

Keadilan Restoratif Sebagai Alternatif Dalam Penyelesaian Pelanggaran Tata Ruang

Hensi Novelty Irwan, Sukirno
Program Studi Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
vely.irwan@gmail.com

Abstract

Spatial planning problems are closely related to urban development and development that exploits the widest possible space for economic factors, but ignores environmental functions. This research aims to provide conceptual ideas for resolving violations restorative justice approach. This research uses normative juridical. The collection technique uses literature study, then analysed using qualitative data analysis method. The result research is a law enforcement mechanism in the field of spatial planning for criminal offences can begin after the ultimum remedium principle is applied. Spatial law enforcement for the settlement of criminal offences of imprisonment and fines is not appropriate so that case settlement is needed by prioritising restoration actions to restore the function of space according to the RTR as a form of awareness and responsibility of the perpetrator.

Keywords: *restorative justice; spatial planning; offense*

Abstrak

Permasalahan penataan ruang erat kaitannya dengan perkembangan perkotaan dan pembangunan yang mengeksploitasi ruang seluas-luasnya demi faktor ekonomi, tetapi mengabaikan fungsi lingkungan. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gagasan konseptual bagi penyelesaian pelanggaran dengan pendekatan keadilan restoratif. Penelitian ini menggunakan yuridis normatif. Teknik pengumpulan menggunakan studi kepustakaan, kemudian dianalisis menggunakan metode analisis data kualitatif. Hasil penelitian adalah mekanisme penegakan hukum pada bidang tata ruang untuk tindak pidana dapat dimulai setelah prinsip *ultimum remedium* diterapkan. Penegakan hukum tata ruang untuk penyelesaian perkara tindak pidana kurungan penjara dan denda tidak tepat sehingga diperlukan penyelesaian perkara dengan mengedepankan aksi-aksi restorasi pemulihan fungsi ruang sesuai RTR sebagai bentuk keinsyafan dan tanggung jawab pelaku.

Kata kunci: keadilan restoratif; tata ruang; pelanggaran

A. PENDAHULUAN

Sejak tahun 1990-an, keadilan restoratif (*restorative justice*) menjadi sebuah topik sentral dunia dalam perdebatan dan diskusi penyelesaian kasus, khususnya kasus kriminal. Fokus penyelesaian perkara pada keadilan restoratif bukan lagi menitikberatkan pada pemidanaan atau pembalasan (*retributive justice*), namun para pihak difasilitasi untuk bersama-sama menciptakan kesepakatan atas penyelesaian perkara pidana yang adil dan seimbang bagi pihak korban maupun pelaku dengan cara memperbaiki keadaan ataupun kerugian yang ditimbulkan. Konsep keadilan restoratif berperan sebagai kritikan terhadap sistem peradilan pidana di Indonesia yang saat ini cenderung mengarah pada tujuan

retributif dan mengenyampingkan peran korban untuk dilibatkan dalam menentukan proses perkaranya. Pelaksanaan prinsip keadilan restoratif di Indonesia sebenarnya sudah dilakukan sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, dimana memberikan perlakuan secara khusus dalam menangani kasus atau perkara pidana dalam ruang lingkup anak-anak yang tujuannya untuk melindungi harkat dan martabat anak. Selain itu, landasan penerapan keadilan restoratif oleh Mahkamah Agung (MA) ditunjukkan dengan pemberlakuan kebijakan melalui Surat Keputusan Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum Nomor 1691 Tahun 2020 tanggal 22 Desember 2020 tentang Pedoman Penerapan *Restorative Justice* di Lingkungan Peradilan Umum. Tujuan panduan *restorative justice* oleh MA ini adalah untuk mendorong penerapan keadilan restoratif di lingkungan peradilan umum dan agar terpenuhinya asas-asas peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan dengan keadilan yang seimbang. Lebih lanjut, MA menyebutkan bahwa pedoman tersebut digunakan dalam penyelesaian perkara dalam tindak pidana ringan, perkara perempuan yang berhadapan hukum, perkara anak dan perkara narkoba.

Jika melihat dari tujuan dan ruang lingkup penerapan keadilan restoratif di Indonesia masih terbatas pada perkara yang mempunyai hubungan-hukum antara orang yang satu (pelaku) dan yang lainnya (korban) untuk kepentingan perseorangan. Dalam konteks penerapan keadilan restoratif tersebut hanya menitikberatkan pada perlindungan pelaku di hadapan hukum terhadap perbuatan yang secara fisik dilakukan oleh pelaku (*fysieke dader*) dalam lingkup kejahatan personal. Permasalahan yang terjadi adalah bagaimana dengan perbuatan melawan hukum untuk dampak yang lebih luas dan jangka panjang. Salah satu contoh permasalahan hukum yang memberikan dampak untuk keberlangsungan hidup masyarakat dan lingkungan adalah pelanggaran penataan ruang. Permasalahan penataan ruang merupakan salah satu isu yang patut diperhitungkan pada masa perkembangan kota di masa sekarang yang dibarengi dengan peningkatan jumlah penduduk perkotaan. Penataan ruang menjadi hal yang sangat penting yang berguna untuk mengatur kebutuhan ruang dari aktivitas manusia yang semakin kompleks dan akan terus meningkat di masa mendatang, sehingga rawan terjadi konflik atau permasalahan dalam memanfaatkan ruang (Darmawati, Saleh, & Hanafi, 2015). Perkembangan perkotaan umumnya sangat terkait erat dengan semakin luasnya alih fungsi lahan, misalnya daerah konservasi dan ruang terbuka hijau dijadikan kawasan terbangun, seperti permukiman penduduk, hotel, toko atau pusat perbelanjaan modern. Alih fungsi lahan ini mengakibatkan kawasan resapan air semakin berkurang sehingga terjadi peningkatan limpasan permukaan (*surface run off*) dan dapat menyebabkan erosi. Berbagai permasalahan perkotaan secara garis besar timbul akibat eksploitasi ruang yang seluas-

luasnya untuk faktor ekonomi, tetapi mengabaikan fungsi lingkungan dan rencana tata ruang daerahnya. Pembangunan yang pesat dan tidak terkendali tersebut dapat berdampak pada banyaknya pelanggaran tata ruang yang dilakukan. Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR), tujuan sanksi pidana hanya ditujukan untuk memenuhi ketentuan efek jera, dimana upaya perlindungan diberikan baik bagi negara sebagai pengatur dan pengelola ruang secara keseluruhan, maupun bagi masyarakat atau perorangan yang menjadi korban dan sebagai pihak penerima dampak dari tindak pidana di atas. Hal yang belum diatur dalam UUPR tersebut adalah perlindungan hukum bagi ruangnya itu sendiri (lingkungan), padahal pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku terkait dengan pemanfaatan ruang. Menurut Yustia dan Fatimah, pengenaan sanksi pidana dalam UUPR tidak dirasakan optimal karena tidak menjangkau penghukuman/sanksi yaitu pemulihan fungsi ruang. Hal ini dikarenakan umumnya ruang yang menjadi objek kejahatan tidak segera dapat dipulihkan pada keadaan semula. Dalam kaitannya dengan *restorative justice*, model penyelesaian perkara ini dapat menjadi alternatif dalam penyelesaian pelanggaran tata ruang, yang dalam praktiknya dampak yang ditimbulkan dari pelanggaran penataan ruang tidak hanya menimbulkan kerugian bagi negara dan masyarakat, tetapi juga kerugian bagi lingkungan sebagai objek kejahatan, dimana hal tersebut tidak diatur dalam UUPR (Yustia & Fatimah, 2019a).

Untuk membedah persoalan terkait permasalahan dalam artikel ini maka teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Teori Definitif Keadilan Restoratif. Pada tahun 1990, kriminolog Amerika Howard Zehr menjadi salah satu orang pertama yang mengartikulasikan teori definitif keadilan restoratif dimana kejahatan dipandang sebagai pelanggaran terhadap orang dan hubungan. Teori ini berfokus kepada para korban dan penyintas sebagai pihak yang paling terkena dampak langsung oleh kejahatan yang terjadi, bukan kepada pelaku kejahatan, sehingga korban dan penyintas dapat mengungkapkan sepenuhnya kerugian yang mereka alami.
2. Teori Kemanfaatan (*Utilitarianisme Theory*). Teori ini dikembangkan pertama kali oleh Jeremy Bentham (1748-1831). Ajaran ini mengemukakan bahwa tujuan hukum dan wujud dari keadilan itu adalah untuk mewujudkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang (*the greatest happiness of the greatest number*). Kebahagiaan disini diartikan sebagai kemanfaatan dari keberadaan hukum, sehingga penilaian baik-buruk dan adil maupun tidak adilnya suatu hukum sangat bergantung kepada hukum itu sendiri, apakah dapat memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan bagi manusia atau tidak memberikan kemanfaatan. Bentham mengemukakan bahwa

tujuan dari perundang-undangan adalah untuk menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat, sehingga perundang-undangan harus berusaha untuk mencapai empat tujuan yaitu:

- a. untuk memberi nafkah hidup (*to provide subsistence*);
- b. untuk memberikan makanan yang berlimpah (*to provide abundance*);
- c. untuk memberikan perlindungan (*to provide security*);
- d. untuk mencapai kebersamaan (*to attain equity*).

Permasalahan penataan sangat terkait dengan perkembangan perkotaan dan pembangunan yang mengeksploitasi ruang secara berlebihan demi faktor ekonomi, akan tetapi mengabaikan fungsi lingkungan. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gagasan konseptual bagi penyelesaian pelanggaran tersebut dengan pendekatan keadilan restoratif. Sanksi pidana diubah menjadi kewajiban dan tanggung jawab dalam pemulihan, pemeliharaan dan pencegahan timbulnya dampak negatif akibat dari tindak pidana. Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang ingin dibahas dalam artikel ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah mekanisme penegakan hukum pada bidang tata ruang?
2. Bagaimanakah peluang penerapan keadilan restoratif dalam kerangka hukum bidang tata ruang?

Penelitian sebelumnya yang membahas persoalan mendekati sama dengan penelitian ini sudah pernah dilakukan. Penelitian terdahulu yang dimaksud antara lain penelitian yang dilakukan oleh Henny Saida Flora dengan judul Keadilan Restoratif Sebagai Alternatif Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Dan Pengaruhnya Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia. Penelitian tersebut membahas persoalan mengenai kelemahan penggunaan paradigma retributif yang dianggap belum mampu memulihkan kerugian dan penderitaan yang dialami korban sehingga dibutuhkan keadilan restoratif yaitu sistem hukuman yang berorientasi pada pemulihan korban dan penderitaan korban sebagai pihak yang paling dirugikan karena kejahatan (Flora, 2018a). Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Asip Bahtiar dan kawan-kawan dengan judul Politik Hukum Keadilan Restoratif Dalam Hukum Pidana Indonesia, yang membahas persoalan mengenai perkembangan politik hukum kebijakan dan pengaturan Keadilan Restoratif dalam praktek Hukum pidana Indonesia (Bahtiar, et.all, 2013). Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Zico Junius Fernando dengan judul Pentingnya *Restorative Justice* Dalam Konsep *Ius Constituendum*. Penelitian tersebut membahas persoalan mengenai Politik Hukum Pembaharuan Hukum Pidana dalam Hukum Pidana Nasional yang akan datang ada konsep dikenal namanya konsep *Restorative Justice*. *Restorative Justice* meliputi pemulihan hubungan antara pihak korban dan pelaku. Pemulihan hubungan ini bisa didasarkan atas kesepakatan bersama antara korban dan pelaku. Pihak

korban dapat menyampaikan mengenai kerugian yang dideritanya dan pelaku pun diberi kesempatan untuk menebusnya, melalui mekanisme ganti rugi, perdamaian, kerja sosial, maupun kesepakatan lainnya (Fernando, 2020).

Penelitian yang ditulis ini memiliki perbedaan dengan beberapa penelitian yang disebutkan di atas. Artikel ini membahas persoalan lebih fokus mengenai mekanisme penegakan hukum pada bidang tata ruang, dan peluang penerapan keadilan restoratif dalam kerangka hukum bidang tata ruang.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian hukum ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder, dengan spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Deskriptif analitis artinya penelitian hukum ini memecahkan permasalahan dengan menggambarkan objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta yang ada, lalu fakta tersebut akan dianalisa dengan berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang ada. Data yang diterima terdiri dari dua jenis yaitu data primer dan data sekunder. Pada penelitian ini data sekunder didapatkan dari sumber data primer yaitu perundang-undangan yang mengatur tentang penataan ruang di Indonesia dan perundang-undangan yang mengatur tentang hukum pidana. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah penelitian kepustakaan. Data tersebut akan diolah menggunakan metode yuridis kualitatif, yaitu teknik studi literatur. Teknik pengumpulan data secara literatur atau studi dokumen berfokus pada sumber tertulis seperti literatur dan dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian, kemudian data yang telah diperoleh akan dianalisis menggunakan teknik analisis data kualitatif. Teknik analisis data secara kualitatif merupakan cara yang Menyusun data yang didapat secara sistematis kemudian data tersebut dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Mekanisme Penegakan Hukum Pada Bidang Tata Ruang

Dalam bab pembahasan ini akan diuraikan bagaimana konsep keadilan restoratif yang dikorelasikan dengan kerangka hukum bidang tata ruang di Indonesia, serta bagaimana model alternatif penyelesaian perkara tata ruang menggunakan pendekatan keadilan restoratif di Indonesia. Tony Marshall mendeskripsikan bahwa keadilan restoratif adalah proses dimana semua pihak yang mempunyai kepentingan dalam suatu perbuatan pelanggaran hadir bersama untuk menyelesaikan dan memutuskan bersama terhadap kerugian dari pelanggaran/kejahatan tersebut dan implikasinya di

masa mendatang (Van Ness & Heetderks, 2015). Para pakar hukum yang mendukung *restorative justice* percaya bahwa proses baru ini dapat mengurangi kelemahan dari sistem peradilan pidana formal, yang cenderung untuk tidak dapat memenuhi kebutuhan korban, pelaku dan masyarakat, serta kerugian yang tidak diperbaiki akibat dari kejahatan tersebut (Sullivan & Tifft, 2008). Untuk lebih memahami komparasi proses keadilan restoratif dengan keadilan pidana (*criminal justice*), Daniel W. Van Ness dan Karen Heetderks Strong dalam buku “*Restoring Justice: An Introduction to Restorative Justice. Fifth Edition*” (2015) yang menyimpulkan dari pernyataan Howard Zehr, terdapat beberapa perbedaan pandangan dari dua model keadilan tersebut sebagaimana disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1. Perbedaan Sudut Pandang antara *Restorative Justice* dan *Criminal Justice*

<i>Restorative Justice</i>	<i>Criminal Justice</i>
Kejahatan adalah sebuah pelanggaran terhadap orang dan hubungan antar individu dan masyarakat	Kejahatan adalah sebuah pelanggaran terhadap hukum dan negara
Pelanggaran menciptakan kewajiban untuk membenahi	Pelanggaran menciptakan kesalahan yang harus dibalas
Penyelesaian keadilan melibatkan korban, pelaku dan anggota masyarakat dalam upaya memperbaiki kondisi	Penyelesaian keadilan memerlukan kondisi untuk menentukan kesalahan dan mengenakan hukuman
Fokus utama: Kebutuhan korban dan pertanggungjawaban pelaku terhadap perbaikan kerugian	Fokus utama: Pelaku mendapatkan apa yang layak didapatkan (pembalasan)

Sumber: (Van Ness & Heetderks, 2015)

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa keadilan restoratif merupakan alternatif penyelesaian perkara tindak pidana dengan mekanisme atau tata cara peradilan pidana yang semula berfokus pada pidana/pemidanaan diubah menjadi proses dialog dan mediasi. Dalam *restorative justice*, dialog dan mediasi melibatkan beberapa pihak (pelaku, korban, keluarga pelaku atau korban, masyarakat, dan pihak-pihak terkait lainnya) dengan tujuan penyelesaian perkara guna menciptakan kesepakatan yang adil dan seimbang. Pakar hukum pidana Reksodiputro menggarisbawahi bahwa pendekatan yang utama untuk mencapai keadilan restoratif adalah dengan membangun sistem peradilan pidana yang peka terhadap masalah korban (Sullivan & Tifft, 2008).

Model penyelesaian perkara dengan pendekatan keadilan restoratif ini lebih mengarah pada sebuah model penyelesaian perkara di luar lembaga pengadilan atau sering disebut dengan *out of*

court settlement yang lebih memperhatikan keadilan, tujuan dan keinginan para pihak dengan konsep *victim awareness work* (Flora, 2018). Sebuah program penyelesaian perkara di luar peradilan dalam konteks penerapan keadilan restoratif yang dilakukan masyarakat bermula di Kanada sekitar tahun 1970-an yang disebut sebagai *victim-offender mediation programs* (VOMs). Program tersebut awalnya dilakukan sebagai tindakan alternatif dalam menghukum pelaku kriminal anak, dimana pelaku dan korban diberikan kesempatan untuk bertemu dengan didampingi oleh seorang mediator untuk berdiskusi tentang perkara dan usulan-usulan kesepakatan penyelesaian perkara bersama. Mediator bertujuan untuk memberdayakan pelaku dan korban untuk aktif berpartisipasi, membangun dialog dan mendorong pemecahan masalah yang mempertimbangkan kesetaraan hak kompensasi dan keseimbangan dalam setiap aspek kehidupan.

Keadilan restoratif menawarkan pergeseran paradigma baru dari model penghukuman tradisional (pembalasan dan rehabilitasi) ke model penghukuman yang memberikan kewajiban untuk membenahi rusaknya hubungan atau keadaan akibat terjadinya suatu tindak pidana. Pembenahan atau pemulihan yang dilakukan oleh pelaku dapat berupa ganti rugi, pekerjaan sosial atau melakukan sesuatu perbaikan atau kegiatan tertentu sesuai dengan kesepakatan bersama antar pihak yang terlibat dalam dialog atau mediasi yang dilakukan. Dengan demikian, keadilan restoratif dapat dikatakan sebagai suatu proses di luar peradilan formal yang dijalankan dengan memperhitungkan pengaruh yang lebih luas terhadap korban, pelaku dan masyarakat itu sendiri.

Prinsip keadilan restoratif memiliki tujuan untuk mereformasi *criminal justice system* yang masih mengedepankan hukuman penjara. Perkembangan sistem pemidanaan, bukan lagi bersandar pada pelaku melainkan telah mengarah pada pengintegrasian kepentingan pemulihan korban dan pertanggungjawaban pelaku tindak pidana. Pelaku diberikan kesempatan untuk terlibat dalam pemulihan keadaan (*restorasi*) dan mengembalikan pola hubungan baik dalam masyarakat berdasarkan kesepakatan pihak pelaku, korban dan masyarakat dalam proses penyelesaian permasalahan hukum yang terjadi diantara para pihak (Johnstone & Van Ness, 2007). Dengan kata lain, prinsip *restorative justice* adalah bagaimana agar korban, pelaku dan masyarakat yang terdampak atas suatu tindak kejahatan untuk dapat terlibat bersama-sama dalam keseluruhan proses peradilan secara inklusif, termasuk di dalamnya peran masyarakat untuk memperbaiki keadaan untuk tercipta perdamaian. Terminologi *restorative justice* pertama kali digunakan dalam konteks *criminal justice* oleh Albert Eglash pada tahun 1958 yang mengatakan bahwa terdapat tiga tipe dalam peradilan pidana, yaitu: (1) *retributive justice*, didasarkan pada hukuman (*punishment*); (2) *distributive justice*,

didasarkan pada pengobatan terapeutik (*therapeutic treatment*) kepada pelaku; dan (3) *restorative justice*, didasarkan pada pemulihan (*restitution*). Model penyelesaian dengan *punishment* dan *treatment* menitikberatkan fokus pada perbuatan pelakunya, mengabaikan partisipasi korban dalam proses peradilan, dan hanya melibatkan keterlibatan pelaku secara pasif. Keadilan restoratif, di lain sisi, mempunyai fokus pada efek kerugian dari perbuatan pelaku, dan melibatkan secara aktif korban dan pelaku dalam proses ganti rugi dan perbaikan keadaan semula (rehabilitasi). Meskipun proses pemberian kewajiban kompensasi atau ganti rugi dari pelaku kepada korban menjadi hal yang sangat penting, tetapi hal ini tidak semata-mata karena uang (atau hal lain yang dapat dinilai dengan uang) yang akan diperoleh untuk pemulihan kondisi, namun lebih kepada sebagai simbol bahwa korban pernah disakiti/dijahati dan pelaku sudah mengakui perbuatannya (Shapland, Robinson, & Sorsby, 2011).

Ruang merupakan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, dimana manusia dan makhluk hidup lainnya, memanfaatkan sumber dayanya dan melangsungkan aktivitas hidupnya. Keberadaan ruang yang terbatas, dibandingkan dengan berkembangnya aktivitas manusia dalam memanfaatkan ruang, perlu dilakukan pengaturan dan pengelolaan ruang secara bijaksana, berdaya guna dan berhasil guna sehingga kualitas ruang dapat terjaga keberlanjutannya. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (atau disingkat UUPR) mengamanatkan perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang.

Berdasarkan UUPR tersebut, penataan ruang merupakan suatu sistem yang meliputi: (1) proses perencanaan ruang dari tahap penyusunan hingga penetapan RTR (Rencana Tata Ruang); (2) upaya pemanfaatan ruang sesuai dengan RTR yang telah ditetapkan; dan (3) upaya pengendalian pemanfaatan ruang untuk mencegah dan menertibkan terjadinya pelanggaran tata ruang. Pada penghujung tahun 2020, Pemerintah menciptakan terobosan dengan melakukan simplifikasi terhadap beberapa peraturan perundang-undangan guna memperbaiki kondusifitas iklim investasi dan efektifitas kepastian hukum untuk mereduksi ego sektoral, UUPR menjadi salah satu undang-undang yang mengalami perubahan secara parsial berdasarkan pada penetapan *omnibus law* dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Hal yang perlu

ditekankan disini adalah bahwa UUPR tetap berlaku, namun beberapa ketentuannya diubah atau disempurnakan sebagian melalui UU Cipta Kerja.

Berdasarkan pada Pasal 17 UU Cipta Kerja, pengaturan tentang penataan ruang yang tertuang dalam UUPR tampak bahwa terdapat beberapa perubahan yang cukup signifikan sehingga berdampak pada pengaturan penataan ruang kedepannya. Perubahan paling fundamental yang terkait dengan penegakan hukum bidang penataan ruang dalam UU Cipta Kerja adalah terkait ketentuan Pasal 61 dalam UUPR bahwa kegiatan pemanfaatan ruang yang sebelumnya mengacu pada izin pemanfaatan ruang, diubah nomenklturnya menjadi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) yang didefinisikan sebagai kesesuaian antara rencana kegiatan pemanfaatan ruang dengan RTR. Berdasarkan Pasal 61 UUPR tersebut, maka setiap orang dalam memanfaatkan ruang wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a. menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan.
- b. memanfaatkan ruang sesuai dengan rencana tata ruang.
- c. mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang.
- d. memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Penegakan hukum tata ruang dilakukan terhadap setiap orang yang tidak mematuhi ketentuan wajib dalam memanfaatkan ruang sebagaimana tercantum dalam Pasal 61 UUPR tersebut di atas. Ruang lingkup jenis pelanggaran tata ruang beserta aturan dalam penerapan penegakan hukumnya dalam UUPR, Yustia dan Fatimah berpendapat bahwa dapat dibagi menjadi empat kelompok hukum, yaitu: hukum administrasi, hukum perdata, hukum tata usaha negara dan hukum pidana (Darmawati et al., 2015).

Penegakan hukum secara administratif di dalam penataan ruang secara tersurat tercantum dalam ketentuan Pasal 62 *juncto* Pasal 63 UUPR, dimana sudah disempurnakan melalui Pasal 62 Undang-Undang Cipta Kerja (UUCP) bahwa setiap orang yang tidak mentaati RTR yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang dikenai sanksi administratif. Sasaran dari sanksi administratif bukanlah bagi pelaku pelanggaran tetapi ditujukan kepada kegiatan yang melanggar. Selain itu sebagaimana tercantum pada pasal 69 ayat (1) UUCP yang menyebutkan bahwa pelanggaran 61 huruf a Dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Pasal 69 ayat (2) UUCP juga meningkatkan nominal pidana denda dari 1,5 miliar menjadi 2,5 miliar bagi pemanfaat ruang yang mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau

kerusakan barang. Pada ayat (3) menjadi 8 miliar, bagi yang mengakibatkan kematian orang, selain dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 tahun. Peningkatan nominal denda dalam UU Cipta Kerja, pada ketentuan pasal 70 ayat 1-3, pasal 71 dan pada pasal 74 yang mengatur ketentuan pidana bagi subyek hukum korporasi. Pemidanaan bagi korporasi itu dengan kumulatif, penjara sekaligus denda dengan pemberatan sepertiga, serta hukuman administrasi.

Pengenaan sanksi administratif ini bertujuan untuk mengembalikan keadaan yang salah menjadi sesuai dengan KKPR atau izin yang telah terbit untuk kegiatan pemanfaatan ruang tersebut.

Menurut Jazuli, penegakan hukum tata ruang perlu pemahaman kritis untuk menjalankan UUPR di tengah dinamika perilaku masyarakat yang semakin kompleks dewasa ini antara lain: (1) tata ruang merupakan konsep dinamis yang dalam pelaksanaannya hendaknya memperhatikan kondisi sosial, ekonomi dan budaya serta teknologi; (2) dalam penerapan konsep tata ruang tidak bisa dilakukan secara kaku dan rigid, sehingga membutuhkan revisi/pembaharuan secara periodik berdasarkan kondisi eksisting dan perkembangan teknologi dalam membangun lingkungan buatan; dan (3) penegakan hukum adalah pilihan dan kesepakatan rakyat dan negara sebagai perwujudan negara hukum (Jazuli, 2017).

Selain sanksi administratif, Pasal 66 *juncto* Pasal 67 mengatur sanksi secara hukum perdata dan tata usaha negara dimana masyarakat atau setiap orang yang dirugikan akibat tindak pidana dapat menuntut ganti kerugian secara perdata kepada pelaku tindak pidana. Sanksi administratif, sanksi perdata dan tata usaha negara lebih banyak ditujukan pada perbuatan melanggar administrasi negara, yaitu pelanggaran yang lebih bersifat pelanggaran prosedur dan proses pengajuan KKPR atau izin pemanfaatan ruang.

Sanksi terhadap pelaku tindak pidana diatur dalam Bab XI mengenai Ketentuan Pidana yang memuat tujuh pasal, yaitu Pasal 69 sampai dengan Pasal 75 UUCP. Dalam ketentuan sanksi pidana, sebagaimana sudah disempurnakan melalui Pasal 69-75 UUCP, pelanggaran yang dapat dikenakan sanksi pidana jika kegiatan pemanfaatan ruang tidak mematuhi unsur Pasal 61 UUPR dan mengakibatkan perubahan fungsi ruang. Pengertian perubahan fungsi ruang adalah jika orang yang dalam melakukan usaha dan/atau kegiatan pemanfaatan ruang dari fungsi lindung (konservasi, ruang terbuka hijau, resapan air, hutan dan sempadan sungai/waduk/jalan/pantai/mata air) menjadi fungsi budidaya (perumahan, industri, pertambangan, perdagangan dan jasa, dll.). Perubahan fungsi ruang ini diatur secara tegas dalam UUPR dan UU Cipta Kerja karena pelanggarannya dapat menimbulkan dampak bagi lingkungan dan masyarakat. Bencana yang dikarenakan faktor alam (tsunami, gempa

bumi, letusan gunung berapi, angin ribut, dll.) memang tidak bisa dihindari, namun dampak dari bencana tersebut terhadap kerugian harta dan korban jiwa dapat diminimalisir dengan penataan ruang yang baik. Selain itu, terdapat bencana yang memang diakibatkan dari perilaku masyarakat yang tidak patuh terhadap RTR, seperti contohnya menghilangkan fungsi resapan air di kawasan hulu dengan membangun perumahan atau perhotelan sehingga berdampak pada meningkatnya limpasan air permukaan dan mengakibatkan banjir di kawasan perkotaan yang umumnya berada di daerah hilir. Dengan kata lain, hampir semua bencana dan dampak yang ditimbulkan sangat berkaitan dengan persoalan pelaksanaan penataan ruang yang tidak menaati ketentuan dalam RTR (Tarigan, Putri, & Budhiartie, 2021).

Beberapa instrumen pengaturan penataan ruang dalam UUPR antara lain: (1) sanksi yang bersifat represif, seperti hukum pidana (ketentuan pidana Pasal 69 s.d. 74), kemudian ganti kerugian dan biaya pemulihan (ketentuan Pasal 75); sedangkan (2) sanksi yang bersifat preventif, seperti pajak dan retribusi, insentif, disinsentif, perizinan, dan peran serta masyarakat (dalam Pasal 65). Terkait dengan pelanggaran tata ruang yang bersifat kejahatan, maka perbuatan yang dilakukan dapat dikenakan sanksi pidana sesuai ketentuan UUPR dan UU Cipta Kerja. Sanksi pidana yang diterapkan merupakan sanksi yang bersifat kumulatif, yaitu hukuman penjara dan kewajiban pembayaran denda yang diterapkan bersamaan. Sanksi kumulatif dalam Pasal 69 UUPR yang telah diperbaharui melalui UU Cipta Kerja adalah pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Sanksi tersebut dapat diperberat jika tindak pidana mengakibatkan kerugian harta benda atau kerusakan barang, yaitu kurungan penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp. 2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah). Sanksi pidana tersebut juga dapat lebih berat jika pelanggarannya mengakibatkan kematian orang, maka dapat dipenjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 8.000.000.000,00 (delapan milyar rupiah).

Sebagaimana uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa sanksi pidana dalam UUPR dan UU Cipta Kerja hanya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan sanksi dengan tujuan penjeraan, sebagai upaya pemberian perlindungan baik bagi negara sebagai pengelola ruang secara komprehensif, maupun bagi masyarakat (perorangan) yang menjadi korban dan menerima dampak dari tindak pidana. Hal yang tidak tersentuh dalam Undang-Undang tersebut adalah tidak ada pengaturan mengenai perlindungan hukum bagi ruang (lingkungan) itu sendiri. Sementara itu, pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku terkait dengan pemanfaatan ruang dan fungsi ruang, dimana prakteknya

dampak yang ditimbulkan tidak hanya kerugian bagi negara dan masyarakat saja, melainkan juga kerugian bagi lingkungan sebagai objek kejahatan.

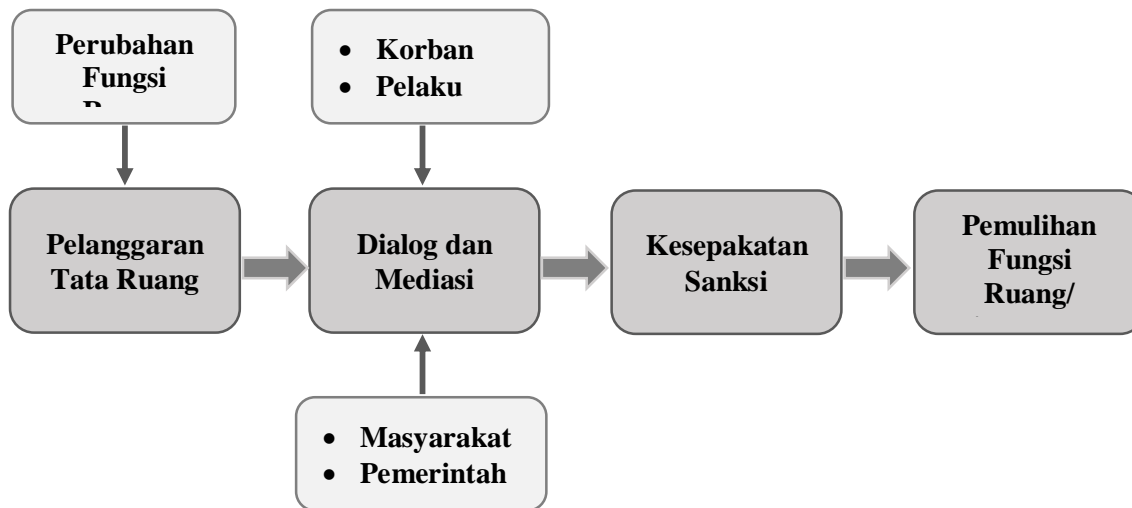
2. Peluang Penerapan Keadilan Restoratif Dalam Kerangka Hukum Bidang Tata Ruang

Dampak dari pembangunan yang tidak terkendali berkorelasi pada banyaknya pelanggaran terhadap tata ruang yang dilakukan, baik pelanggaran terhadap izin pemanfaatan ruang maupun pelanggaran terhadap fungsi tata ruang yang tidak sesuai dengan RTR. Persoalan pelanggaran tata ruang menjadi sangat kompleks karena, di satu sisi, banyak masyarakat yang tidak memiliki kemampuan untuk membangun tempat tinggal yang layak dan tidak memiliki izin mendirikan bangunan, sedangkan di sisi lain, banyak pengusaha yang mengajukan izin pembangunan tetapi di kawasan atau zona yang tidak diperbolehkan untuk dibangun. Hal ini menyebabkan banyaknya pelanggaran terhadap izin pemanfaatan ruang dan pelanggaran terhadap RTR.

Selain itu, pelaksanaan sanksi pidana membutuhkan proses hukum acara sehingga memerlukan proses yang panjang dan sulitnya dalam pembuktian terjadinya pelanggaran pidana karena melibatkan berbagai subjek tindak pidana yang tidak hanya masyarakat secara perorangan, tetapi juga pelaku korporasi dan pejabat pemerintah. Hasil sanksi yang dijatuhkan oleh hakim tidak mudah untuk dieksekusi, sehingga tujuan pemidanaan dari penataan ruang tidak tercapai (Yustia & Fatimah, 2019). Sistem peradilan seperti ini merupakan suatu penegakan hukum ke arah jalur lambat. Hal ini dikarenakan jarak tempuh yang panjang dan harus melalui berbagai tingkatan, yaitu mulai dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan negeri, pengadilan tinggi bahkan sampai ke Mahkamah Agung. Sebagai hasilnya, pengadilan hanya akan menjadi tempat penumpukan perkara yang jumlahnya tidak sedikit (Rahardjo, 2009).

Mencermati dari persoalan penerapan sanksi di atas, maka artikel ini mengusulkan strategi utama dalam penyelesaian pelanggaran tata ruang menggunakan konsep *restorative justice* yaitu dengan memberikan perlindungan hukum bagi ruang (lingkungan). Penerapan sanksi dapat diarahkan kepada upaya-upaya pelestarian lingkungan, pemberdayaan lahan, perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang. Hal ini bertujuan agar penerapan sanksinya dapat memberikan manfaat dalam mengembalikan fungsi ruang sesuai ketentuan dalam RTR.

Gagasan penerapan sanksi tersebut dituangkan dengan menggunakan kerangka konseptual sebagaimana diilustrasikan pada Gambar 1 di bawah ini.



Gambar 1. Kerangka Konseptual Keadilan Restoratif Hukum Tata Ruang

Pelanggaran tata ruang yang dapat dikategorikan menjadi sanksi pidana adalah jika terjadi perubahan fungsi ruang dan dapat diperberat hukumannya jika terdapat kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, atau kematian orang (Pasal 69 s.d 74 UUPR dan Pasal 17 UU Cipta Kerja). Ketentuan pidana yang terdapat dalam UUPR tidak memberikan batasan yang jelas apakah sanksi pidana tersebut harus dilaksanakan berdasarkan prinsip *ultimum remedium* atau prinsip *primum remedium*. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya pasal maupun penjelasan dalam UUPR tersebut yang memuat prinsip penerapan sanksi pidana, meskipun secara umum berdasarkan asas hukum pidana merupakan prinsip yang harus ditaati. Hal ini menjadi menarik untuk diperbincangkan mengingat bahwa prinsip *ultimum remedium* menjadikan hukum pidana sebagai upaya terakhir yang ditempuh bilamana tidak ada upaya lain untuk menyelesaikan perkara.

Absennya batasan pidana tersebut ternyata sudah disempurnakan dalam ketentuan Pasal 17 UU Cipta Kerja yang menyatakan bahwa Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 dikenai sanksi administratif. Jenis sanksi administratif yang diatur dalam Pasal 63 UUPR terdiri atas peringatan tertulis, penghentian kegiatan, penutupan lokasi, pencabutan izin, pembatalan izin, pembongkaran bangunan dan denda administratif. Dengan adanya pasal tersebut, maka sebenarnya prinsip *ultimum remedium* sudah dapat dijalankan sehingga, jika sanksi administratif yang dikenakan

kepada pelaku tidak dilaksanakan atau tidak ada iktikad baik untuk memperbaiki kesalahan dari pelaku sesuai keputusan pejabat berwenang maka selanjutnya dapat diterapkan sanksi pidana.

Pelanggaran tata ruang apabila melihat dari beberapa jenis perbuatannya merupakan pelanggaran terhadap hukum administrasi, namun karena dampak yang dtimbulkan dari pelanggaran tersebut sangat besar dan luas, yaitu berupa berubahnya fungsi ruang yang dapat mengakibatkan perusakan lingkungan, menimbulkan kerugian harta benda dan/atau mengakibatkan korban jiwa, maka konsep perbuatan administratif diubah menjadi perbuatan pidana. Walaupun sudah terdapat sanksi administratif sebagai representasi prinsip *ultimum remedium* dalam UU Cipta Kerja, sanksi terhadap tindak pidana tata ruang tidak dihilangkan bahkan hukumannya bersifat sanksi kumulatif yaitu sanksi penjara dan denda.

Penerapan prinsip keadilan restoratif dalam pengenaan sanksi tersebut adalah dengan fungsi sanksi diarahkan untuk kepentingan jangka panjang dengan memberikan pemulihan terhadap ruang yang sudah dilanggar dan mengembalikan ruang dalam keadaan semula termasuk potensi kerusakan lingkungan hidup yang ditimbulkan. Hal ini membutuhkan komitmen dari pelaku dan dukungan dari korban, masyarakat dan pemerintah dalam mengawal upaya restorasi tersebut karena pada kenyataannya tidak mudah memulihkan kembali ruang yang sudah dirusak.

Alternatif penyelesaian perkara tindak pidana dengan tata cara peradilan pidana, dimana yang semula untuk memutuskan kurungan penjara sebagaimana tercantum dalam UUPR dan UU Cipta Kerja, diubah menjadi proses dialog dan mediasi dengan penyelesaian perkara di luar lembaga pengadilan. Dalam pelaksanaan dialog dan mediasi ini harus mengikutsertakan pelaku, korban, masyarakat dan pemerintah secara aktif sesuai perannya masing-masing. Pelaku berperan aktif untuk *me-restore* kerugian korban, masyarakat dan kerusakan lingkungan, sehingga harus menghadapi korban dan masyarakat. Korban terlibat aktif dalam semua tahapan dan proses penyelesaian perkara dan berperan aktif dalam mediasi sehingga dapat menentukan sanksi yang tepat bagi pelaku. Masyarakat berperan untuk melestarikan perdamaian, membantu korban dan mendukung pemenuhan kewajiban pelaku. Pemerintah, yang dalam hal ini terdiri atas para pejabat yang membidangi urusan tata ruang dan lingkungan hidup, profesional/praktisi tata ruang, dan/atau para aparat penegak hukum, berperan untuk memfasilitasi berlangsungnya dialog dan mediasi, memberikan jaminan terselenggaranya keadilan restoratif, mengembangkan opsi-opsi pelayanan masyarakat dan menjaga ketertiban umum.

Dalam hal pelaksanaan mediasi, diperlukan mediator yang bertujuan untuk membangun dialog dan menjamin pemecahan masalah yang berujung pada penyelamatan dan pelestarian bagi lingkungan sebagai objek pidana. Seperti dijelaskan pada subbab sebelumnya, bahwa UUPR dan UU Cipta Kerja tidak mengatur perlindungan hukum bagi ruangnya sendiri (lingkungan), padahal pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku terkait dengan pemanfaatan ruang dan fungsi ruang. Hal ini dikarenakan pelaku, korban, masyarakat dan pemerintah yang terlibat dalam dialog dan mediasi tersebut pada umumnya akan berbicara atas kerugian yang ditimbulkan dari sisi korban dan masyarakat (perorangan) dan dari sisi negara sebagai pengelola ruang, tetapi dampak lingkungan akibat tindak pidana sering terlewatkan (Yustia & Fatimah, 2019).

Prinsip musyawarah untuk mufakat diterapkan dalam merumuskan kesepakatan bentuk sanksi yang diberlakukan kepada pelaku. Dengan menjunjung tinggi kultur budaya bangsa Indonesia yang mengedepankan musyawarah mufakat, mekanisme penyelesaian perkara mendorong para pihak untuk berkompromi guna mencapai sebuah kesepakatan (Fathurokhman, 2013). Setiap individu diminta untuk mengalah dan menempatkan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi demi menjaga keharmonisan bersama. Konsep musyawarah terbukti lebih efektif untuk menyelesaikan permasalahan di tengah kegagalan peran negara dan pengadilan dalam memberikan rasa keadilan (Flora, 2018c).

Sanksi penjara dan denda dalam model tradisional diubah menjadi kewajiban dan tanggung jawab pelaku dalam pemulihan, pemeliharaan dan pencegahan timbulnya dampak negatif sebagai bagian pelestarian lingkungan hidup akibat tindak pidana yang diperbuat pelaku. Dengan demikian, ukuran keadilan tidak lagi didasarkan pada pembalasan setimpal dari korban atau negara ke pelaku, namun perbuatan jahat itu “disembuhkan” dengan memberikan syarat kepada pelaku untuk bertanggung jawab dengan bantuan masyarakat apabila diperlukan.

D. SIMPULAN

Penegakan hukum tata ruang untuk tindak pidana dapat dimulai setelah prinsip *ultimum remedium* diterapkan, yaitu menggunakan mekanisme sanksi administratif. Alternatif penyelesaian perkara tindak pidana dengan prinsip keadilan restoratif diawali adanya proses dialog dan mediasi dengan penyelesaian perkara di luar lembaga pengadilan. Dalam pelaksanaan dialog dan mediasi tersebut, para pihak yang terlibat didorong untuk dapat berpartisipasi aktif untuk merumuskan kesepakatan dalam menyelesaikan perkara. Khusus untuk hukum tata ruang, mediator berperan agar dapat membangun dialog untuk menjamin pemecahan masalah yang berujung pada pemulihan fungsi

ruang melalui penyelamatan dan pelestarian bagi lingkungan akibat tindak pidana tata ruang. Pada akhirnya, inti dari *restorative justice* dalam ranah hukum tata ruang adalah pemulihan/penyembuhan (*healing*), pembelajaran, dialog, moral dan tanggung jawab, serta membuat perubahan untuk memperbaiki suatu perbuatan melawan hukum dengan menggunakan kesadaran dan keinsyafan sebagai landasan untuk menjaga pola kehidupan bermasyarakat yang baik dalam memanfaatkan dan menjaga fungsi ruang.

Pengenaan sanksi terhadap pelanggaran tata ruang pada intinya untuk mencegah timbulnya dampak negatif terhadap keselamatan lingkungan hidup dan masyarakat. Permasalahan yang dalam kerangka penegakan hukum tata ruang untuk penyelesaian perkara tindak pidana secara tradisional (kurungan penjara dan denda) dinilai tidak tepat sasaran dengan tujuan pemidanaan itu sendiri. Aspek perlindungan hukum terhadap ruang (lingkungan) yang menjadi objek kejahatan tidak dijangkau dalam kerangka hukum tata ruang yang saat ini berlaku, yaitu UUPR dan UU Cipta Kerja. Perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup dan keselamatan masyarakat akibat adanya pelanggaran pidana tata ruang adalah menjadi fokus dalam penerapan model penyelesaian perkara dengan mengedepankan aksi-aksi restorasi pemulihan fungsi ruang sesuai RTR sebagai bentuk keinsyafan dan tanggung jawab pelaku.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Hanafi., & Ambarsari, Ningrum. (2018). Penerapan Prinsip Restorative Justice Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia. *Al'Adl*, Vol. X,(No.2), p.173-190.
- Aziz. (2021). Restorative Justice Bisakah Jadi Pemecah Masalah Overcrowding Di Lapas/Rutan. Retrieved from <https://jabar.kemenumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/restorative-justice-bisakah-jadi-pemecah-masalah-overcrowding-di-lapas-rutan>.
- Bahtiar, A., et.all. (2013). Politik Hukum Keadilan Restoratif Dalam Hukum Pidana Indonesia. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 2,(No.2), p.534-540.
- Chandra, S. (2014). Politik Hukum Pengadopsian Restorative Justice Dalam Pembaharuan Hukum Pidana. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8,(No. 2), p.255-277.
- Darmawati, Saleh, Cc., & Hanafi, I. (2015). Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, Vol. 4,(No. 2), p.378-383.
- Fathurokhman, F. (2013). The Necessity of Restorative Justice on Juvenile Delinquency in Indonesia,

Lessons Learned from The Raju and AAL Cases. *Procedia Environmental Sciences*, Vol. 17, p. 967–975.

Flora, H.S. (2018). Keadilan Restoratif Sebagai Alternatif Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Dan Pengaruhnya Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia. *Ubelaj*, Vol. 3, (No.2), p. 142-158.

Frenando, Z.J. (2020). Pentingnya Restorative Justice Dalam Konsep Ius Constituendum. *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol. 5,(No. 2), p.253-270.

Jazuli, A. (2017). Penegakan Hukum Penataan Ruang dalam rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan. *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 6, (No.2), p. 263-281

Lazuardi, G. (2020). Pendekatan Restorative Justice Dalam Tindak Pelaku Penyebaran Hoaks. *Jurnal Kertha Semaya*, Vol.8,(No. 9), p.1301-1312.

Shapland, Joanna., Robinson, Gwen., & Sorsby, Angela. (2011). *Restorative Justice in Practice. Evaluating What Works For Victims And Offenders*. New York: Willan.

Tarigan, B. M. Habibullah., Putri, Ranty Meilani, & Budhiartie, Arrie. (2021). Permasalahan Penataan Ruang di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Tata Ruang. *Madopo: Journal of Administration*, Vol. 2,(No. 1), p.12-21.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR).