketika suatu bidang tanah yang sebelumnya dapat dibangun atau dimanfaatkan untuk kegiatan ekonomi tertentu kemudian diploting sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH), terdapat pembatasan nyata terhadap Hak pemanfaatan ruang dan pelanggaran Hak Azasi bagi warga. Hal ini tampak, misalnya, pada kebijakan penetapan kawasan lindung di wilayah Pantai Timur Surabaya (Pamurbaya), di mana Pemerintah Kota menyatakan akan memberikan ganti rugi kepada pemilik lahan yang masuk dalam kawasan lindung tersebut.

Wali Kota Surabaya secara eksplisit menegaskan adanya kepastian ganti rugi bagi pemilik lahan di kawasan lindung Pamurbaya. Tapi tidak untuk wilayah Administrasi kelurahan Gunung Anyar dan sebagian wilayah Administrasi kelurahan Siwalankerto yang tidak memperoleh kepastian hukum akan hak mereka, walaupun secara Surat Keterangan Rencana Kota yang lama mereka memiliki Tata Ruang Perdagangan dan Jasa, Tapi ketika mereka akan membangun sekarang dinyatakan tidak bisa dikarenakan perubahan peruntukan Tata Ruang tanpa pemberitahuan dan informasi kajian yang mendalam, mengapa mereka tidak boleh membangun tanah yang miliki sendiri jauh sebelum diberlakukan peraturan daerah di berlakukan.

Kasus lain yang relevan untuk dibaca secara analogis adalah praktik ganti rugi terhadap warga terdampak proyek infrastruktur seperti pembangunan Flyover Taman Pelangi. Dalam praktik tersebut, Pemerintah Kota Surabaya membayar ganti rugi kepada warga terdampak, dan untuk sebagian kasus yang bersengketa, dana ganti rugi dititipkan melalui mekanisme konsinyasi di Pengadilan Negeri Surabaya⁴⁰. Pola ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota mengakui adanya kewajiban kompensasi ketika kebijakan pembangunan menimbulkan peralihan fungsi dan pembatasan hak atas tanah. Walaupun kasus ini tidak berkaitan langsung dengan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH), secara analitis pola yang sama dapat dijadikan rujukan dalam merumuskan skema kompensasi bagi warga terdampak kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH).

⁴⁰ Laporan online Pemerintah Kota Surabaya melalui website resmi pemerintah kota Surabaya. Surabaya.go.id th. 2025. www.surabaya.go.id/id/berita/24583/pemkot-surabaya-telah-bayar-ganti-rugi-warga-terdampak

Jika dicermati lebih jauh Peraturan Daerah (Perda) Ruang Terbuka Hijau (RTH) Surabaya lebih banyak mengatur aspek perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Misalnya, Pasal 3 ayat (1) menyebut bahwa “setiap orang atau badan dapat menyiapkan perencanaan dan perancangan Ruang Terbuka Hijau”, dengan kewajiban memperoleh persetujuan atau pengesahan dari Kepala Daerah.⁷ Selanjutnya, Pasal 3 ayat (2) menegaskan bahwa perencanaan dan perancangan Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang diajukan pihak ketiga harus mendapatkan persetujuan tersebut sebelum dilaksanakan.⁸ Ketentuan-ketentuan ini menempatkan pemerintah daerah sebagai otoritas utama dalam mengendalikan perencanaan dan pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH).

Namun, peraturan tersebut tidak secara eksplisit mengatur kompensasi bagi warga yang terdampak oleh penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH). Tidak ada norma yang menyebut secara tegas hak warga atas ganti rugi atau kompensasi ketika lahannya dialokasikan sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH), baik dalam bentuk uang, tanah pengganti, maupun skema lain. Kekosongan normatif inilah yang menjadi salah satu dasar urgensi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah khusus tentang kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH).

Gambaran umum di atas memperlihatkan adanya ketegangan normatif antara dua kepentingan yang sama-sama sah di satu sisi, kepentingan pelestarian lingkungan dan penataan ruang berkelanjutan melalui penguatan Ruang Terbuka Hijau (RTH); di sisi lain, kepentingan pemilik dan pengguna lahan yang hak

pemanfaatannya dibatasi. Tanpa pengaturan spesifik mengenai kompensasi bagi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH), warga yang lahannya ditetapkan sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH) berpotensi menanggung “biaya sosial lingkungan” secara tidak proporsional. Dalam perspektif keadilan distributif, hal ini menimbulkan persoalan karena manfaat dari keberadaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) dinikmati secara kolektif, sedangkan beban ekonominya ditanggung oleh kelompok tertentu.

Oleh karena itu, Rancangan Peraturan Daerah tentang kompensasi warga masyarakat terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya dapat dipahami sebagai upaya untuk mengisi kekosongan pengaturan tersebut dengan menyediakan kerangka hukum yang lebih seimbang. Rancangan Peraturan Daerah diharapkan mengatur dengan jelas siapa yang berhak atas kompensasi, bentuk kompensasi apa yang dapat diberikan, bagaimana mekanisme pengajuannya, dari mana sumber pendanaannya, serta bagaimana pengawasan dan penegakan hukumnya dilakukan. Dengan demikian, kebijakan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) tidak lagi hanya dipandang sebagai instrumen teknokratis penataan ruang, tetapi juga sebagai kebijakan hukum yang memperhitungkan keadilan sosial bagi warga terdampak.

Sub bab ini dengan demikian, menjadi landasan konseptual dan normatif bagi pembahasan pada sub bab berikutnya. Analisis selanjutnya pada Sub bab 3.1 akan menganalisa Pengaturan Kewenangan pemerintah daerah kota surabaya dalam pemberian kompensasi dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya. Selanjutnya Pada Sub bab 3.2 Syarat dan Prosedur pemberian

kompensasi Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya dan sub bab terakhir 3.3 menganalisa Pengaturan Upaya hukum warga masyarakat dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya. dengan demikianakan lebih rinci mengenai penentuan subjek dan objek kompensasi, pengaturan hak dan kewajiban para pihak, bentuk dan mekanisme kompensasi, serta aspek pengawasan, partisipasi masyarakat, dan sanksi dalam Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibahas.

3.1 Pengaturan Kewenangan Pemerintah Daerah Kota Surabaya dalam Pemberian Kompensasi dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya

Kewenangan pemerintah daerah dalam pemberian kompensasi kepada warga masyarakat yang terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan konsekuensi dari pelaksanaan asas desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan⁴¹. Dalam konteks ini, penataan ruang, termasuk pengaturan zonasi RTH, merupakan bagian dari urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah kabupaten/kota.

⁴¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan

Penetapan zonasi RTH oleh Pemerintah Kota Surabaya bertujuan untuk melindungi lingkungan hidup dan menjamin keberlanjutan pembangunan kota. Namun, kebijakan tersebut pada praktiknya dapat menimbulkan pembatasan terhadap hak warga masyarakat dalam memanfaatkan tanah dan ruang. Pembatasan tersebut berpotensi menimbulkan kerugian, baik secara ekonomi maupun sosial, sehingga menuntut adanya tanggung jawab hukum dari pemerintah daerah. Dalam perspektif hukum administrasi, setiap tindakan pemerintah yang menimbulkan kerugian individual wajib disertai dengan mekanisme pemulihan yang adil⁴². Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Mekanisme Kompensasi Warga Terdampak Zonasi RTH harus menegaskan kewenangan pemerintah daerah dalam memberikan kompensasi sebagai kewenangan atribusi. Kewenangan ini bersumber dari peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah dan penataan ruang, yang memberikan legitimasi bagi pemerintah daerah untuk menetapkan kebijakan kompensasi, termasuk menentukan bentuk, besaran, dan mekanisme pemberiannya⁴³. Penegasan kewenangan tersebut penting untuk menghindari ketidakpastian hukum serta mencegah penggunaan diskresi yang berlebihan oleh aparatur pemerintah daerah.

Lebih lanjut, kewenangan pemberian kompensasi harus diposisikan sebagai bagian dari tanggung jawab negara dalam mewujudkan keadilan sosial.

⁴²Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 87.

⁴³Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam doktrin negara kesejahteraan (welfare state), pemerintah tidak hanya berperan sebagai regulator, tetapi juga sebagai pelindung hak-hak warga negara yang dirugikan oleh kebijakan public.⁴⁴ Oleh karena itu, kompensasi akibat zonasi RTH tidak dapat dipandang sebagai kebijakan sukarela, melainkan sebagai kewajiban hukum pemerintah daerah.

Pelaksanaan kewenangan tersebut juga harus berlandaskan pada prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik, seperti asas legalitas, asas keadilan, asas proporsionalitas, dan asas akuntabilitas⁴⁵. Dengan berpedoman pada prinsip-prinsip tersebut, kewenangan pemerintah daerah dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya diharapkan mampu menciptakan keseimbangan antara kepentingan umum di bidang lingkungan hidup dan perlindungan hak-hak warga masyarakat.

Dalam perspektif hukum daerah, pembentukan mekanisme kompensasi bagi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) menuntut kejelasan kewenangan pemerintah daerah. Dalam Sub Bab ini menguraikan dasar normatif, lingkup kewenangan, mekanisme delegasi, koordinasi antar-perangkat daerah, kewenangan fiskal dan penganggaran, serta mekanisme pengawasan dan akuntabilitas. Analisis disusun secara normatif akademis dengan tujuan

⁴⁴Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 32.

⁴⁵Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018, hlm.102

memberikan landasan rancangan pada pasal-pasal Peraturan Daerah (Perda) yang operasional dan dapat diterapkan di Kota Surabaya.

A. Dasar Hukum dan Prinsip Pengaturan

Secara normatif, kewenangan pemerintah daerah dalam pemberian kompensasi berakar pada prinsip otonomi daerah dan fungsi penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam kerangka tersebut, beberapa asas hukum menjadi pedoman: legalitas, kepastian hukum, keterbukaan, proporsionalitas, dan perlindungan hak warga. Oleh karena itu Rencana Peraturan Daerah (Raperda) harus merumuskan kewenangan yang didasarkan pada norma peraturan perundang-undangan nasional yang mengatur pemerintahan daerah dan penataan ruang, serta memperhatikan kewajiban pemulihan dan mitigasi dampak kebijakan zonasi.

B. Lingkup Kewenangan Pemerintah Daerah Kota Surabaya

Kewenangan pemerintah daerah dalam konteks kompensasi meliputi beberapa ranah yang perlu diatur secara tegas dalam Rencana Peraturan Daerah (Raperda), antara lain:

- Penetapan kriteria subjek dan objek kompensasi (siapa berhak, jenis dampak yang dikenai kompensasi).
- Kewenangan untuk menetapkan mekanisme, besaran atau parameter kompensasi, dan cara penilaian dampak.
- Kewenangan administratif untuk menerima, meneliti, dan memproses pengajuan klaim kompensasi.
- Kewenangan fiskal dalam menetapkan sumber dan mekanisme

pendanaan kompensasi (APBD, dana bergulir, skema kemitraan).

- Kewenangan pengawasan, penegakan administratif, dan pemberian sanksi terhadap pelanggaran mekanisme kompensasi.

Rumusan kewenangan harus membedakan antara kewenangan politik legislatif (DPRD/Peraturan Daerah) dan kewenangan eksekutif operasional (Walikota dan perangkat daerah teknis) serta menjelaskan batas delegasi yang diperbolehkan.

C. Pembagian Kewenangan Antara Walikota, Organisasi Perangkat Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota

Rencana Peraturan Daerah (Raperda) perlu menetapkan pembagian tugas, Pembagian ini harus disertai pengaturan tugas, koordinasi, dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas agar tidak terjadi tumpang tindih antara lain:

- Dewan Perwakilan Rakyat: menetapkan kebijakan umum dan anggaran melalui Perda dan keputusan budgetting; melakukan pengawasan secara politik.
- Walikota: melaksanakan kebijakan, menerbitkan peraturan pelaksana (Perwali/Keputusan Walikota) untuk mengatur tata laksana teknis kompensasi, menandatangani keputusan pelaksanaan kompensasi.
- Organisasi Perangkat Daerah Teknis:
 1. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

(DPMPTSP) Kota Surabaya.⁴⁶

2. Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Pemukiman serta Pertanahan (DPRKPP) Kota Surabaya.⁴⁷
3. Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan (DLHK) Kota Surabaya.⁴⁸
4. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Surabaya.⁴⁹
5. Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Kota Surabaya.⁵⁰

Bertanggung jawab atas penilaian teknis dampak, verifikasi klaim, perumusan kriteria kompensasi, administrasi pembayaran, dan pemantauan pasca kompensasi.

D. Mekanisme Delegasi dan koordinasi Organisasi

Untuk efisiensi, Rencana Peraturan Daerah (Raperda) dapat membuka ruang delegasi kewenangan dari Walikota kepada pejabat tertentu tetapi dengan ketentuan:

- Delegasi hanya bersifat administratif/teknis dan tidak mengurangi kewenangan normatif DPRD

⁴⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2021 mengatur tentang Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

⁴⁷ Peraturan Walikota (Perwali) Kota Surabaya Nomor 90 Tahun 2023 tentang perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya No. 73 th. 2021 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Pemukiman serta Pertanahan Kota Surabaya.

⁴⁸ Peraturan Walikota Nomor 79 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya.

⁴⁹ Perwali Surabaya No. 89 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Surabaya

⁵⁰ Peraturan Walikota Nomor 69 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya

- Setiap delegasi harus dituangkan melalui Peraturan Daerah atau Keputusan Walikota yang memuat ruang lingkup, batas wewenang, dan mekanisme pertanggungjawaban
- Pembentukan Tim Teknis/Tim Verifikasi Antar Dinas (terdiri dari OPD Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kota Surabaya, Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Pemukiman serta Pertanahan (DPRKPP) Kota Surabaya, Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan (DLH) Kota Surabaya, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kota Surabaya, Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Kota Surabaya dan perwakilan masyarakat) untuk verifikasi dampak, penilaian nilai kompensasi, dan pengawalan pelaksanaan.
- Mekanisme koordinasi horizontal dan vertikal diatur dengan alur prosedural (SOP) yang memuat waktu penyelesaian klaim, tata cara banding/internal review, serta integrasi data RTH dan basis data kependudukan.

E. Kewenangan Fiskal : Sumber Pembiayaan dan Mekanisme Penganggaran

Kompensasi memerlukan kewenangan fiskal yang jelas. Rencana Peraturan Daerah (Raperda) wajib mengatur:

- Sumber pembiayaan: Alokasi APBD, Dana cadangan, Kontribusi pihak ketiga (misal CSR, skema kompensasi developer) fasilitas pinjaman atau pembiayaan bergulir, skema insentif atau kompensasi berbasis kompensasi non-moneter.

- Mekanisme penganggaran: penetapan pos anggaran khusus, mekanisme pembuatan Rencana Kerja dan Anggaran Perangkat Daerah (RKPD/RENJA) untuk program kompensasi, serta ketentuan penggunaan dana darurat untuk klaim segera.
- Prinsip akuntabilitas: semua aliran dana wajib dicatat dalam sistem keuangan daerah, dengan laporan periodik dan pemeriksaan oleh Inspektorat Daerah serta akuntabilitas anggaran publik.
- Ketentuan mengenai prioritas penggunaan anggaran bila dana terbatas dan mekanisme *sharing cost* antara pemerintah dan pihak lain.

F. Mekanisme Administratif dan Tata Cara Pemberian Kompensasi

Rencana Peraturan Daerah (Raperda) harus merumuskan prosedur administratif yang rinci meliputi:

- Pengajuan klaim (dokumen, batas waktu, syarat administratif).
- Verifikasi dan penilaian dampak oleh Tim Teknis.
- Penentuan bentuk kompensasi (uang tunai, relokasi, bantuan rehabilitasi, insentif tertentu), besaran dan metode penilaian (mis. pendekatan valuasi ekonomi, substitusi, atau skema paket).
- Mekanisme persetujuan dan penetapan keputusan kompensasi (putusan Walikota/Pejabat yang didelegasikan).
- Mekanisme pembayaran, tanda terima, dan bukti pertanggungjawaban.
- Fasilitas gugatan administratif atau banding internal serta waktu penyelesaian sengketa administratif.

G. Pengawasan, Akuntabilitas dan Sanksi

Untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan, Rencana Peraturan Daerah (Raperda) perlu menghadirkan mekanisme pengawasan:

- Pengawasan internal: peran Inspektorat, unit audit internal, dan pengendalian intern pada setiap tahap.
- Pengawasan eksternal: pelibatan DPRD dalam pengawasan kebijakan dan anggaran, keterlibatan masyarakat melalui mekanisme pengaduan publik dan partisipasi dalam Tim Pengawas Publik.
- Ketentuan sanksi administratif terhadap pejabat atau pihak yang melanggar prosedur (teguran, pembatalan keputusan, pemulihan kerugian, sanksi kepegawaian).
- Ketentuan rujukan untuk tindak lanjut pidana atau perdata jika terjadi korupsi atau penyimpangan serius.

H. Perlindungan Hak Warga

Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) harus menegaskan perlindungan hak warga terdampak:

- Prinsip nondiskriminasi dan akses terhadap informasi serta prosedur klaim.
- Hak memperoleh penjelasan tertulis mengenai keputusan kompensasi dan hak banding.
- Jaminan bahwa kompensasi tidak menggantikan hak atas partisipasi publik dalam perencanaan zonasi.

I. Ketentuan Peralihan dan Evaluasi Kebijakan

Sebagai produk hukum yang bersifat dinamis Rencana Peraturan Daerah (Raperda) perlu mengatur:

- Ketentuan peralihan bagi klaim yang terjadi sebelum berlakunya Perda.
- Mekanisme evaluasi berkala (mis. evaluasi setiap 2 tahun) atas efektivitas mekanisme kompensasi dan revisi aturan teknis melalui Perwali.

Rekomendasi Perumusan Pasal Agar kewenangan operasional jelas dan dapat diimplementasikan, disarankan Rencana Peraturan Daerah (Raperda) memuat pasal yang mengatur: definisi istilah, cakupan kewenangan DPRD dan Walikota, pembentukan Tim Teknis, prosedur delegasi kewenangan, sumber dan mekanisme pendanaan, tata cara pengajuan dan verifikasi klaim, mekanisme pembayaran, pengawasan, akuntabilitas, dan sanksi, serta mekanisme evaluasi. Perumusan harus menggunakan bahasa normatif, tegas, dan menghindari frasa yang multi interpretatif. Contoh Pasal Normatif Pilihan:

- (1) Pemerintah Daerah Kota Surabaya berwenang menetapkan mekanisme pemberian kompensasi kepada warga yang mengalami kerugian akibat perubahan zonasi Ruang Terbuka Hijau.
- (2) Penetapan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Walikota melalui Peraturan Walikota berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah ini.
- (3) Verifikasi dan penetapan besaran kompensasi dilakukan oleh Tim Teknis yang dibentuk oleh Walikota dan beranggotakan perangkat daerah terkait serta perwakilan masyarakat.

- (4) Sumber pembiayaan kompensasi berasal dari APBD, dana yang ditetapkan khusus, dan/atau kontribusi pihak ketiga yang diatur lebih lanjut oleh Peraturan Walikota.
- (5) Setiap keputusan pemberian kompensasi wajib disertai alasan tertulis, metode penilaian, dan prosedur banding

3.2 Syarat dan Prosedur pemberian kompensasi Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya

Pengaturan mengenai syarat dan prosedur pemberian kompensasi merupakan aspek krusial dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Mekanisme Kompensasi. Tanpa pengaturan yang jelas dan rinci, norma kompensasi berpotensi menjadi norma yang bersifat deklaratif dan sulit diimplementasikan. Oleh karena itu, perumusan syarat dan prosedur harus berlandaskan pada prinsip kepastian hukum dan keadilan substantif⁶¹.

Syarat pemberian kompensasi pada prinsipnya harus didasarkan pada adanya kerugian nyata yang dialami warga masyarakat akibat penetapan zonasi RTH. Kerugian tersebut dapat berupa berkurangnya nilai ekonomis tanah, hilangnya hak pemanfaatan ruang, atau terganggunya kegiatan ekonomi yang sebelumnya sah. Dalam hal ini, Rancangan Peraturan Daerah perlu menetapkan kriteria warga terdampak secara objektif, antara lain melalui bukti kepemilikan

⁶¹Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 119

atau penguasaan hak atas tanah yang sah serta keterkaitan langsung antara zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) dan kerugian yang dialami⁵².

Selain syarat substantif, Rancangan Peraturan Daerah juga harus mengatur prosedur pemberian kompensasi secara sistematis dan berjenjang. Prosedur tersebut idealnya dimulai dari pengajuan permohonan oleh warga terdampak kepada perangkat daerah yang berwenang, dilanjutkan dengan proses verifikasi administratif dan substantif, serta diakhiri dengan penetapan keputusan pemberian atau penolakan kompensasi. Setiap tahapan prosedur harus disertai dengan batas waktu yang jelas untuk menjamin kepastian hukum bagi warga masyarakat⁵³. Bentuk kompensasi yang diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tidak harus selalu bersifat finansial. Kompensasi non-finansial, seperti keringanan pajak daerah, relokasi yang layak, atau pemberian insentif tertentu, dapat menjadi alternatif kebijakan yang relevan dengan kondisi fiskal daerah. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip kelayakan dan keberlanjutan kebijakan publik⁵⁴. Dengan demikian, kompensasi tidak hanya dipandang sebagai beban keuangan daerah, tetapi sebagai instrumen keadilan sosial dalam pelaksanaan kebijakan penataan ruang.

Dengan pengaturan syarat dan prosedur yang jelas, Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya diharapkan mampu memberikan perlindungan hukum

⁵²Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

⁵³Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 119.

⁵⁴Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 221.

yang nyata bagi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) serta mencegah terjadinya konflik antara pemerintah daerah dan masyarakat.

3.3 Pengaturan Upaya Hukum Warga Masyarakat dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya

Pengaturan upaya hukum bagi warga masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Mekanisme Kompensasi. Dalam negara hukum, setiap keputusan dan tindakan pemerintah harus terbuka untuk diuji keabsahannya melalui mekanisme hukum yang tersedia⁵⁵. Oleh karena itu, Rancangan Peraturan Daerah harus memberikan jaminan hukum bagi warga masyarakat untuk memperjuangkan haknya apabila merasa dirugikan dalam proses pemberian kompensasi.

Rancangan Peraturan Daerah perlu mengatur mekanisme upaya administratif sebagai langkah awal penyelesaian sengketa. Upaya administratif tersebut dapat berupa pengajuan keberatan terhadap keputusan pemberian atau penolakan kompensasi. Mekanisme ini mencerminkan prinsip *due process of law* dalam hukum administrasi, yang memberikan kesempatan bagi warga untuk didengar sebelum menempuh jalur peradilan⁵⁶.

Namun demikian, upaya administratif tidak boleh menutup akses warga masyarakat terhadap peradilan. Oleh karena itu, Rancangan Peraturan Daerah juga harus menegaskan hak warga untuk mengajukan gugatan ke Peradilan

⁵⁵Dicey, A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Macmillan, London, 1959, p. 188.

⁵⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 53.

Tata Usaha Negara apabila merasa dirugikan oleh keputusan administratif pemerintah daerah terkait kompensasi. Keputusan pemberian kompensasi merupakan keputusan tata usaha negara yang memiliki akibat hukum konkret, individual, dan final, sehingga dapat dijadikan objek sengketa tata usaha negara⁵⁷.

Pengaturan upaya hukum dalam Rancangan Peraturan Daerah tidak hanya berfungsi sebagai sarana perlindungan hak warga, tetapi juga sebagai instrumen pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah. Dengan adanya mekanisme upaya hukum yang jelas, pemerintah daerah akan terdorong untuk bertindak lebih hati-hati, transparan, dan akuntabel dalam menetapkan kebijakan kompensasi⁵⁸.

Dengan demikian, pengaturan upaya hukum dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Mekanisme Kompensasi merupakan perwujudan prinsip negara hukum dan keadilan substantif, serta menjadi jaminan penting bagi perlindungan hak warga masyarakat yang terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau.

A. Ruang Lingkup Materi Muatan tentang Bentuk, Mekanisme, dan Pendanaan Kompensasi

Pada tataran operasional, keberhasilan Rancangan Peraturan Daerah tentang kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH)

⁵⁷Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah

⁵⁸Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004, hlm. 64.

sangat bergantung pada kejelasan pengaturan mengenai bentuk kompensasi, mekanisme pelaksanaan, dan pendanaan. Tanpa kejelasan di tiga aspek ini, jaminan normatif tentang “hak atas kompensasi” berpotensi menjadi deklarasi yang sulit diimplementasikan.

Dari segi bentuk kompensasi, secara teoritis terdapat beberapa opsi yang dapat diakomodasi: kompensasi dalam bentuk uang, tanah pengganti, relokasi, maupun fasilitas lain yang bernilai ekonomis setara. Kompensasi dalam bentuk uang memiliki fleksibilitas tinggi bagi warga penerima, tetapi menimbulkan tantangan dalam penentuan nilai yang adil dan memerlukan pengelolaan keuangan yang akuntabel. Kompensasi berupa tanah pengganti atau relokasi dapat lebih menjamin keberlanjutan mata pencaharian warga, namun memerlukan ketersediaan lahan dari Pemerintah Kota dan proses sosial yang lebih kompleks.

Pengalaman Kota Surabaya dalam skema pelepasan tanah aset, misalnya dalam pengaturan mengenai pelepasan tanah menunjukkan bahwa penentuan nilai kompensasi biasanya melibatkan penilai internal atau lembaga penilai independen (*appraisal*). Pasal 10 ayat (2) dan (3) Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Daerah menyebut bahwa perhitungan perkiraan nilai tanah yang akan dilepaskan dilakukan oleh penilai internal yang dibentuk dengan keputusan wali kota atau lembaga independen yang bersertifikat, dan hasil penilaian tersebut ditetapkan oleh Wali Kota. Pola ini dapat diadopsi dan dimodifikasi dalam Rancangan Peraturan Daerah kompensasi zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH), dengan

memperluas objek penilaian pada tidak hanya nilai tanah, tetapi juga kerugian sosial-ekonomi yang relevan.

Dari aspek mekanisme, Rancangan Peraturan Daerah harus mengatur tahapan-tahapan utama: (1) pengajuan permohonan kompensasi; (2) verifikasi administratif; (3) verifikasi fisik lapangan; (4) penilaian nilai kompensasi; (5) penetapan; dan (6) pembayaran kompensasi. Setiap tahapan idealnya disertai batas waktu yang jelas untuk mencegah ketidakpastian. Rancangan Peraturan Daerah juga perlu menetapkan standar dokumen yang diperlukan warga dalam mengajukan kompensasi, misalnya bukti hak atas tanah, bukti penguasaan jangka panjang, atau dokumen perizinan yang dimiliki.

Dalam praktik pelepasan tanah di Surabaya, dikenal ketentuan bahwa pemohon yang permohonannya dikabulkan wajib membayar kompensasi kepada pemerintah dalam jangka waktu tertentu, misalnya paling lama 24 bulan sejak ditandatanganinya perjanjian pembayaran kompensasi dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun dengan mempertimbangkan kemampuan pemohon. Walaupun konteksnya berbeda (warga membayar kompensasi kepada pemerintah), pola pengaturan jangka waktu yang tegas tersebut dapat dijadikan inspirasi untuk mengatur batas waktu pembayaran kompensasi dari pemerintah kepada warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH), dengan penyesuaian posisi para pihak.

Rancangan Peraturan Daerah juga perlu mengatur mekanisme penyelesaian sengketa terkait nilai atau hak atas kompensasi. Tahapan penyelesaian dapat dimulai dari musyawarah, mediasi di tingkat pemerintah

kota, hingga penggunaan mekanisme konsinyasi di pengadilan negeri jika tidak tercapai kesepakatan, sementara kebijakan penataan ruang tetap harus berjalan. Praktik konsinyasi telah digunakan Pemerintah Kota Surabaya dalam konteks ganti rugi pembangunan *Flyover* Taman Pelangi⁵⁹, ketika sebagian dana ganti rugi ditiptikan di pengadilan karena adanya perselisihan. Mekanisme serupa dapat dipertimbangkan sebagai jalan tengah antara kebutuhan percepatan pelaksanaan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) dan penghormatan terhadap hak warga.

Aspek berikutnya adalah pendanaan. Secara prinsipil, kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan bentuk tanggung jawab fiskal daerah atas kebijakan lingkungan yang diambilnya. Oleh karena itu, Rancangan Peraturan Daerah perlu menegaskan bahwa pembiayaan kompensasi bersumber dari APBD, dan jika melibatkan kontribusi pihak lain (misalnya pengembang), kontribusi tersebut harus diatur secara transparan. Pengaturan lain di Kota Surabaya mengenai kompensasi berupa uang bagi kewajiban tertentu menyebut bahwa kompensasi tersebut merupakan penerimaan daerah yang harus disetor ke rekening kas umum daerah, dan tata cara pembayarannya diatur lebih lanjut dengan peraturan walikota. Prinsip transparansi dan akuntabilitas yang sama perlu diberlakukan untuk pengelolaan dana kompensasi dalam Rancangan Peraturan Daerah ini.

⁵⁹Pemerintah Kota Surabaya, "Pemkot Surabaya Telah Bayar Ganti Rugi Warga Terdampak Flyover Taman Pelangi, Sebagian Konsinyasi di Pengadilan," berita resmi Pemkot Surabaya, 13 Desember 2025, diakses 13 Januari 2026

Secara analitis, pengaturan bentuk, mekanisme, dan pendanaan kompensasi dalam Rancangan Peraturan Daerah akan menentukan sejauh mana kebijakan kompensasi ini dapat dilaksanakan secara nyata, bukan hanya menjadi retorika kebijakan. Jika pengaturan terlalu umum dan tidak operasional, warga akan kesulitan mengeksekusi haknya. Sebaliknya, jika pengaturan terlalu teknis dan kaku, implementasi bisa terjebak birokrasi. Keseimbangan antara kepastian dan fleksibilitas perlu dijaga.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Pengawasan, Partisipasi Masyarakat, dan Sanksi

Pengaturan mengenai kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) tidak akan efektif tanpa adanya mekanisme pengawasan, partisipasi masyarakat, dan sanksi yang memadai. Ketiga aspek ini merupakan perangkat kontrol untuk menjamin bahwa norma yang dirumuskan benar-benar dilaksanakan sesuai tujuan dan tidak disimpangkan dalam praktik.

Dari sisi pengawasan, Rancangan Peraturan Daerah perlu menempatkan peran strategis pada lembaga-lembaga pengawas internal Pemerintah Kota, seperti Inspektorat Kota Surabaya, serta lembaga politik seperti DPRD Kota Surabaya. Pengawasan dimaksud mencakup penilaian terhadap kepatuhan prosedural, ketepatan sasaran penerima kompensasi, serta tertib administrasi dan keuangan. Rancangan Peraturan Daerah dapat mengatur kewajiban perangkat daerah pelaksana untuk menyusun laporan berkala pelaksanaan kompensasi, yang kemudian disampaikan kepada Wali Kota dan DPRD.

Laporan ini menjadi dasar bagi fungsi pengawasan legislatif atas pelaksanaan kebijakan kompensasi.

Dari perspektif partisipasi masyarakat, Rancangan Peraturan Daerah yang responsif perlu mengakui bahwa warga bukan sekadar objek kebijakan, tetapi juga subjek yang memiliki pengetahuan lokal dan kepentingan yang sah. Oleh karena itu, setiap proses penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang berpotensi menimbulkan dampak sosial-ekonomi signifikan sebaiknya diwajibkan melalui mekanisme konsultasi publik. Mekanisme ini dapat dilaksanakan melalui musyawarah di tingkat kelurahan dan kecamatan, forum dengar pendapat, maupun pengumuman publik yang diikuti kesempatan bagi warga untuk menyampaikan keberatan secara tertulis.

Selain itu, Rancangan Peraturan Daerah perlu menyediakan kanal pengaduan dan prosedur penanganan pengaduan yang jelas, termasuk batas waktu penanganannya. Hal ini sejalan dengan prinsip *good governance* yang menekankan pentingnya akuntabilitas dan responsivitas pemerintah terhadap keluhan warga. Secara analitis, keberadaan kanal pengaduan yang efektif dapat berfungsi sebagai “katup pengaman” untuk meredam potensi konflik, karena warga merasa memiliki ruang formal untuk menyuarakan ketidakpuasan.

Terakhir, Rancangan Peraturan Daerah harus memuat sanksi yang proporsional bagi pelanggaran terhadap ketentuan terkait kompensasi dan pelaksanaan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH). Sanksi administratif dapat dikenakan kepada aparatur pemerintah yang lalai menjalankan kewajiban, misalnya berupa teguran tertulis, penundaan kenaikan pangkat, atau bentuk

sanksi administratif lainnya sesuai peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian. Bagi pihak ketiga atau pengembang yang tidak melaksanakan kewajiban finansial atau kewajiban lain dalam skema kompensasi, sanksi dapat berupa denda administratif, pembatasan izin, hingga pencabutan izin usaha di bidang terkait.

Meskipun Rancangan Peraturan Daerah tidak dapat menciptakan norma pidana baru di luar kewenangan undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah dapat merujuk pada ketentuan pidana yang sudah ada, misalnya dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi atau Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, untuk menegaskan bahwa penyalahgunaan wewenang, penyimpangan dalam penggunaan dana kompensasi, atau pemalsuan data penerima kompensasi dapat berkonsekuensi pidana. Rujukan ini memperkuat daya paksa norma administratif yang diatur Rancangan Peraturan Daerah.

Secara keseluruhan, pengaturan pengawasan, partisipasi masyarakat, dan sanksi dalam Rancangan Peraturan Daerah akan menentukan sejauh mana kebijakan kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) dapat dipertahankan integritasnya dalam jangka panjang. Tanpa pengawasan, kebijakan berisiko diselewengkan; tanpa partisipasi, kebijakan akan kehilangan legitimasi sosial; dan tanpa sanksi, norma akan kehilangan daya paksa. Ketiga aspek tersebut, jika dirancang secara cermat, akan menjadikan Rancangan Peraturan Daerah bukan hanya kumpulan pasal, tetapi sebuah instrumen tata kelola ruang yang berorientasi pada keadilan dan keberlanjutan.