

BAB II

RASIO LEGIS PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA TENTANG KOMPENSASI WARGA MASYARAKAT TERDAMPAK ZONASI RUANG TERBUKA HIJAU

Pengertian *Ratio Legis* dan Fungsinya dalam Pembentukan Peraturan Daerah. *Ratio legis* pada dasarnya adalah alasan mendasar (reason of law) mengapa suatu norma dibentuk. Ia bukan sekadar “tujuan umum” yang normatif, melainkan argumentasi yang menjelaskan kebutuhan, masalah yang hendak diselesaikan, dan arah kebijakan hukum yang dipilih pembentuk peraturan. Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah (Perda), *ratio legis* berfungsi untuk Menegaskan problem konkret yang melatar belakangi perlunya regulasi, Menunjukkan tujuan spesifik regulasi, bukan sekadar tujuan umum seperti kesejahteraan atau ketertiban bisa juga menjadi dasar penentu ruang lingkup materi muatan agar Peraturan Daerah (Perda) tidak melebar atau tumpang tindih disamping untuk alat uji konsistensi Peraturan Daerah (Perda) terhadap landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis juga bisa menjadi pedoman interpretasi ketika norma Peraturan Daerah (Perda) diimplementasikan oleh pemerintah daerah. Dalam penelitian normatif murni, *ratio legis* dapat ditelusuri melalui keterkaitan antara permasalahan sosial yang timbul kekosongan/ ketidakcukupan pengaturan yang ada dan kebutuhan kepastian hukum serta standar tindakan administrasi pemerintahan.

Rasio legis atau alasan pembentukan suatu Peraturan Perundang Undangan. *Rasio legis* merupakan inti dari setiap produk hukum yang berlaku.

Hal ini dapat menjelaskan mengapa suatu norma hukum harus ada, apa tujuan sosial dan moral yang hendak dicapai, serta bagaimana norma tersebut menjawab permasalahan hukum yang muncul di masyarakat. Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Kompensasi Warga Masyarakat Terdampak Zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH), *Rasio legis* berpijak pada kebutuhan untuk menyeimbangkan kepentingan ekologis dengan hak-hak sosial warga. Pemerintah daerah sebagai penyelenggara otonomi memiliki tanggung jawab secara konstitusional untuk mewujudkan keadilan sosial bagi masyarakatnya, termasuk bagi mereka yang terdampak oleh kebijakan tata ruang kota. Kebijakan perluasan dan perlindungan Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan mandat dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang²¹ yang mengharuskan setiap kota memiliki ruang terbuka hijau minimal 30% dari total luas wilayahnya. Namun dalam praktiknya, pelaksanaan kebijakan tersebut sering bersinggungan dengan kepentingan masyarakat yang telah lama menempati, mengelola, atau memanfaatkan lahan yang ditetapkan sebagai kawasan hijau. Akibatnya, banyak warga yang kehilangan hak guna atas tanah, tempat tinggal, maupun sumber mata pencaharian tanpa adanya jaminan perlindungan yang memadai. Dalam konteks kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH), *ratio legis* Peraturan Daerah dapat dibangun dari karakter kebijakan zonasi yang khas, yakni membatasi pemanfaatan ruang melalui tindakan administrasi namun tidak selalu disertai pengadaan tanah secara langsung. Hal

²¹Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

ini menimbulkan ruang masalah yang berbeda dari rezim pengadaan tanah. Secara konseptual, terdapat dua keadaan yang perlu dibedakan.

- 1) Zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) sebagai pembatasan administratif jangka Panjang Zonasi bekerja melalui pengendalian pemanfaatan ruang dan layanan perizinan, sehingga dampaknya dapat berupa: larangan/pembatasan pembangunan, pembatasan intensitas pemanfaatan, penolakan izin, atau pembatasan kegiatan tertentu. Dampak ini bisa berlangsung lama tanpa kepastian kapan kawasan benar-benar diwujudkan menjadi Ruang Terbuka Hijau (RTH) publik.
- 2) Pengadaan tanah sebagai pengambil alihan untuk kepentingan umum²² Ketika pemerintah benar benar membutuhkan tanah, terdapat mekanisme pengadaan tanah²³ dan ganti kerugian yang diatur secara khusus. *Ratio legis* Peraturan Daerah (Perda) kompensasi terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) lahir pada ruang antara dua keadaan tersebut. ketika pembatasan administratif sudah terjadi dan berdampak, tetapi mekanisme pemulihan belum jelas karena belum masuk tahap pengadaan tanah. Efektivitas kebijakan (*policy effectiveness*) dan pencegahan konflik.

Kebijakan zonasi yang dipersepsikan merugikan tanpa pemulihan berpotensi menimbulkan resistensi dan sengketa. Dengan adanya skema

²²Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

²³Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

kompensasi yang jelas, penerimaan sosial meningkat, dan implementasi kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) ²⁴ lebih efektif serta berkelanjutan. Kondisi inilah yang kemudian melahirkan urgensi perlunya peraturan daerah yang secara tegas mengatur mengenai kompensasi bagi masyarakat terdampak. dari perda ini adalah untuk menciptakan keseimbangan antara perlindungan lingkungan dan perlindungan hak warga negara. Sebagai kota besar yang tumbuh pesat, Surabaya dihadapkan pada dilema antara pembangunan fisik dan pelestarian lingkungan. Dalam dilema tersebut hukum harus berperan sebagai alat pengatur yang tidak hanya memerintahkan, tetapi juga melindungi. karena Peraturan Daerah tentang kompensasi masyarakat terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) menjadi wujud dari penerapan prinsip keadilan, kemanusiaan, dan keberlanjutan dalam hukum tata ruang daerah. Maka perlu adanya *Rasio legis* sebagai alat uji konsistensi Peraturan Daerah terhadap landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis.

2.1 Landasan Filosofis Pembentukan Daerah Kota Surabaya Tentang Kompensasi Warga Masyarakat Terdampak Zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH)

Landasan filosofis adalah dasar nilai (*valuebased foundation*) yang menjelaskan mengapa regulasi perlu dibentuk dari sudut pandang hukum

²⁴ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

(*rechtsidee*), moral publik, dan tujuan bernegara. Dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) landasan filosofis berfungsi untuk memastikan bahwa regulasi tidak sekadar prosedural administratif, tetapi juga memuat orientasi nilai yang konsisten dengan Pancasila dan prinsip negara hukum. Dalam konteks Peraturan Daerah (Perda) kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH), Agar argumentasinya tajam, *ratio legis* Peraturan Daerah tentang kompensasi dapat dirumuskan dalam tiga dimensi besar yang saling terkait :

1. Keadilan (bukan formal melainkan substantif)
2. Kemanfaatan (manfaat ekologis kota sekaligus perlindungan warga)
3. Kepastian hukum (standar yang jelas atas hak, prosedur, dan pemulihan).

Ketiganya harus hadir secara seimbang karena kebijakan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) berpotensi menimbulkan ketimpangan beban kebijakan masyarakat luas menikmati manfaat ekologis, sementara beban pembatasan pemanfaatan ruang ditanggung warga pada lokasi tertentu. Berikut uraian dari tiga landasan diatas:

1. Keadilan (bukan formal melainkan substantif)

Manfaat Ruang Terbuka Hijau (RTH) dinikmati publik luas, sedangkan beban pembatasan menumpuk pada warga di lokasi tertentu. Kompensasi diperlukan sebagai mekanisme menyeimbangkan beban kebijakan agar kebijakan publik tidak melahirkan ketidakadilan distribusi. Secara filosofis, kompensasi

merupakan wujud koreksi atas situasi di mana kebijakan publik untuk kepentingan umum menciptakan kerugian yang terkonsentrasi pada kelompok tertentu. Pada kebijakan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH), pembatasan pemanfaatan ruang dapat memunculkan beberapa bentuk kerugian substantif, misalnya berkurangnya pilihan pemanfaatan tanah, terhambatnya pengembangan ekonomi keluarga, menurunnya nilai ekonomis tanah karena stigma dan pembatasan, ketidakpastian jangka panjang atas status ruang. Jika negara atau pemerintah tidak menyediakan mekanisme pemulihan, maka kebijakan menjadi rentan dipandang tidak adil, sebab warga terdampak menanggung biaya sosial-ekonomi untuk kepentingan publik. Dalam kerangka keadilan distributif, pembagian manfaat dan beban kebijakan publik seharusnya diatur agar tidak timpang. Di sinilah *ratio legis* kompensasi menemukan dasar filosofisnya kompensasi bukan hadiah, melainkan instrumen keadilan untuk menyeimbangkan beban kebijakan publik.

2. Kemanfaatan, Keberlanjutan dan Kebijakan Lingkungan Perkotaan

Ruang Terbuka Hijau (RTH) mempunyai tujuan kemanfaatan ekologis yang nyata bagi kota, namun manfaat kebijakan publik idealnya tidak memproduksi korban sosial. Secara filosofis, kebijakan lingkungan modern menuntut keberlanjutan: keberlanjutan ekologis harus berjalan bersama keberlanjutan sosial.

Jika kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) memicu konflik berkepanjangan, resistensi warga, dan sengketa, maka kebijakan itu kehilangan efektivitasnya. Artinya, kompensasi dapat dipahami sebagai instrumen untuk memastikan kebijakan lingkungan berjalan berkelanjutan. Dengan kompensasi yang jelas, pemerintah lebih mungkin memperoleh penerimaan sosial, dan warga mempunyai kepastian atas pemulihan dampak. Secara filosofis pembentukan perda ini dilandasi oleh pemahaman bahwa manusia dan lingkungan adalah dua entitas yang tidak terpisahkan. Lingkungan hidup yang seimbang adalah syarat bagi kelangsungan hidup manusia, sedangkan manusia memiliki tanggung jawab moral untuk menjaga keberlanjutan ekosistem tempat ia hidup. Pandangan ini sejalan dengan “ekologis manusiawi” yang menempatkan manusia bukan sebagai penguasa, tetapi sebagai bagian dari lingkungan yang harus dikelola dengan bijaksana. Dengan demikian, setiap kebijakan publik, termasuk penataan ruang dan penetapan zona hijau, harus berorientasi pada keseimbangan ekologis dan sosial secara bersamaan.

Pancasila sebagai dasar negara memberikan fondasi filosofis yang kuat dalam pembentukan perda ini. Sila kelima, “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia”, mengandung makna bahwa setiap kebijakan pembangunan harus berorientasi pada kesejahteraan dan keadilan bagi semua lapisan masyarakat. Kebijakan zonasi Ruang

Terbuka Hijau (RTH) yang berdampak pada warga tidak dapat dijalankan hanya dengan pertimbangan ekologis semata tanpa memperhatikan keadilan sosial. Pemerintah daerah wajib memberikan perlindungan terhadap masyarakat yang kehilangan haknya akibat kebijakan tersebut melalui mekanisme kompensasi yang adil dan manusiawi. Dalam filsafat hukum keadilan, Aristoteles membedakan antara keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif menuntut agar beban dan manfaat pembangunan dibagi secara proporsional sesuai dengan kontribusi dan pengorbanan masing-masing pihak. Dalam konteks perda ini, masyarakat yang lahannya berubah fungsi menjadi ruang hijau telah menanggung beban pembangunan yang bersifat publik. Oleh karena itu, keadilan distributif menuntut agar mereka diberikan kompensasi yang sepadan sebagai bentuk penghargaan atas kontribusi mereka terhadap kepentingan umum.

Filsafat hukum modern juga mengajarkan pentingnya prinsip kemanusiaan dalam kebijakan publik. Konsep *human dignity* atau martabat manusia menekankan bahwa setiap individu memiliki nilai yang tidak dapat diabaikan oleh negara. Ketika kebijakan publik seperti penetapan Ruang Terbuka Hijau (RTH) mengakibatkan hilangnya hak ekonomi dan sosial warga, negara berkewajiban memberikan pemulihan dalam bentuk kompensasi. Kompensasi bukan sekadar ganti rugi material, tetapi simbol pengakuan terhadap

hak dasar manusia untuk hidup layak dan bermartabat. Selain itu, prinsip moral pembangunan berkelanjutan juga menjadi dasar filosofis penting. Pembangunan yang hanya mengejar kemajuan fisik tanpa memperhatikan keseimbangan lingkungan dan sosial akan menimbulkan ketidakadilan antar generasi. Oleh karena itu, perda ini menjadi sarana untuk memastikan bahwa kebijakan tata ruang tidak hanya menguntungkan generasi sekarang, tetapi juga menjamin keberlangsungan hidup generasi mendatang. Kompensasi dalam konteks ini merupakan wujud tanggung jawab moral pemerintah daerah terhadap masyarakatnya. Pandangan lain yang relevan adalah asas *salus populi suprema lex esto*, yang berarti keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi. Dalam penerapan asas ini, kebijakan publik harus berpihak pada kemaslahatan masyarakat secara menyeluruh. Artinya, pelestarian lingkungan sebagai kepentingan umum tidak boleh mengorbankan hak-hak individu tanpa memberikan jaminan keadilan. Oleh karena itu, pemberian kompensasi kepada masyarakat terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan perwujudan konkret dari asas tersebut. Dalam konteks hukum nasional, nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 memberikan arah bahwa tujuan hukum bukan hanya menciptakan ketertiban, tetapi juga keadilan sosial. Kebijakan lingkungan yang berpihak pada kepentingan kolektif tanpa memperhatikan kepentingan individu dapat menimbulkan ketimpangan sosial.

Maka, perda ini menjadi manifestasi dari keseimbangan antara *justice for the environment* dan *justice for the people*²⁵. Secara filosofis pula, perda ini merupakan refleksi dari etika sosial dalam hukum administrasi publik. Pemerintah sebagai pemegang kewenangan harus bertindak tidak hanya berdasarkan hukum positif, tetapi juga atas dasar keadilan moral. Dengan demikian, setiap keputusan tata ruang yang berdampak pada masyarakat harus disertai kebijakan kompensasi agar tidak menimbulkan ketidakadilan struktural. Pada akhirnya, aspek filosofis dari perda ini menegaskan bahwa pelestarian lingkungan dan perlindungan sosial tidak boleh dipisahkan. Pemerintah daerah harus memandang kompensasi bukan sebagai beban, melainkan sebagai investasi sosial untuk menciptakan keseimbangan antara kepentingan ekologis dan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, perda ini tidak hanya lahir dari pertimbangan hukum, tetapi juga dari kesadaran moral dan nilai-nilai kemanusiaan yang mendalam.

3. Kepastian Hukum dan Perlindungan Warga dari Tindakan Pemerintahan

Kepastian hukum *legal certainty* dan Perlindungan bagi warga masyarakat membutuhkan kepastian hak pemanfaatan tanah serta jalur administratif pemulihan. Pemerintah membutuhkan standar

²⁵ John Rawls. *Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara* Penerjemah: Uzair Fauzan & Heru Prasetyo penerbit. Pustaka Pelajar 2019

untuk bertindak konsisten dan akuntabel dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Negara hukum mensyaratkan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasar hukum dan dapat dipertanggungjawabkan. Pada level kebijakan penataan ruang, kepastian hukum menjadi sangat penting karena zonasi menyangkut hak dan masa depan pemanfaatan tanah. Tanah bukan sekadar aset ekonomi, tetapi sering menjadi ruang hidup dan sumber penghidupan. Kepastian hukum dalam konteks kompensasi berarti menjelaskan siapa yang terdampak dan memenuhi syarat menerima kompensasi, Bentuk kompensasi yang disediakan, bagaimana prosedur administrasinya (pendataan, verifikasi, penetapan, keberatan), Organisasi Perangkat Daerah mana yang bertanggung jawab. Tanpa pengaturan yang jelas, kebijakan zonasi berisiko melahirkan ketidakpastian yang berkepanjangan. Kepastian hukum juga berarti membatasi diskresi agar tidak menimbulkan perbedaan perlakuan antar warga atau antar wilayah.

2.2 Landasan Sosiologis Pembentukan Daerah Kota Surabaya Tentang Kompensasi Warga Masyarakat Terdampak Zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH)

Landasan sosiologis adalah dasar yang menjelaskan bahwa regulasi dibutuhkan karena adanya kebutuhan nyata dalam masyarakat. Ukurannya bukan hanya ada aturan, tetapi “aturan itu mampu menjawab persoalan konkret dan hidup dalam masyarakat”. Dalam konteks Surabaya, kebijakan Ruang

Terbuka Hijau (RTH) adalah kebijakan yang berkembang terus-menerus. Pemerintah Kota Surabaya menyampaikan informasi mengenai capaian luasan Ruang Terbuka Hijau (RTH) dan panduan teknis Ruang Terbuka Hijau Kota²⁶ sebagai bagian dari komitmen kebijakan kota Surabaya. Kebijakan seperti ini diterjemahkan menjadi zonasi dan pengendalian pemanfaatan ruang, akan bersentuhan dengan, kawasan permukiman padat, lahan milik warga yang sudah dikuasai lama, aktivitas ekonomi informal, keterbatasan akses warga terhadap informasi perencanaan ruang.

Ruang Terbuka Hijau (RTH) sebagai Kepentingan Umum dan Warga sebagai Pihak Paling Rentan Terdampak. Secara sosiologis Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan kepentingan umum. Namun, dampak zonasi tidak dialami secara merata. Warga pada lokasi yang masuk zona Ruang Terbuka Hijau (RTH) dapat menjadi pihak yang paling rentan karena secara administratif mereka kehilangan izin Usaha dan layanan Pemerintah, Secara ekonomi kehilangan potensi nilai tanah (Hipotik) dan kehilangan peluang usaha, Secara sosial mereka menghadapi ketidakpastian tempat tinggal yang layak dan secara politik hukum mereka sering berada pada posisi tawar yang lemah.

Ketika kebijakan publik menciptakan kerentanan pada kelompok tertentu, maka kebutuhan regulasi kompensasi menjadi kuat sebagai mekanisme perlindungan sosial. Dinamika Konflik Pembangunan dan Risiko

²⁶Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 394 Tahun 2019 tentang Panduan Teknis Ruang Terbuka Hijau Kota

Sengketa. Sengketa pada kebijakan ruang dapat berawal dari ketidakjelasan prosedur dan pemulihan. Pengalaman proyek kepentingan umum di Surabaya menunjukkan bahwa penyelesaian dampak warga dapat beririsan dengan sengketa dan jalur pengadilan, termasuk konsinyasi. Ini menandakan bahwa pada kebijakan yang menyentuh ruang hidup warga, potensi konflik selalu ada. Pada zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH), potensi konflik bisa lebih tersembunyi dan berkepanjangan, karena ketidakadilan dan ketidakpastian hukum yang mengatur. Konflik Sosiologisnya berkepanjangan, tidak hanya merugikan warga tetapi juga menghambat program pemerintah. Karena Peraturan Daerah kompensasi dapat diposisikan sebagai instrumen pencegahan konflik melalui jalur pemulihan administratif yang jelas. Maka kebutuhan Standar Layanan Administrasi dan Transparansi Informasi menjadi instrument yang sangat penting. Kebijakan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) beroperasi melalui layanan administrasi termasuk perizinan dan pengendalian pemanfaatan ruang, Masyarakat membutuhkan standar yang mudah dipahami apakah bisa merenovasi rumah, bagaimana prosedur jika lahannya masuk zona Ruang Terbuka Hijau (RTH), apakah ada alternatif bentuk pemulihan selain ganti rugi uang, ke mana mengajukan keberatan atau permohonan. Tanpa Standar Pelayanan warga berpotensi mengalami perlakuan berbeda, ketidakpastian, dan ketergantungan pada praktik informal. Landasan sosiologis Peraturan Daerah (Perda) kompensasi adalah kebutuhan untuk menciptakan standar layanan yang lebih transparan dan dapat diprediksi. Aspek sosiologis

dalam pembentukan perda ini muncul dari realitas sosial yang terjadi di Kota Surabaya.

Sebagai kota metropolitan dengan jumlah penduduk yang tinggi, Surabaya menghadapi keterbatasan ruang dan tekanan urbanisasi yang besar. Penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) sering kali berdampak langsung terhadap masyarakat yang sudah lama bermukim di wilayah tersebut. Sebagian besar di antara mereka adalah masyarakat berpenghasilan rendah yang menggantungkan hidupnya dari aktivitas ekonomi di lahan yang kini ditetapkan sebagai kawasan hijau. Kebijakan zonasi yang tidak diiringi dengan mekanisme kompensasi menimbulkan potensi ketimpangan sosial baru. Masyarakat yang sebelumnya memiliki akses terhadap lahan dan sumber penghidupan dapat kehilangan kemampuan ekonominya. Akibatnya, kebijakan yang semestinya menciptakan keseimbangan ekologis justru berpotensi menimbulkan ketidakadilan sosial. Karena itu pembentukan perda ini menjadi kebutuhan mendesak untuk menjamin keadilan sosial bagi masyarakat terdampak. Kehadiran perda ini juga mencerminkan pengakuan terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Dalam teori hukum pembangunan²⁷ masyarakat tidak boleh diposisikan hanya sebagai objek kebijakan, tetapi harus menjadi subjek yang memiliki hak untuk berpartisipasi dan mendapatkan perlindungan. Dengan memberikan

²⁷Yusuf Maulana, "Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Terdampak Kebijakan Tata Ruang," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 51 No. 3, 2021.

kompensasi, pemerintah daerah menunjukkan tanggung jawab sosialnya serta menghormati partisipasi warga dalam pelestarian lingkungan. Kompensasi dalam konteks ini tidak hanya berfungsi sebagai bentuk pengganti kerugian, tetapi juga sebagai mekanisme rekonsiliasi sosial. kompensasi menjadi sarana untuk membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Ketika masyarakat merasa dilindungi dan diakui haknya, mereka akan lebih mendukung kebijakan pemerintah, termasuk program pelestarian lingkungan. Dalam konteks sosiologis yang lebih luas kebijakan kompensasi juga memperkuat kohesi sosial. Penerapan kebijakan publik yang adil dan transparan mampu menghindarkan konflik antara masyarakat dan pemerintah. Hal ini penting bagi Surabaya sebagai kota yang memiliki tingkat heterogenitas sosial dan ekonomi yang tinggi. Kebijakan kompensasi dapat menjadi instrumen pengendali potensi konflik sosial akibat kebijakan tata ruang. Lebih jauh, aspek sosiologis perda ini juga menyentuh dimensi hak sosial warga negara.

Hak hidup yang layak, Pekerjaan yang layak dan Lingkungan hidup yang baik merupakan bagian dari hak-hak sosial yang dijamin oleh konstitusi. Ketika kebijakan publik mempengaruhi hak-hak tersebut, pemerintah wajib memberikan perlindungan sosial yang setara. Karna itu perda ini menjadi bentuk konkret perlindungan sosial dalam konteks pembangunan berkelanjutan di perkotaan. Dengan demikian, dari aspek sosiologis, perda ini berfungsi tidak hanya sebagai regulasi hukum, tetapi juga sebagai instrumen kebijakan sosial yang memperkuat keadilan dan solidaritas antar warga kota. Kompensasi

menjadi simbol kehadiran negara di tengah masyarakat dalam menjaga keseimbangan antara pembangunan dan kesejahteraan sosial.

2.3 Landasan Yuridis Pembentukan Daerah Kota Surabaya Tentang Kompensasi Warga Masyarakat Terdampak Zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH)

Landasan yuridis adalah dasar hukum yang memberikan kewenangan dan arah materi muatan regulasi. Dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda), landasan yuridis mencakup Dasar Kewenangan Pemerintah Daerah Pembentukan Peraturan Daerah, Keterkaitan Peraturan Daerah (Perda) dengan Undang Undang di atasnya, Batasan Materi Muatan agar tidak bertentangan dengan Undang Undang di atasnya. Peraturan Daerah (Perda) kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) harus disusun dalam koridor hukum penataan ruang dan hukum pengadaan tanah, serta hukum administrasi yang mengatur tindakan pemerintah dalam memberikan layanan dan menetapkan keputusan.

A. Dasar Hukum Penataan Ruang Terbuka Hijau

1. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjadi dasar umum penyelenggaraan penataan ruang²⁸. Dalam kerangka ini, pemerintah daerah menjalankan penataan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

²⁸Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjadi dasar umum penyelenggaraan penataan ruang

2. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang mengatur teknis penyelenggaraan penataan ruang, termasuk aspek pengendalian pemanfaatan ruang²⁹. Pengendalian inilah yang menjadi akar masalah administrasi terhadap warga ketika zonasi ditetapkan.
3. Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2022 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau (RTH)³⁰ memberikan pedoman teknis terkait Ruang Terbuka Hijau (RTH), termasuk pembagian Ruang Terbuka Hijau (RTH) publik dan privat serta pertimbangan penyediaannya. Ini menjadi dasar bahwa Ruang Terbuka Hijau (RTH) bukan sekadar konsep, tetapi objek kebijakan yang memiliki standar pengelolaan.
4. Pada tingkat daerah, Surabaya memiliki Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH)³¹. Peraturan Daerah (Perda) ini menjadi bukti bahwa daerah telah mengatur pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH), sehingga Peraturan Daerah (Perda) kompensasi dapat diposisikan sebagai penguatan aspek perlindungan warga terdampak.

Distingsi Penting “Kompensasi Akibat Zonasi” vs “Ganti Kerugian Pengadaan Tanah” Landasan yuridis perlu menegaskan perbedaan penting

²⁹Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang mengatur teknis penyelenggaraan penataan ruang, termasuk aspek pengendalian pemanfaatan ruang

³⁰Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2022 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau.

³¹Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH)

Pengadaan tanah (ketika tanah benar-benar disediakan/diambil untuk kepentingan umum) memiliki hukum khusus melalui Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum³². Di sini dikenal mekanisme ganti kerugian, musyawarah, penilaian, hingga kemungkinan konsinyasi. Ketentuan pengadaan tanah terus diperkuat melalui aturan pelaksana, termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 yang mengubah ketentuan penyelenggaraan pengadaan tanah. Sedangkan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) dapat menimbulkan pembatasan pemanfaatan ruang tanpa langsung masuk rezim pengadaan tanah. Inilah celah yang sering dialami warga, warga merasakan dampak, tetapi belum masuk kategori “pihak terdampak” sehingga tidak otomatis memperoleh pemulihan sebagaimana mekanisme pengadaan tanah.

Secara yuridis Peraturan Daerah tentang kompensasi terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) dapat dipahami sebagai regulasi yang mewajibkan pemenuhan Ruang Terbuka Hijau oleh Pemerintah Daerah bukan melimpahkan kewajiban tersebut pada warga Masyarakat yang sudah memiliki dasar Legalitas Hak atas tanah (agar terpenuhi 30% secara UU), Mengisi ruang perlindungan administratif pada fase pembatasan zonasi, sekaligus menyiapkan standar transisi bila suatu saat masuk pengadaan tanah untuk Kepentingan Ruang Terbuka Hijau.

B. Kewenangan Pemerintah Daerah dan Kebutuhan Pengaturan di Level Peraturan Daerah

Kebijakan penataan ruang pada daerah pada praktiknya dijalankan oleh pemerintah daerah melalui Rencana Detail Tata Ruang dan Pengendalian Ruang Terbuka Hijau. Dalam konteks itu daerah memiliki kebutuhan untuk mengatur secara lebih operasional:

- Prosedur pelayanan dan pengendalian yang memengaruhi warga
- Standar perlindungan dan pemulihan dampak
- Mekanisme administratif keberatan dan penanganan keluhan
- Koordinasi kelembagaan dan pendanaan.

Peraturan Daerah (Perda) dibutuhkan karena hanya dengan instrumen yang memiliki kekuatan mengikat dan standar umum, pemerintah daerah dapat menegakkan prosedur yang seragam, mencegah ketimpangan layanan, mengurangi penyelesaian yang kasuistis, dan meningkatkan akuntabilitas.

Relevansi Peraturan Daerah (Perda) Kompensasi sebagai Instrumen Perlindungan Hukum Preventif Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, perlindungan hukum tidak hanya represif (melalui sengketa/peradilan), tetapi juga preventif, yaitu melalui desain aturan yang baik. Peraturan Daerah kompensasi dapat menjadi perlindungan hukum preventif karena:

- Menyediakan kepastian prosedur sebelum konflik membesar,
- Menetapkan standar tindakan pemerintah,
- Mengurangi ruang tindakan sewenang-wenang,
- Memberi jalur administratif pemulihan sebelum warga menempuh sengketa

Dengan demikian, landasan yuridis Peraturan Daerah (Perda) kompensasi bukan sekadar “melengkapi aturan”, melainkan memperkuat kualitas tindakan administrasi pemerintahan. Dari aspek yuridis, pembentukan perda ini memiliki dasar hukum yang kuat baik secara konstitusional maupun dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menegaskan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini memberikan legitimasi kepada Pemerintah Kota Surabaya untuk membuat aturan yang menyesuaikan dengan kebutuhan dan karakteristik daerahnya. Selain dasar konstitusional, pembentukan perda ini juga bersumber dari berbagai peraturan perundang-undangan sektoral. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah³³ memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur urusan pemerintahan bidang lingkungan hidup dan penataan ruang. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menegaskan bahwa penyelenggaraan penataan ruang harus memperhatikan hak-hak masyarakat dan menjamin perlindungan terhadap dampak negatif dari kebijakan ruang. Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup memberikan hak bagi setiap orang untuk memperoleh kompensasi atas dampak kebijakan lingkungan. Dari perspektif hukum agraria, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria Undang-Undang Pokok Agraria³⁴ menegaskan bahwa setiap

³³Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

³⁴Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum harus disertai dengan ganti kerugian yang layak. Ketentuan ini secara implisit juga berlaku terhadap perubahan fungsi lahan akibat kebijakan zonasi ruang terbuka hijau. Dengan demikian, kompensasi menjadi kewajiban hukum, bukan sekadar kebijakan administratif. Dalam hukum administrasi negara, tindakan pemerintah yang membatasi hak warga harus selalu didasarkan pada asas *rechtmatigheid* dan *doelmatigheid*. Artinya, setiap kebijakan yang sah secara hukum harus sekaligus membawa manfaat bagi masyarakat. Pemberian kompensasi kepada warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan bentuk penerapan kedua asas tersebut secara bersamaan. Tanpa kompensasi, kebijakan tata ruang dapat dianggap melanggar asas keadilan dan kepastian hukum. Selain itu, perda ini menerapkan asas *lex specialis derogat legi generali*, di mana aturan khusus di tingkat daerah memiliki kekuatan mengikat dalam mengatur hal-hal yang bersifat lokal. Dalam hal ini, perda tentang kompensasi menjadi instrumen hukum khusus yang mengatur pelaksanaan hak-hak masyarakat terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di wilayah Surabaya. Keberadaan perda ini juga memperkuat sinkronisasi antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional dalam bidang lingkungan hidup.

Dengan demikian, aspek yuridis dari perda ini tidak hanya memberikan dasar hukum, tetapi juga menjamin kepastian, keadilan, dan perlindungan bagi masyarakat. Peraturan Daerah (Perda) ini menjadi implementasi dari prinsip negara hukum (*rechtstaat*), di mana setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum dan diarahkan untuk melindungi hak-hak warga negara.

Penulis mencoba mengkorelasikan materi pada Bab II (*ratio legis* pembentukan Peraturan daerah) dan Bab III (ruang lingkup pengaturan materi muatan Rancangan Peraturan daerah)

C. Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis terhadap Arah Materi Muatan Peraturan Daerah

Berdasarkan tiga landasan tersebut terdapat konsekuensi terhadap ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah yang nanti akan dikembangkan pada bab analisis/ rancangan muatan, yaitu Peraturan Daerah (Perda) idealnya mengatur:

1. Definisi Terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH)
2. Klasifikasi Bentuk dampak zonasi Misalnya (pembatasan izin).
3. Klasifikasi Bentuk Kompensasi.
4. Pendataan, verifikasi, penetapan Standar administratif
5. Mekanisme permohonan keberatan dan penyelesaian sengketa administratif.
6. Organisasi Perangkat Daerah pelaksana, koordinasi, dan pendanaan

Prinsip Prinsip Hukum Administrasi Negara sebagai Kerangka Pengaturan Peraturan daerah. Prinsip Legalitas Pembatasan Hak Warga Harus Berbasis Kewenangan dan Norma yang Jelas, Prinsip legalitas menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum bagi warga harus memiliki dasar kewenangan dan dasar hukum yang jelas. Dalam konteks zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH), akibat hukum bagi warga sering muncul melalui tindakan administrasi seperti penolakan izin atau pembatasan

pemanfaatan ruang. Oleh karena itu, Peraturan Daerah (Perda) kompensasi berperan memperjelas dasar kewenangan pemerintah daerah menetapkan kriteria terdampak dan bentuk pemulihan, standar tindakan perangkat daerah dalam menghadapi permohonan warga, parameter obyektif kapan pembatasan zonasi menimbulkan hak untuk mengajukan kompensasi. Tanpa pengaturan, tindakan pemerintah berisiko dituduh tidak konsisten atau melahirkan ketidakpastian, sebab warga tidak dapat memprediksi dasar keputusan pemerintah.

Prinsip Proporsionalitas Keseimbangan antara Kepentingan Umum (RTH) dan Kerugian Individual Proporsionalitas menuntut adanya keseimbangan antara tujuan yang hendak dicapai pemerintah (kepentingan umum berupa perlindungan lingkungan melalui Ruang Terbuka Hijau (RTH)) dan beban yang ditanggung warga (kerugian atau pembatasan pemanfaatan). Dalam konteks Peraturan Daerah (Perda) kompensasi, proporsionalitas harus diwujudkan dengan klasifikasi tingkat dampak (ringan-sedang-berat) agar pemulihan tidak disamaratakan, pilihan bentuk kompensasi yang sesuai tingkat dampak (bukan selalu uang, melainkan skema yang relevan), mekanisme penilaian yang transparan sehingga beban dan pemulihan dapat dipertanggungjawabkan.

Proporsionalitas juga penting untuk mencegah dua ekstrem kebijakan kebijakan yang terlalu menekan warga tanpa pemulihan, atau kebijakan yang memberi kompensasi tanpa parameter sehingga membebani anggaran daerah dan rawan penyalahgunaan.

Diskresi Administratif Diperlukan, tetapi Harus Dibatasi oleh Standar Peraturan Daerah. Dalam praktik administrasi pemerintahan diskresi adalah ruang pengambilan keputusan yang diberikan kepada pejabat atau instansi ketika aturan tidak mengatur secara rinci atau ketika diperlukan penyesuaian situasi konkret. Pada zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) diskresi bisa muncul dalam bentuk penilaian apakah warga benar-benar terdampak, penentuan bentuk pemulihan yang paling tepat, prioritas wilayah dan skala pemulihan bertahap. Namun diskresi tanpa standar mudah menimbulkan ketidaksamaan perlakuan dan ketidakpastian. Karena itu, Peraturan Daerah (Perda) kompensasi harus memuat standar minimum untuk membatasi diskresi, antara lain:

1. Indikator obyektif terdampak,
2. Prosedur baku pendataan dan verifikasi,
3. Ketentuan transparansi dan akses informasi,
4. Mekanisme pengawasan dan evaluasi.

Dengan standar ini, diskresi tetap dimungkinkan, tetapi berada dalam koridor akuntabilitas. Perlindungan Hukum³⁵ Preventif Peraturan Daerah (Perda) sebagai Instrumen Pencegah Sengketa Perlindungan hukum dalam Hukum Administrasi Negara (HAN) tidak hanya represif (penyelesaian sengketa setelah terjadi), tetapi juga preventif, yaitu memastikan dari awal tindakan pemerintah tidak melanggar kepastian hukum dan keadilan prosedural. Peraturan Daerah

³⁵Yusuf Maulana, "Perlindungan Hukum terhadap Masyarakat Terdampak Kebijakan Tata Ruang," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 51 No. 3, 2021.

(Perda) kompensasi dapat menjadi instrumen preventif melalui Transparansi prosedur Warga mengetahui langkah-langkah yang dapat ditempuh ketika terdampak zonasi. Hak untuk mengajukan permohonan dan keberatan, Peraturan Daerah (Perda) perlu mengatur mekanisme keberatan administratif atas penetapan status terdampak, penolakan kompensasi atau penetapan bentuk kompensasi, Kewajiban respons administrasi Peraturan Daerah (Perda) idealnya memuat batas waktu penanganan permohonan/ keberatan untuk mencegah pengendapan masalah. Mekanisme penyelesaian sengketa administratif. Peraturan Daerah (Perda) dapat menegaskan jalur penyelesaian administratif (mediasi/keberatan) sebelum warga menempuh jalur litigasi. Praktik sengketa proyek kepentingan umum yang sampai pada jalur pengadilan menunjukkan potensi konflik ruang jika pemulihan tidak dikelola dengan baik³⁶.

Dengan perlindungan preventif, Peraturan Daerah (Perda) tidak hanya melindungi warga, tetapi juga melindungi pemerintah daerah dari risiko sengketa berkepanjangan serta memperkuat efektivitas kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH).

2.4 Penutup Bab II

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pembentukan Peraturan Daerah tentang kompensasi warga masyarakat terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya bukan sekadar wacana

³⁶Laporan 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

kebijakan lingkungan, melainkan kebutuhan pengaturan yang kuat dalam kerangka Hukum Administrasi Negara. Kebijakan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) pada praktiknya bekerja melalui tindakan administrasi pemerintahan, terutama dalam bentuk pengendalian pemanfaatan ruang dan pelayanan perizinan. Oleh karena itu dampak yang ditimbulkan terhadap warga tidak selalu hadir sebagai pengambilalihan tanah secara langsung, tetapi sering muncul sebagai pembatasan administratif yang memengaruhi kemanfaatan ekonomi lahan, kepastian pemanfaatan ruang, serta keberlangsungan ruang hidup warga.

Dari landasan filosofis Bab II menunjukkan bahwa Peraturan Daerah (Perda) kompensasi menemukan relevansinya pada tuntutan keadilan substantif dan kepastian hukum. Kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) menghasilkan manfaat ekologis yang dinikmati masyarakat luas, namun beban pembatasan ruang dapat terkonsentrasi pada warga di lokasi tertentu. Dalam kerangka tersebut, kompensasi dipahami bukan sebagai pemberian sukarela, melainkan sebagai instrumen korektif yang menyeimbangkan distribusi beban kebijakan publik agar selaras dengan cita hukum negara hukum dan nilai Pancasila.

Dari landasan sosiologis Bab II menegaskan bahwa dorongan pembentukan Peraturan Daerah (Perda) tidak berdiri di ruang hampa, melainkan berangkat dari kebutuhan nyata dalam masyarakat perkotaan. Surabaya terus menjalankan agenda peningkatan dan penguatan Ruang Terbuka Hijau (RTH), sehingga potensi wilayah yang terdampak kebijakan

zonasi juga terus ada. Ketika pembatasan pemanfaatan ruang tidak disertai mekanisme pemulihan yang jelas, risiko ketidakpercayaan publik, resistensi, dan sengketa meningkat. Praktik penyelesaian dampak warga pada proyek kepentingan umum yang sampai pada mekanisme konsinyasi menunjukkan bahwa konflik ruang dapat berujung pada jalur hukum apabila tata kelola pemulihan tidak jelas. Karena itu, skema kompensasi yang terstandar melalui Peraturan Daerah (Perda) dipandang penting untuk memperkuat penerimaan sosial (*social acceptance*) dan mencegah eskalasi konflik.

Dari landasan yuridis, Bab II menempatkan Peraturan Daerah (Perda) kompensasi dalam struktur hukum yang berlaku. Penataan ruang sebagai dasar zonasi bertumpu pada UU Penataan Ruang dan peraturan pelaksanaannya. Pengaturan teknis Ruang Terbuka Hijau (RTH) diperkuat melalui Permen ATR/Kepala BPN. Di tingkat daerah.

Surabaya telah memiliki Peraturan Daerah (Perda) Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Sementara itu, rezim ganti kerugian yang paling tegas terdapat pada rezim pengadaan tanah untuk kepentingan umum³⁷. Namun, karena masalah penelitian ini menitikberatkan pada fase Kepastian hukum bagi warga terdampak Zonasi Ruang terbuka Hijau yaitu pembatasan administratif seperti masalah penolakan Persetujuan Bangunan Gedung dan kepastian Izin Usaha bagi Pelaku usaha yang akan mengajukan permohonan kegiatan usahanya akibat pembatasan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang dapat

³⁷Undang-Undang Republik Indonesia nomer 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.

berlangsung lama tanpa realisasi kepastian hukum yang mengatur, maka terdapat ruang kebutuhan pengaturan pada level daerah untuk memberi kepastian prosedural dan standar pemulihan.

Bab II juga telah menegaskan kedudukan *ratio legis* sebagai alasan pembentukan norma yang harus mampu menjelaskan problem konkret, kekosongan atau ketidakcukupan pengaturan, serta arah kebijakan hukum yang dipilih. Dalam konteks Peraturan Daerah (Perda) kompensasi terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH), *ratio legis* mengerucut pada kebutuhan menghadirkan kepastian hukum atas dampak zonasi, keadilan distribusi beban kebijakan publik, dan efektivitas kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) melalui pencegahan konflik. Pada saat yang sama, prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara terutama legalitas, proporsionalitas, diskresi yang terkendali, dan perlindungan hukum preventif diletakkan sebagai parameter normatif yang akan menguji kualitas rancangan pengaturan. Prinsip-prinsip tersebut penting agar Peraturan Daerah (Perda) tidak hanya deklaratif, tetapi operasional, akuntabel, dan mampu menjadi pedoman tindakan pemerintahan sehari-hari. Dengan demikian Bab II berfungsi sebagai fondasi argumentatif untuk memasuki Bab III. Pada Bab III akan dianalisis menjadi Tiga sub bab kerja utama.

Pada Bab ketiga Pendahuluan, Penulis akan Menyusun Gambaran Umum Pengaturan Ruang Terbuka Hijau dan Zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya dengan menautkan problem faktual, gap regulasi, dan kebutuhan perlindungan administratif. Pertama penulis menyusun Pengaturan

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.

