

**ASPEK HUKUM PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM KEBIJAKAN
PENYELENGGARAAN PENATAAN RUANG**

Azna Abrory Wardana, Imam Koeswahyono, Iwan Permadi
roryk.wardana@gmail.com
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Abstract

Community participation is very important in the policy of spatial planning, both in spatial planning, spatial use, and control over space utilization. The implementation of spatial arrangement in Indonesia has been regulated in Law 26/2007 on the Implementation of Spatial Planning, but in the regulation, there are still some weaknesses in the law, one of which is the legal obscurity in the meaning of the term "community", so there needs to be a solution to the problem so that the legal certainty in the organization of spatial arrangement can be realized. The writing of this scientific article using normative juridical research method and using statute approach, comparative approach and case approach. The results of this research is the need for a clear definition in the regulation of Spatial Planning Law, that is by adding meaning from indigenous law community, local community, and traditional society.

Keywords: community participation, spatial planning, legal obscurity

Abstrak

Peran serta masyarakat merupakan hal yang sangat penting dalam kebijakan penyelenggaraan penataan ruang, baik dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, maupun pengendalian terhadap pemanfaatan ruang. Penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia telah diatur di dalam UU 26/2007 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, namun dalam pengaturannya, UU tersebut masih terdapat beberapa kelemahan, salah satu diantaranya adalah kekaburan hukum dalam pemaknaan terhadap istilah “masyarakat”, sehingga perlu ada penyelesaian atas permasalahan tersebut agar kepastian hukum dalam penyelenggaraan penataan ruang dapat terwujud. Penulisan artikel ilmiah ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan perbandingan, dan pendekatan kasus. Adapun hasil dari penelitian ini adalah perlu adanya definisi yang jelas di dalam pengaturan UU Penataan Ruang, yaitu dengan cara menambahkan makna dari masyarakat hukum adat, masyarakat lokal, dan masyarakat tradisional.

Kata kunci : Peran Serta Masyarakat, Penataan Ruang, Kekaburan Hukum

A. Pendahuluan

Hukum Indonesia adalah hukum yang didasarkan pada Pancasila, sehingga dapat disebut bahwa Pancasila adalah ideologi hukum Indonesia. Pancasila sebagai ideologi hukum Indonesia membawa perubahan fundamental dalam hukum yang sebelumnya tunduk pada sistem hukum Hindia Belanda yang melayani kepentingan kononial menjadi sistem hukum

Negara Indonesia yang bertujuan untuk keadilan sosial seluruh rakyat Indonesia.¹ Dalam mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia diperlukan adanya aturan hukum yang sesuai kehendak masyarakat dan dalam rangka kepentingan nasional. Juga termasuk di dalamnya tentang pengaturan hukum agraria. Perjalanan panjang hukum agraria di Indonesia sejak zaman pra-kolonial, kolonial, hingga pasca proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia turut serta mewarnai hukum agraria nasional yang saat ini diatur di dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA).

Penyelesaian atas permasalahan dualisme hukum agraria yang terjadi pada masa sebelum UUPA disahkan, bukan berarti pengaturan hukum agraria di Indonesia telah benar-benar mencapai pada nilai kesempurnaan. Perkembangan hukum agraria di Indonesia, utamanya sejak masuknya rezim orde baru melahirkan berbagai ketidakpastian pengaturan hukum agraria di Indonesia. Terbukti dengan beberapa aturan-aturan yang terdapat pada UUPA tidak diindahkan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang hal-hal yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria lebih spesifik. Misalnya Misalnya kelahiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pokok Pertambangan.

Maka hal diatas telah menunjukkan masih banyaknya kelemahan-kelemahan dalam pengaturan hukum agraria di Indonesia. Baik pengaturan hukum agraria secara umum/general sebagaimana yang diatur di dalam UUPA, maupun pengaturan hukum agraria yang lebih spesifik, misalnya UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Tanah sebagai salah satu sumber daya agraria harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yakni : “bumi, air, beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat”² Dalam menguasai sumber daya alam, maka pemerintah yang dalam hal ini sebagai penyelenggara Negara perlu membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang berdasarkan atas keadilan

¹ Satjipto Raharjo, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hal. 259

² Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

dan kemanfaatan seluruh masyarakat Indonesia. Proses tersebut dapat dilihat berdasarkan kebijakan penataan ruang yang dibuat oleh Pemerintah dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) hingga Rencana Tata Ruang Wilayah ditingkat daerah.

Penyelenggaraan penataan ruang merupakan pengejawantahan dari Hak Menguasai Negara (HMN) sebagaimana yang diatur di dalam pasal 2 UUPA. Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA memberikan wewenang kepada Negara untuk “mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.”³ Menurut Oloan Sitorus dan Nomadyawati, kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional.⁴ Maka dari itu ketentuan tersebut telah dengan jelas memberikan kewenangan kepada Negara untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan penataan ruang di tingkat nasional, maupun daerah untuk menjamin kepastian hukum dalam hal arah dan proses pembangunan.

Kebijakan penataan ruang yang ideal adalah dengan cara menempatkan masyarakat sebagai subyek, bukan hanya sebagai obyek. Maka diperlukan peran serta aktif dari masyarakat dalam hal proses penataan ruang, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pada tahap pengendalian tata ruang. Namun fakta hukum menyebutkan bahwa masyarakat seringkali hanya dijadikan obyek dalam proses penataan ruang. Hal ini dapat dibuktikan dengan semakin banyaknya penolakan-penolakan oleh masyarakat lokal terhadap pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah. Idealnya, masyarakat tidak mungkin melakukan penolakan terhadap pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah apabila Pemerintah mampu melibatkan peran serta masyarakat secara optimal. Sehingga masyarakat dapat memahami maksud dan tujuan dari arah pembangunan di wilayahnya.

Salah satu tujuan yang hendak dicapai melalui pembangunan aparatur pemerintah adalah terwujudnya aparatur pemerintah negarra yang terbuka, inovatif, dan peka terhadap aspirasi dan dinamika masyarakat. Pembangunan yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia sampai sekarang telah membawa peningkatan pada kualitas masyarkat hidup masyarkat Indonesia itu sendiri. Kondisi tersebut telah mendorong keadaan sosial ekonomi masyarkat semakin meningkat, sehingga dengan situasi tersebut memungkinkan emerintah

³ Pasal 2 ayat (2) huruf a UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

⁴ Oloan Sitorus, *Hak Atas Tanah Dan Kondominium* (Bekasi: Dasamedia Utama, 1994), hal. 7

dapat melibatkan masyarakat secara lebih efektif dalam berbagai kegiatan pembangunan. Terlebih lagi dalam era otonomi daerah saat ini yang mengedepankan peran serta masyarakat dalam kegiatan pembangunan.⁵

Dalam konteks *law in the book* kaitannya dengan peran serta masyarakat dalam penataan ruang dapat dilihat dari ketentuan pasal 65 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang) yang mengatur bahwa “ayat (1) Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat.”⁶ Dan “ayat (2) Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan, antara lain, melalui: (a) partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang; (b) partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan (c) partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.”⁷ Sejalan dengan hal tersebut, maka sebenarnya Pemerintah telah memberikan ruang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan penataan ruang yang meliputi perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Namun penulis menganalisis bahwa terdapat kekaburan hukum dalam pengaturan tersebut, khususnya dalam hal peran serta masyarakat.

Makna dari “masyarakat” masih belum memiliki definisi yang jelas. Pembatasan suatu makna setiap pasal dalam peraturan perundang-undangan perlu untuk diperjelas agar dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat maupun bagi pihak lain yang memiliki kewenangan dalam melakukan penegakan hukum di suatu wilayah. Terlebih apabila berkaitan dengan hak masyarakat hukum adat dan hak masyarakat tradisional atau masyarakat lokal. 2 (dua) istilah tersebut memiliki konsekuensi hukum yang berbeda. Antara hak masyarakat hukum adat tidak bisa disamakan pemaknaannya dengan masyarakat tradisional atau masyarakat lokal. UU Penataan Ruang sama sekali tidak mengatur tentang hak masyarakat tradisional atau masyarakat lokal, melainkan hanya mengatur tentang hak masyarakat dan hak masyarakat hukum adat.

Dalam bagian penjelasan umum nomor 9 huruf f UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang juga menjelaskan bahwa “hak, kewajiban, dan peran masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang untuk menjamin keterlibatan masyarakat, termasuk

⁵ Juniarso ridwan dan Achamd Sodik, *Hukum Tata Ruang: Dalam Konsep dan Kebijakan* (Bandung: Nuansa Cendekia, 2016), hal. 143

⁶ Pasal 65 ayat (1) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

⁷ Pasal 65 ayat (2) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

masyarakat adat dalam setiap proses penyelenggaraan penataan ruang.”⁸ Tentu hal ini menurut penulis menimbulkan tidak adanya kepastian hukum bagi masyarakat yang tinggal disuatu tempat sejak turun temurun dan memegang teguh tradisi warisan leluhurnya, namun bukan termasuk masyarakat hukum adat.

Pasal 18 B ayat (2) menyebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur di dalam undang-undang.”⁹ Selain itu terdapat pula istilah masyarakat tradisional sebagaimana disebutkan di dalam pasal 28 I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yaitu “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.”¹⁰ Hal di atas menimbulkan kekacauan dalam penafsiran hukum di dalam peraturan perundang-undangan yang mencampuradukkan antara masyarakat hukum adat dengan masyarakat tradisional atau masyarakat lokal. Sebagai bahan hukum sekunder yang diperoleh penulis dengan cara wawancara kepada salah satu pegawai Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sumenep menunjukkan bahwa masyarakat tradisional yang tinggal di daerah pesisir Kabupaten Sumenep secara turun-temurun merupakan masyarakat hukum adat. Sehingga hak-hak masyarakat tradisional tersebut memiliki hak layaknya masyarakat hukum adat, semisal dalam pemberian hak atas tanah pada wilayah pesisir/ pantai kepada masyarakat tradisional atau masyarakat lokal.

Dari uraian di atas, maka sangat menarik untuk dikaji dua rumusan masalah sebagai berikut : (1) Apa akibat hukum atas terjadinya kekaburan hukum istilah masyarakat yang di atur di dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang? (2) Apa upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah untuk menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat lokal dalam hal pemenuhan hak akses terhadap penyelenggaraan penataan ruang? Penulisan artikel ilmiah ini dikaji menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan, pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

⁸ Penjelasan Umum UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

⁹ Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

¹⁰ pasal 28 I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

B. Pembahasan

Perencanaan yang partisipatif memberikan peluang yang lebih besar untuk terciptanya pemanfaatan ruang yang terpadu dan sinergis, proses partisipatif dalam tahapan perencanaan tata ruang beserta apa peran dan kontribusi yang dapat dilakukan oleh para perencana.¹¹ Harapannya dengan adanya hak akses masyarakat lokal seluas-luasnya diharapkan kebijakan penataan ruang di Indonesia dapat berjalan dengan optimal dan memperoleh dukungan dari masyarakat.

B. 1. Akibat Hukum atas Terjadinya Kekaburan Hukum Istilah Masyarakat yang Diatur di Dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Landasan filosofis dari penataan ruang pendapat Notonagoro dalam buku Imam Koeswahyono adalah penjabaran sila-sila Pancasila kedalam pasal-pasal UU Penataan Ruang merupakan operasionalisasi hakikat Pancasila yang umum atau umum universal menurut aspek yang akan diatur oleh Undang-undang tersebut. Tegasnya, sila-sila Pancasila menjiwai dan mengarahkan atau ditransformasikan ke dalam pasal-pasal Undang-undang menjadi khusus dan konkrit sehingga mendatangkan kemashlatan bagi manusia, maupun sumber daya alam yang terdapat atau mendiami ruang. Keduanya merupakan subyektifikasi, yang dimaksudkan diperalihkan dari rumus hubungan kesesuaian menjadi rumus kelayakan atau moral.¹² Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia dan sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia harus menjiwai seluruh peraturan perundang-undangan, dengan kata lain, peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berdasar pada nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan, nilai kerakyatan, dan nilai keadilan. Nilai-nilai tersebut sangat penting untuk diejawantahkan kedalam seluruh peraturan perundang-undangan di Indonesia semata-mata untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan bagi manusia dalam bermasyarakat.

Pendapat Notonagoro tersebut sejalan dengan paradigma hukum progresif pendapat Satjipto Rahardjo, yaitu hukum untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Maka manusia itu akan selalu diusahakan, mungkin juga dipaksakan, untuk bisa masuk ke dalam skema-

¹¹ Shimarmata dalam Rizka Fadhilah Adnin dan Agung Sugiri, "Kajian Perencanaan Tata Ruang Partisipatif Untuk Menunjang Kegiatan Non-Pertanian Di Kecamatan Wonosalam Demak", *Jurnal Teknik PWK Volume 4 Nomor 2, 2015* (Semarang: UNDIP, 2015), hal. 225

¹² Imam Koeswahyono, *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang* (Malang: UB Press, 2012), hal. 169

skema yang telah dibuat oleh hukum.¹³ Hukum untuk manusia berarti bahwa menempatkan hukum sebagai pedoman hidup manusia, maka dibutuhkan hukum yang adil, konkrit/ pasti dan bermasfaat bagi setiap manusia. Dalam pengkaidahan sebuah peraturan, sangat penting untuk memperhatikan kepastian hukum. Peraturan perundang-undangan yang tidak memiliki kepastian hukum akan menimbulkan kebingungan di dalam penerapannya.

Sebagaimana telah penulis jelaskan pada latar belakang bahwa kekaburan hukum dalam hal pengaturan peran serta masyarakat pada penyelenggaraan penataan ruang mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum di Masyarakat. Selain menimbulkan kebingungan dalam penerapannya, dengan tidak adanya kepastian hukum dalam penyelenggaraan penataan ruang juga akan menimbulkan konflik di Masyarakat, utamanya dalam lapangan agraria. Konflik-konflik agraria yang terjadi di Kulon Progo Yogyakarta terkait dengan pembangunan bandara internasional, pembangunan pabrik semen di Kendeng Jawa Tengah, serta pembangunan tambak udang di Sumenep Jawa Timur menunjukkan bahwa proses penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia masih jauh dari kesempurnaan. Hal yang demikian salah satunya disebabkan kurang maksimalnya upaya Pemerintah dalam memberikan hak akses berupa peran serta masyarakat dalam kegiatan penyelenggaraan penataan ruang.

Penulis mengambil contoh Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sumenep Tahun 2013-2033 yang menimbulkan berbagai konflik di Masyarakat. Konflik tersebut berupa banyaknya alih kepemilikan tanah dari masyarakat lokal kepada investor. Investor memborong tanah di Kabupaten Sumenep dalam rangka menjalankan investasinya berupa industri tambak udang. Tanah tersebut sebagian besar merupakan tanah pertanian yang letaknya di dekat pesisir. Maka dalam hal ini dapat diartikan bahwa di Kabupaten Sumenep banyak terjadi alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non-pertanian/ tambak udang.

Alih kepemilikan tanah dari masyarakat lokal kepada investor dilakukan dengan cara jual beli. Berdasarkan fakta hukum di masyarakat, kegiatan jual beli tersebut diantaranya disertai paksaan dan dibantu oleh oknum pemerintah Desa setempat. Hal tersebut dikarenakan beberapa masyarakat lokal yang sebagian besar bekerja sebagai petani dan nelayan tidak mau apabila tanahnya dijual kepada investor. Namun atas dasar izin dari

¹³ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2012), hal. 61

Pemerintah Kabupaten Sumenep, pihak investor dapat memaksa masyarakat lokal untuk menjual tanahnya kepada investor. Izin dari Pemerintah Kabupaten Sumenep salah satunya berdasarkan ketentuan yang terdapat di dalam pasal 39 ayat (4) Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sumenep Tahun 2013-2033 yang menjelaskan bahwa: “budidaya bandeng dan udang pada areal tambak dengan luas kurang lebih 1.723 (seribu tujuh ratus dua puluh tiga”¹⁴ Pasal tersebut menjadi legitimasi Pemerintah Kabupaten Sumenep untuk mengeluarkan izin kepada investor tambak udang. Padahal dalam penyusunan Peraturan Daerah tersebut sebagian besar masyarakat pemilik tanah pertanian di dekat pesisir tidak diikutsertakan dalam proses penyelenggaraan tata ruang. Walaupun demikian, Pemerintah Kabupaten Sumenep menilai bahwa penyelenggaraan penataan ruang telah melibatkan masyarakat secara aktif dengan bukti bahwa terdapat absensi/ presensi kehadiran masyarakat pada saat dilakukannya sosialisasi penyelenggaraan penataan ruang.

Dari *case* diatas dapat penulis simpulkan bahwa Pemerintah Kabupaten Sumenep menafsirkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang hanyalah sebagai formalitas saja. Masyarakat yang hadir pada saat sosialisasi perencanaan tata ruang dimungkinkan hanyalah sebagian masyarakat saja yang memiliki kesamaan kepentingan dengan pihak-pihak yang berwenang dalam melakukan penyelenggaraan penataan ruang. Tentu hal tersebut menimbulkan ketidak-adilan bagi masyarakat lokal yang tinggal di dekat pesisir pantai di Kabupaten Sumenep. Permasalahan-permasalahan serupa penulis yakini masih banyak terjadi di daerah-daerah yang dilanda konflik agraria, misalnya di Yogyakarta, di Bali, maupun di Jakarta. Maka disinilah urgensi diperlukan adanya pengaturan yang jelas terhadap peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Apabila melihat Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang diperbaharui dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan pulau-pulau Kecil), penggunaan istilah “masyarakat” jauh lebih sempurna dari pada UU Penataan ruang. Pada pasal 1 ayat (32) UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil menggunakan tiga istilah dalam mengklasifikasikan

¹⁴ Pasal 39 ayat (4) Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sumenep Tahun 2013-2033

masyarakat, yaitu masyarakat hukum adat, masyarakat lokal, dan masyarakat tradisional. Masyarakat hukum adat diartikan sebagai “sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, memiliki pranata pemerintahan adat, dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”¹⁵

Masyarakat lokal didefinisikan sebagai “kelompok Masyarakat yang menjalankan tata kehidupan sehari-hari berdasarkan kebiasaan yang sudah diterima sebagai nilai-nilai yang berlaku umum, tetapi tidak sepenuhnya bergantung pada sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil tertentu.”¹⁶ Adapun masyarakat tradisional adalah “Masyarakat perikanan tradisional yang masih diakui hak tradisionalnya dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan atau kegiatan lainnya yang sah di daerah tertentu yang berada dalam perairan kepulauan sesuai dengan kaidah hukum laut internasional.”¹⁷ Dari berbagai macam penjelasan tentang definisi istilah masyarakat yang diatur di dalam UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil tersebut dapat disimpulkan bahwa penggunaan istilah “masyarakat” yang diatur oleh UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil dikelompokkan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu masyarakat hukum adat, masyarakat lokal, dan masyarakat tradisional. Ketiga penggunaan istilah tersebut memiliki akibat hukum yang berbeda, utamanya terkait dengan hak dan kewajiban dari masing-masing kelompok masyarakat.

B. 2. Upaya Yang Dapat Dilakukan Oleh Pemerintah Untuk Menciptakan Kepastian Hukum Bagi Masyarakat Lokal Dalam Hal Pemenuhan Hak Akses Terhadap Penyelenggaraan Penataan Ruang

Kepastian hukum perlu diterapkan dalam setiap perundang-undangan di Indonesia. Hal tersebut dalam rangka melaksanakan amanat pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yaitu “Indonesia adalah Negara Hukum”¹⁸ Terdapat 3 (tiga) unsur yang perlu diperhatikan dalam penyelenggaraan negara hukum, yaitu adanya keadilan hukum, kepastian hukum, dan

¹⁵ Pasal 1 angka 33 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil

¹⁶ Pasal 1 angka 34 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil

¹⁷ Pasal 1 angka 35 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil

¹⁸ Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

kemanfaatan bagi masyarakat. Walaupun antara keadilan hukum dan kepastian hukum dalam penerapannya cenderung tidak dapat dijalankan secara bersamaan, bukan berarti bahwa kepastian hukum dapat dikesampingkan. Kepastian hukum adalah hal yang perlu ada dalam setiap peraturan perundang-undangan, hal ini dimaksudkan agar penerapan hukum dapat dengan mudah dipatuhi dan ditaati oleh seluruh masyarakat.

Munir Fuady berpendapat dalam teori validitas hukum, yaitu bagaimana dan apa syarat-syaratnya agar suatu kaidah hukum menjadi *legitimate* dan sah (*valid*) berlakunya, sehingga dapat diberlakukan kepada masyarakat, yakni suatu kaidah hukum yang memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai berikut : (1) Kaidah hukum tersebut harus dirumuskan ke dalam berbagai bentuk aturan formal; (2) Aturan formal tersebut harus dibuat secara sah; (3) Secara hukum, aturan tersebut tidak mungkin dibatalkan; (4) Terhadap aturan formal tersebut tidak ada cacat-cacat yuridis lainnya; (5) Kaidah hukum tersebut harus dapat diterapkan oleh badan-badan dan penerap hukum; (6) Kaidah hukum tersebut harus dapat diterima dan dipatuhi oleh masyarakat; (7) Kaidah hukum tersebut harus sesuai dengan jiwa bangsa yang bersangkutan.¹⁹ Apabila ketujuh syarat tersebut tidak dipenuhi, maka hukum tidak dapat memberikan ketertiban dan keteraturan bagi masyarakat. Begitupun juga halnya dengan pengaturan penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia yang bersumber pada UU Penataan ruang.

Berangkat dari teori validitas hukum pendapat Munir Fuady utamanya pada poin keempat sebagaimana yang penulis sebutkan diatas, pengaturan tentang peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan tata ruang perlu diatur dengan jelas agar tidak cacat secara yuridis. Cacat yuridis yang dimaksud disini adalah tidak adanya konflik antar norma, kekaburan norma, maupun kekosongan norma. Telah disebutkan pada pembahasan sebelumnya bahwa pengaturan tentang peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan tata ruang di dalam UU Penataan Ruang menimbulkan kekaburan hukum.

Upaya dari pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan atas terjadinya cacat yuridis, dapat dilakukan dengan cara revisi peraturan perundang-undangan yang sudah terbentuk. Dalam hal ini adalah merevisi UU Penataan Ruang dengan cara menambahkan definisi masyarakat dalam pasal 1. Namun sebelumnya, perlu diketahui terlebih dahulu pengertian dan konsep antara masyarakat hukum adat dengan masyarakat tradisional atau

¹⁹ Munir Fuady, *Teori-teori Besar Dalam Hukum* (Jakarta: Kencana, 2014), hal. 110

masyarakat lokal. Bahkan Pemerintah ataupun masyarakat secara umum masih belum dapat membedakan perbedaan antara masyarakat hukum adat dengan masyarakat adat. Dalam buku Myrna A. Safitri dan Luluk Uliyah dijelaskan bahwa terdapat perbedaan konsep antara masyarakat hukum adat dengan masyarakat adat. Konsep tersebut penulis paparkan dalam bentuk tabel sebagai berikut:²⁰

Elemen	Masyarakat Hukum Adat	Masyarakat Adat
Penggunaan	Digunakan oleh Pemerintah kolonial untuk menyebut suatu subjek hukum susunan asli masyarakat pribumi.	Digunakan lembaga swadaya masyarakat untuk menyebut orang-orang kampung yang teguh memegang tradisi namun menjadi korban pembangunan orde baru.
Waktu kemunculan	Pada akhir abad XIX dan awal abad XX	Pada dekade 1980-1990an
Tujuan Awal	Digunakan oleh sarjana dan penguasa kolonial dalam rangka <i>indirect rule</i> dan menunjukkan bahwa terdapat keunikan pada masyarakat pribumi.	Gerakan pengembalian tanah dan perlawanan terhadap diskriminasi.
Pencetus dan pengembang	Dicetuskan oleh sarjana hukum Belanda dan dikembangkan melalui penelitian, pengajaran dan kebijakan negara pasca kemerdekaan.	Dicetuskan dari gerakan sosial oleh para aktivis dan akademisi. Dikembangkan dalam gerakan-gerakan perlawanan rakyat.
Faktor pembentuk dominan	Dibentuk dari hasil-hasil penelitian antropologi kolonial	Dibentuk atas inspirasi dari gerakan <i>indigenous peoples</i> internasional

Tabel tersebut menunjukkan bahwa terdapat perbedaan secara fundamental antara masyarakat hukum adat dengan masyarakat adat. Tentu penggunaan istilah tersebut perlu dicermati dalam pembuatan maupun penerapan suatu perundang-undang, termasuk juga yang berkaitan dengan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang.

²⁰ Myrna A. Safitri dan Luluk Uliyah, *Adat Berada di tangan Pemerintah Daerah* (Jakarta: Epistema Institut, 2015), hal. 35

Gary Hack berpendapat bahwa salah satu kunci efektifnya suatu perencanaan adalah dengan cara adanya keterlibatan masyarakat. Hal ini perlu untuk mencapai kesepakatan masyarakat dalam pelaksanaan kerja. Untuk mendapatkan masukan berupa tanggapan dan gagasan-gagasan, maka yang paling umum adalah mengadakan lokakarya atau dengar pendapat secara umum mengenai pokok-pokok permasalahan dalam perencanaan tata ruang kota. Untuk menjangkau masyarakat yang tidak berminat menghadiri rapat umum dapat dilakukan wawancara sudut jalan, model yang dipampangkan pada tempat yang terlihat dengan jelas, dengan kesempatan untuk berkomentar, dan dapat dimuat dalam berita media massa.²¹ Apabila pengertian tersebut dikaitkan dengan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang, maka “masyarakat” yang dimaksud di dalam UU Penataan Ruang adalah masyarakat yang memperoleh dampak langsung atas pembangunan-pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah maupun pihak lain yang memperoleh persetujuan dari pemerintah. Hal inilah seharusnya yang perlu dijelaskan di dalam pasal 1 UU Penataan Ruang. Definisi atas peran serta masyarakat di atas lebih sinkron apabila dikonsepsikan ke dalam pemaknaan masyarakat lokal. Karena pemaknaan masyarakat lokal lebih luas dibanding masyarakat hukum adat maupun masyarakat tradisional. Masyarakat hukum adat dan masyarakat tradisional juga dapat disebut sebagai masyarakat lokal. Sedangkan masyarakat lokal belum tentu dapat dikatakan sebagai masyarakat hukum adat ataupun masyarakat tradisional. Hal tersebut sebenarnya juga dapat dilihat dalam definisi masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang adalah pasal 1 ayat (8) Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang, yaitu “Masyarakat adalah orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat, korporasi, dan/atau pemangku kepentingan nonpemerintah lain dalam penataan ruang”.²²

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi 3 (tiga) hal, yaitu perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Dalam konteks perencanaan tata ruang yang diatur di dalam PP Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang telah dengan jelas mengatur tentang masyarakat yang dilibatkan dalam perencanaan tata ruang.

²¹ Gary Hack dalam Roberth Kurniawan Ruslak Hammar, *Penataan Ruang Berbasis Kearifan Lokal* (Yogyakarta: Calpulis, 2017), hal. 95

²² Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang

pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang yaitu “ayat (1) Pemerintah dan/ atau pemerintah daerah dalam perencanaan tata ruang dapat secara aktif melibatkan masyarakat.”²³ Dan “ayat (2) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah yang terkena dampak langsung dari kegiatan penataan ruang, yang memiliki keahlian di bidang penataan ruang, dan/atau yang kegiatan pokoknya di bidang penataan ruang.”²⁴ Isi dari ketentuan pasal 7 ayat (2) sebenarnya juga perlu diakomodir di dalam UU Penataan ruang, karena secara jelas telah menyebutkan definisi masyarakat secara tegas.

Dalam pemanfaatan ruang, bentuk dari peran serta masyarakat berupa: (1) masukan mengenai kebijakan pemanfaatan ruang; (2) kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam pemanfaatan ruang; (3) kegiatan memanfaatkan ruang yang sesuai dengan kearifan lokal dan rencana tata ruang yang telah ditetapkan; (4) peningkatan efisiensi, efektivitas, dan keserasian dalam pemanfaatan ruang darat, ruang laut, ruang udara, dan ruang di dalam bumi dengan memperhatikan kearifan lokal serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (5) kegiatan menjaga kepentingan pertahanan dan keamanan serta memelihara dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan sumber daya alam; dan (6) kegiatan investasi dalam pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁵ Adapun bentuk dari peran serta masyarakat pengendalian pemanfaatan ruang yaitu (1) masukan terkait arahan dan/atau peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi; (2) keikutsertaan dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan rencana tata ruang yang telah ditetapkan; (3) pelaporan kepada instansi dan/atau pejabat yang berwenang dalam hal menemukan dugaan penyimpangan atau pelanggaran kegiatan pemanfaatan ruang yang melanggar rencana tata ruang yang telah ditetapkan; dan (5) pengajuan keberatan terhadap keputusan pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan rencana tata ruang.²⁶

²³ Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang

²⁴ Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang

²⁵ Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang

²⁶ Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang

Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan kebijakan negara harus terus diperjuangkan melalui beragam upaya advokasi, dengan berpedoman pada nilai-nilai: kejujuran, egalitarian, adil, berkelanjutan, demokratis, dan kerelawanan, serta mengutamakan prinsip-prinsip: transparansi, akuntabel, anti kekerasan, anti diskriminasi, non dominasi, proporsional, progresif, aspiratif, pengawasan dan perimbangan, constitutional, mandiri, otonom, dan non partisan.²⁷ Selain itu, peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang juga dapat dikaji menggunakan teori partisipasi masyarakat pendapat Sherry R. Arnstein. Yaitu jenjang partisipasi masyarakat terhadap program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam tiga tingkat partisipasi masyarakat dengan berdasar kekuasaan yang diberikan kepada masyarakat. Tingkat partisipasi dari tertinggi ke terendah adalah sebagai berikut :²⁸

1. *Citizen control*

Citizen control berarti bahwa masyarakat dapat berpartisipasi dalam hal mengendalikan seluruh proses pengambilan keputusan

2. *Delegated Power*

Pada tingkatan ini, masyarakat diberikan limpahan wewenang untuk membuat keputusan pada rencana tertentu

3. *Partnership*

Masyarakat berhak berunding dengan pengambilan keputusan atau pemerintah, atas kesepakatan bersama kekuasaan dibagi antara masyarakat dan pemerintah.

4. *Placation*

Pemerintah perlu menunjuk sejumlah orang dari bagian masyarakat yang dipengaruhi untuk menjadi anggota suatu badan publik, dimana mereka mempunyai akses tertentu pada proses pengambilan keputusan.

5. *Consultation*

Pada tingkatan ini, masyarakat tidak hanya diberitahu tetapi juga diundang untuk berbagi rapat, meskipun tidak ada jaminan bahwa pendapat tersebut akan menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

²⁷A. Patra M. Zen dan Sugiarto A. Santoso, *Refleksi dan penyusunan Strategi Mewujudkan Partisipasi Masyarakat Dalam menyusun Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Sekretariat koalisi Kebijakan Partisipatif, 2005), hal. 3

²⁸ Sigit Wicaksono, "Pengaruh Lama Tinggal Terhadap Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Pemukiman", *ComTech Vol. 4 No. 1, 2013* (Jakarta: BINUS University, 2013), hal. 27

6. *Informing*

Pemerintah hanya memberikan informasi kepada masyarakat terkait dengan proposal kegiatan, namun masyarakat tidak diberdayakan dalam mempengaruhi hasil.

7. *Therapy*

Pemerintah hanya memberikan alasan proposal dengan berpura-pura melibatkan masyarakat.

8. *Manipulation*

Tingkatan ini merupakan tingkatan terendah, dimana masyarakat hanya dipakai namanya saja sebagai syarat formalitas.

Peran serta masyarakat yang baik dalam hal penyelenggaraan penataan ruang adalah bentuk peran serta masyarakat pada tahapan *partnership*, *delegated power* dan *citizen power*, karena dalam pada tahapan tersebut menempatkan masyarakat sebagai subyek dari pembangunan, bukan hanya sekedar obyek pembangunan.

Peran serta masyarakat yang diatur di dalam UU Penataan Ruang maupun PP Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang merupakan hak akses masyarakat dalam penyelenggaraan tata ruang. Sebagaimana diketahui bahwa hak akan selaras dengan kewajiban. Maka kewajiban masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang juga merupakan hal yang sangat penying dalam terwujudnya pembangunan yang partisipatif. Kewajiban masyarakat dalam penataan ruang berdasarkan pendapat J.B. Kristiadi adalah sebagai berikut:²⁹

- a. Kepatuhan masyarakat dalam memenuhi kewajiban mereka, seperti membayar pajak dan membayar retribusi atas pelayanan yang mereka terima;
- b. Kesiediaan untuk menaati peraturan yang digariskan oleh pemerintah kota, seperti mendapatkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sebelum mendirikan bangunan, membuang sampah pada tempat yang telah disediakan, dan peraturan-peraturan lainnya;
- c. Kesiediaan masyarakat untuk membangun dan mengoperasikan sarana dan prasarana kota;
- d. Kesiediaan masyarakat untuk mencadangkan lahan dalam pembangunan sarana dan prasarana perkotaan
- e. Kesiediaan masyarakat untuk mengelola dan memelihara prasarana dan sarana yang telah disediakan oleh pemerintah dengan baik.

²⁹ J.B. Kristiadi, *Dimensi Praktis Manajemen Pembangunan di Indonesia* (Jakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi, 1997), hal. 235

Hal yang perlu diperhatikan dalam pembahasan ini adalah pada poin kedua, yaitu berkaitan dengan kewajiban izin yang harus diselesaikan terlebih dahulu oleh masyarakat sebelum melakukan kegiatan pembangunan. Adapun fakta hukum di masyarakat seringkali bertolak belakang, yaitu pengurusan masalah perizinan dilakukan dikemudian hari setelah bangunan tersebut berdiri/ selesai dibangun. Tentu hal ini sebenarnya telah melanggar konsep perizinan. Konsep perizinan secara umum adalah pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya dan didasarkan pada keinginan pembuat aturan demi tercapainya suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang tidak baik. Tujuannya untuk mengatur tindakan-tindakan pembuat peraturan tidak seluruhnya dianggap tercela. Namun dimana pembuat peraturan tersebut menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Hal yang pokok adalah bahwa suatu tindakan dilarang, kecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan diteliti diberikan batasan-batasan tertentu bagi tiap kasus atau permasalahan. Sehingga persoalannya bukanlah untuk hanya memberikan perkenaan dalam keadaan hal yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan tersebut dilakukan dengan cara tertentu.³⁰ Dengan adanya izin, keadaan yang sebenarnya dapat merugikan masyarakat sekitar lokasi pembangunan dapat diminimalisir, baik pada saat proses pembangunan, maupun pada saat bangunan tersebut berfungsi sebagaimana peruntukannya.

Hasil penelitian penulis di Kabupaten Sumenep terkait dengan pembangunan industri tambak udang oleh investor menghasilkan sebuah konklusi bahwa pihak investor dalam melakukan pembangunan tambak udang di Kabupaten Sumenep tidak memiliki izin. Izin yang dimaksud disini adalah izin-izin yang dikeluarkan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sumenep. Secara umum, izin dibagi atas 2 (dua) macam, yaitu : izin lokasi dan izin prinsip. Kedua izin tersebut penting untuk diperhatikan oleh investor sebelum melakukan pembangunan. Namun apabila izin tersebut tidak dilakukan diawal sebelum memulai pembangunan, maka pembangunan tersebut akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat lokal baik secara materiil dan imateriil. Seharusnya proses perizinan dilakukan terlebih dahulu dengan maksud segala kerugian-kerugian yang terjadi dapat diminimalisir, atau bahkan dapat diselesaikan, karena dalam prosedur perizinan, pihak

³⁰ Ateng Syafrudin, "Perizinan untuk Berbagai Kegiatan", *Makalah* (Tidak Dipublikasikan), 2012, hal. 1

investor diminta oleh instansi yang berwenang dalam mengeluarkan izin untuk melakukan tindakan preventif terhadap hal-hal yang ditimbulkan oleh kegiatan pembangunan tersebut.

C. Kesimpulan

Adanya kekaburan hukum dalam pengaturan tentang definisi “masyarakat” di dalam UU Penataan Ruang mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum. Tidak adanya kepastian hukum, akan menimbulkan kebingungan dalam hal menafsirkan makna “masyarakat” dalam penyelenggaraan penataan ruang, baik dalam proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, maupun pengendalian pemanfaatan ruang.

Penyelesaian atas terjadinya kekaburan hukum dalam UU Penataan Ruang dapat dilakukan revisi terhadap UU Penataan Ruang, utamanya pada pasal 1 untuk ditambahkan klasifikasi masyarakat, yaitu masyarakat hukum adat, masyarakat lokal, dan masyarakat tradisional. Hal ini sebagaimana diatur di dalam UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil; dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Lembaran Negara Tahun Republik Indonesia 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara No. 2043

Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara No. 4725

Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara No. 4739

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara No. 5490

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 nomor 118

Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sumenep Tahun 2013-2033. Lembaran Daerah Kabupaten Sumenep Tahun 2013 Nomor 10

Buku

Fuady, Munir. *Teori-teori Besar Dalam Hukum*. Jakarta: Kencana, 2014

Hammar, Roberth Kurniawan Ruslak. *Penataan Ruang Berbasis Kearifan Lokal*. Yogyakarta: Calpulis, 2017

Koeswahyono, Imam. *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*. Malang: UB Press, 2012

Kristiadi, J.B. *Dimensi Praktis Manajemen Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi, 1997

Raharjo, Satjipto. *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009

_____. *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas, 2012

Ridwan, Juniarso dan Achamd Sodik. *Hukum Tata Ruang: Dalam Konsep dan Kebijakan*. Bandung: Nuansa Cendekia, 2016

Santoso, Sugiarto. *Refleksi dan penyusunan Strategi Mewujudkan Partisipasi Masyarakat Dalam menyusun Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Sekretariat koalisi Kebijakan Partisipatif, 2005

Sitorus, Oloan. *Hak Atas Tanah Dan Kondominium*. Bekasi: Dasamedia Utama, 1994

Jurnal Ilmiah

Adnin, Rizka Fadhilah. “Kajian Perencanaan Tata Ruang Partisipatif Untuk Menunjang Kegiatan Non-Pertanian Di Kecamatan Wonosalam Demak”. *Jurnal Teknik PWK Volume 4 Nomor 2, 2015*. Semarang: UNDIP, 2016

Wicaksono, Sigit. “Pengaruh lama tinggal terhadap tingkat partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan pemukiman”. *ComTech Vol. 4 No. 1, 2013*. Jakarta: BINUS University, 2013