

Bidang Ilmu : Hukum

LAPORAN AKHIR PENELITIAN

HIBAH BERSAING



**KEWENANGAN PEMERINTAH ACEH DALAM BIDANG
PENATAAN RUANG (STUDI IMPLEMENTASI UNDANG-
UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG
PENATAAN RUANG)**

Tahun ke 1 (Satu) dari rencana 2 (Dua) tahun

Tim Pengusul:

Arnita., SH., MH.

NIDN 0030127603

Muhammad Hatta., SH., LL.M.

NIDN 0020048103

Fauzah Nur Aksa., SH., MH.

NIDN 0003037508

**UNIVERSITAS MALIKUSSALEH
DESEMBER 2013**

HALAMAN PENGESAHAN

Judul Penelitian : Kewenangan Pemerintah Aceh Dalam Bidang Penataan Ruang (Studi Implementasi Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang)

Peneliti/Pelaksana
Nama Lengkap : Arnita,S.H.,M.H.
NIDN : 0030127603
Jabatan Fungsional : Lektor
Program Studi : Ilmu Hukum
Nomor Hp : 085220128297
Alamat surel (e-mail) : arnita_jamil@yahoo.co.id

Anggota (1)
Nama Lengkap : Muhammad Hatta., SH., LL.M
NIDN : 0020048103
Perguruan Tinggi : Universitas Malikussaleh

Anggota (2)
Nama Lengkap : Fauzah Nur Aksa, SH., M.H.
NIDN : 0003037508
Perguruan Tinggi : Universitas Malikussaleh
Tahun Pelaksanaan : Tahun pertama dari rencana dua tahun
Biaya Tahun Berjalan : Rp. 48.500.000;
Biaya Keseluruhan : Rp. 100.000.000;

Lhokseumawe, 31 Desember 2013

Mengetahui,
Ketua Lembaga Penelitian,

Ketua Peneliti,



(Yulius Dharma, S.Ag., M.Si.)
NIP. 197207132002121005


(Arnita, S.H.,M.H.)
NIP. 197612302003122002

RINGKASAN

Tujuan jangka panjang penelitian ini adalah memberikan pemahaman pemikiran terhadap berbagai permasalahan terkait Qanun Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh dalam upaya penyesuaian terhadap Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Target khusus yang ingin dicapai dengan penelitian ini adalah pertama memberikan jawaban tentang bagaimana proses pembentukan Qanun Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh, karena samapi saat ini masih berupa draft qanun, sedangkan harapan UU penataan Ruang dalam jangka waktu tiga tahun sejak UU penataan ruang diberlakukan yaitu pada tahun 2007, maka seluruh Qanun nama lain dari peraturan daerah tentang RTRW sudah harus dilakukan penyesuaian dengan UU Penataan Ruang yang baru. Demikian juga halnya dengan Perencanaan tata ruang daerah perbatasan antara kabupaten/kota di wilayah Provinsi Aceh. Harus ada pengaturan dan kebijakan yang menjamin pengaturan dan penyelenggaraan yang serasi, terpadu, dan nyaman sesuai dengan konsep tata ruang itu sendiri.. Metode yang digunakan untuk mencapai tujuan dimaksud terutama penelitian hukum normatif (*juridis normative*). Penelitian ini akan menganalisis dan mengambil kesimpulan dari data kepustakaan yang berasal dari berbagai bahan hukum yang ada (primer, sekunder dan tersier). Di samping itu, sebagai tambahan akan dilakukan penelitian hukum sosiologis (*socio-legal research*) dengan mewawancarai pihak terkait sebagai informan untuk mendapatkan data empirik di lapangan. Data yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif. Penelitian ini direncanakan akan dilakukan secara berkelanjutan. Pada tahun pertama pertanyaan penelitian yang akan dijawab meliputi proses pembentukan pengaturan qanun tata ruang dalam upaya penyesuaian dengan undang-undang tata ruang. Pada ketiga daerah penelitian sebagai lokasi penelitian yaitu Kota Lhokseumawe, Kabupaten Aceh Utara, dan Kabupaten Aceh Besar, Ketiga daerah tersebut proses penyusunan rancangan Qanun Rencana Tata Ruang telah dilaksanakan penyesuaian terhadap Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Akan tetapi dalam proses penyusunan baik substansi dan teknis RTRW mengalami kendala- kendala yang berbeda-beda antara kabupaten/kota yang satu dengan yang lainnya sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing daerah. Sedangkan kendala yang hampir sama dihadapi oleh ketiga daerah lokasi penelitian di atas adalah belum disahkannya Qanun RTRW Provinsi Aceh. Akhir Tahun 2013 Qanun RTRWA telah disahkan melalui sidang paripurna oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh. Akan tetapi ada beberapa Qanun salah satunya Qanun RTRWA meskipun telah disahkan karena harus mendapat persetujuan dari Kementrian Dalam Negeri untuk dievaluasi.

PRAKATA

Puji syukur kehadirat Allah S.W.T, peneliti dapat menyelesaikan laporan penelitian dengan judul “Kewenangan Pemerintah Aceh Dalam Bidang Penataan Ruang (Studi Implementasi Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang)”. Penelitian ini dilakukan oleh Tim Peneliti yaitu Arnita S.H.,M.H.(Ketua), Muhammad Hatta, S.H.,LL.M.(anggota 1) dan Fauzah Nur Aksa,S.H.,M.H.(anggota 2). Penelitian ini dibiayai oleh Universitas Malikussaleh dan Kementerian Pendidikan Nasional.

Peneliti mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu peneliti, sehingga penelitian dapat berjalan dengan baik dan juga dapat menyelesaikan laporan. Peneliti mengucapkan terima kasih terutama kepada:

1. Ketua Lembaga Penelitian Unimal beserta staf, yang telah mempercayakan kepada peneliti untuk melakukan penelitian sebagaimana judul di atas;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh Lhokseumawe;
3. Kepala dan Staf Bappeda di lokasi penelitian; dan
4. Seluruh pihak yang telah membantu terlaksana penelitian ini.

Peneliti menyadari bahwa penelitian ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, demi penyempurnaan laporan penelitian ini, peneliti memohon masukan dan kritik yang konstruktif bagi penyempurnaan di masa mendatang. Semoga hasil penelitian ini bermanfaat.

Lhokseumawe, Desember 2013

Tim Peneliti,

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL

HALAMAN PENGESAHAN

RINGKASAN

PRAKATA

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN.....	1
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	6
BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN.....	16
BAB IV METODE PENELITIAN.....	17
BAB V HASIL YANG DICAPAI.....	21
BAB VI RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA.....	43
BAB VII KESIMPULAN DAN SARAN.....	43
DAFTAR PUSTAKA.....	46

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Penyesuaian rancangan Qanun Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh (RTRWA) di Provinsi Aceh terhadap Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, sampai saat ini masih merupakan draft, hal ini disebabkan belum disahkan draft qanun RTRWA menjadi qanun, yang semestinya Qanun RTRWA mempunyai peranan penting dalam penegakan dan pelaksanaan tata ruang baik dalam perencanaan, pemanfaatan maupun pengendalian pemanfaatan tata ruang di daerah, sekaligus menjadi pedoman dalam penyusunan Qanun Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota di seluruh Provinsi Aceh. Penyesuaian Qanun RTRW baik RTRW Provinsi maupun RTRW Kabupaten/Kota terhadap UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang merupakan amanat langsung dari undang-undang yang seharusnya segera disahkan untuk kepentingan seluruh masyarakat.

Apabila diperhatikan tentang kewenangan daerah mengenai penataan ruang, yang telah diatur secara umum, baik dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, juga dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, serta dalam UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, secara jelas adanya pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, maka apasaja yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, serta apasaja kewenangan pemerintah daerah, lebih mendalam lagi bagaimana kerangka hukum dalam memberikan rambu-rambu, batasan, koordinasi dan pengawasan atas pelaksanaan kewenangan penataan ruang berlandaskan pada peraturan hukum yang berlaku.

Berdasarkan uraian di atas, perumusan permasalahan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pembentukan Qanun Aceh tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh?
2. Bagaimana perencanaan tata ruang di daerah perbatasan kabupaten/kota dihubungkan dengan kewenangan daerah di Provinsi Aceh?

B. Keutamaan Penelitian

Penelitian ini penting dilakukan karena undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) merupakan undang-undang pokok yang mengatur tentang pelaksanaan penataan ruang. Keberadaan undang-undang tersebut diharapkan selain sebagai konsep dasar hukum dalam melaksanakan perencanaan tata ruang, juga diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan pemerintah dalam penataan dan pelestarian lingkungan hidup.¹

Kata “*ruang*”,² harus dimanfaatkan secara serasi, selaras, dan seimbang dalam pembangunan berkelanjutan (*sustainable*). Dengan kata lain tata ruang harus dipandang sebagai upaya pemanfaatan sumber daya ruang sesuai dengan tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Perencanaan tata ruang adalah bagian yang tak terpisahkan dari tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan.

¹ Achmad Sodik dan Juniarso Ridwan, *Hukum Tata ruang dalam Konsep kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, 2008, hlm. 29.

² Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Lihat Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang yang diundangkan pada tanggal 28 Juni 2007.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya yang menyangkut dengan *penataan ruang*³ dalam Pasal 13 ayat (1) disebutkan “Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang, dan;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;

Pasal 23 ayat (6) UUPR menyatakan “Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi ditetapkan dengan Peraturan Daerah.⁴ Demikian juga halnya dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota merupakan arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.⁵ Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota ditetapkan dengan peraturan daerah.⁶ Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi, berisi berbagai arahan, diantaranya adalah arahan pengembangan kawasan permukiman, kehutanan, pertanian, pertambangan, perindustrian, pariwisata, dan kawasan lainnya.

Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan tumpang tindihnya pengawasan pemanfaatan sumber daya alam dan ruang beserta isinya. Persoalan mengenai perencanaan tata ruang tentunya memerlukan koordinasi di antara pemerintah, baik itu pemerintah pusat, provinsi, maupun pemerintah kabupaten/kota, hal tersebut diperlukan oleh

³ Pasal 1 angka 5 berbunyi: “Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.”

⁴ *Ibid*

⁵ Lihat Pasal 26 ayat (6) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

⁶ *Ibid* ayat (7)

karena kondisi ruang antara satu wilayah dengan wilayah yang lainnya memiliki keterkaitan satu sama lain. Dengan demikian. Setiap pemerintahan dalam melakukan kegiatan pembangunan hendaknya melakukan perencanaan tata ruang dengan melakukan koordinasi di antara pemerintahan. Artinya, dalam melakukan kebijakan-kebijakan dalam memanfaatkan sumber daya alam untuk pembangunan, pemerintah hendaknya melaksanakan secara adil dan selaras di antara wilayah yang lainnya.

Berdasarkan Pasal 78 ayat (4) huruf b dan huruf c berbunyi sebagai berikut. Huruf b : Semua peraturan daerah provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi disusun atau disesuaikan paling lambat dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan; dan Huruf c berbunyi : Semua peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan. Bunyi Ayat di atas bermakna memerintahkan penyesuaian Qanun Provinsi dan Qanun Kabupaten/Kota yang mengatur tentang Penataan Ruang. Hal ini mengingat, secara geografis, letak Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berada di antara dua benua dan dua samudera sangat strategis, baik bagi kepentingan nasional maupun internasional. Secara ekosistem, kondisi alamiah Indonesia sangat khas karena posisinya yang berada di dekat khatulistiwa dengan cuaca, musim, dan iklim tropis, yang merupakan aset atau sumber daya yang sangat besar bagi bangsa Indonesia. Di samping keberadaan yang bernilai sangat strategis tersebut, Indonesia berada pula pada kawasan rawan bencana, yang secara alamiah dapat mengancam

keselamatan bangsa. Dengan keberadaan tersebut, penyelenggaraan penataan ruang wilayah nasional harus dilakukan secara komprehensif, holistik, terkoordinasi, terpadu, efektif, dan efisien dengan memperhatikan factor politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, dan kelestarian lingkungan hidup.

Pada tanggal 26 Desember 2004 Indonesia telah dikejutkan dengan adanya gempa bumi yang diikuti tsunami sedemikian dahsyat yang melanda sebagian Sumatera terutama Aceh. Bencana tsunami tersebut telah mengakibatkan timbulnya berbagai dampak dalam setiap aspek kehidupan masyarakat termasuk salah satunya aspek hukum di sebagian daerah Aceh, khususnya Kota Banda Aceh, Kabupaten Aceh Besar, Kabupaten Aceh Jaya, Kabupaten Aceh Barat, Kabupaten Aceh Nagan Raya, Kabupaten Simeulu, Kabupaten Aceh Timur, Kota Lhokseumawe dan Kabupaten Aceh Utara.

Maka percepatan penyelesaian Rancangan Qanun menjadi Qanun Rencana Tata Ruang baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh menjadi hal yang sangat penting. Demikian juga mengenai penyerasian, keterpaduan perencanaan tata ruang antara daerah perbatasan antara kabupaten/kota dalam Provinsi Aceh khususnya menjadi hal penting dalam penelitian ini.

C. Luaran

Pada tahun pertama penelitian ini akan menghasilkan luaran sebagai berikut.

- a. Laporan penelitian tentang bagaimana proses pembentukan Qanun Aceh tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh.
- b. Publikasi pada jurnal ilmiah nasional terakreditasi.

Pada tahun kedua penelitian ini akan menghasilkan luaran sebagai berikut.

- a. Laporan penelitian terkait dengan perencanaan tata ruang di daerah perbatasan kabupaten/kota dihubungkan dengan kewenangan daerah di Provinsi Aceh.
- b. Publikasi pada jurnal ilmiah terakreditasi.
- c. Bahan Ajar/ Modul Hukum Tata Ruang.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

Kewenangan Pusat dan Kewenangan Daerah, Dalam negara Kesatuan Republik Indonesia adanya pemencaran kewenangan terkait erat dengan Otonomi. Kata “Otonomi” dalam bahasa Yunani, berasal dari kata (autos, diri, + *nemein*, menyerahkan, memberikan) 1). Kekuatan mengatur sendiri. 2). Tindakan mengatur sendiri, menentukan sendiri, mengarahkan sendiri. 3). Tidak tergantung pada kehendak orang lain. 4). Hak untuk mengikuti kemauan sendiri. Dalam bahasa Belanda disebut “*autonomie*” diartikan otonomi, pengaturan oleh undang-undang urusan rumah tangga persekutuan hukum rendahan secara masing-masing terpisah dalam rangka hubungan yang lebih besar.⁷

Ateng Syafrudin mengatakan bahwa istilah “Otonomi” mempunyai makna kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.⁸ Bagir Manan, kebebasan dan

⁷ NE Algra, et.al, Kamus Istilah Hukum Fockema Andrea, Belanda-Indonesia, Binacipta, Bandung, 1983, hlm. 37. Dalam Husni, Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945” *Disertasi*, PPS UNPAD, Bandung, 2004, hlm. 14.

⁸ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985. hlm. 23.

kemandirian bukan kemerdekaan.⁹ Untuk mewujudkan kebebasan dan kemandirian tersebut berkaitan erat dari berbagai aspek di antaranya hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan. Secara prinsipil dalam otonomi terdapat 2 (dua) hal, yaitu di satu pihak hak dan wewenang dalam penyelenggaraan otonomi, dan di lain pihak tanggung jawab dalam penyelenggaraan otonomi.¹⁰ Otonomi selalu dilihat sebagai suatu hak atau kewenangan dari suatu daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri.

Sejak kemerdekaan (1945) undang-undang tentang otonomi daerah yang paling banyak mengalami perubahan yang prinsipil, sehingga besar sekali pengaruhnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹¹ Dilihat dari berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi, dapat dibedakan 2 (dua) katagori utama politik otonomi yang dijalankan atau pernah dijalankan yaitu kecenderungan ke arah desentralisasi atau ke arah sentralisasi.¹²

Riant Nugroho mengatakan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan terdapat 2 (dua) tipe yaitu sentralistik dan desentralistik,¹³ akan tetapi tidak mungkin penyelenggaraan pemerintahan semata-mata secara sentralistik tanpa

⁹ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Unsika, Karawang, 1993, hlm. 2.

¹⁰ Riant Nugroho, *Otonomi Daerah : Desentralisasi Tanpa Revolusi*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000, hlm. 46.

¹¹ Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999, hlm. 2.

¹² Bagir Manan, *Menyongsong ...*, *op.cit*, hlm. 27.

¹³ Riant Nugroho, *op.cit*, hlm. 43.

desentralistik demikian sebaliknya.¹⁴ Dengan perkataan lain tidak ada sentralisasi yang mutlak maupun desentralisasi yang total.

Kerangka otonomi daerah, daerah diberi kewenangan penuh untuk mengurus rumah tangganya sendiri, dengan kemampuan diri sendiri, termasuk dalam tata ruang di daerah. Sri Soemantri berpendapat adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakekat dari pada negara kesatuan.¹⁵ Maka segala kegiatan apapun dalam kerangka kenegaraan tetap dalam ikatan negara kesatuan, termasuk ke dalamnya otonomi daerah *a quo*.¹⁶

Pemberian otonomi kepada Daerah yaitu agar Daerah dapat aktif mensukseskan pelaksanaan pembangunan nasional, maka otonomi daerah adalah kebebasan untuk menentukan dan memajukan kepentingan khusus dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri, dan bentuk pemerintahan sendiri.¹⁷

Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pada angka 6 selanjutnya disebutkan Daerah

¹⁴ Bhenyamin Hoessein, *Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah*, Makalah, Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Unibraw, Malang, 2001, hlm. 1-2.

¹⁵ Sri Soemantri, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, CV. Rajawali, Jakarta, 1981. hlm. 53.

¹⁶ Sjachran Basah, Tiga Tulisan..., *op.cit*, hlm. 30.

¹⁷ Wajong J, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Jambatan, Jakarta, 1975, hlm. 5. Dalam Syarifuddin Hasyim, *Pendekatan Tata Ruang Dalam Investasi Dan Kaitannya Dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Disertasi, PPS Unpad, Bandung, 2004, hlm. 23.

otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya, adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tidak hanya berkuat antara model otonomi dan federasi. Menurut Ismail Suny,¹⁸ ada lima tingkatan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, adalah sebagai berikut :

- 1) Negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas, melalui UU No 5 Tahun 1974, Indonesia contoh negara yang menganut otonomi terbatas. Meski di dalamnya ditegaskan asas desentralisasi, substansinya sangat sentralistik. Ia memberikan wewenang yang sangat besar pada Pemerintah Pusat dalam banyak hal.
- 2) Negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Perimbangan ini diperlukan agar pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan Pemerintah Pusat.
- 3) Negara *quasi* federal dengan provinsi atas "kebaikan" Pemerintah Pusat. Ciri negara semacam ini adalah kekuasaan pada Pemerintahan Pusat untuk menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenanya, negara model begini disebut juga negara federal semu.
- 4) Negara federal dengan pemerintah federal, misalnya Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan Swiss.
- 5) Negara konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika Pemerintah Pusat tergantung pada *goodwill* negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota *commonwealth*.

Kompleksitas tersebut, berbagai kriteria dapat dan harus digunakan untuk menilai desentralisasi ini. Kriteria- kriteria ini mengukur sejauhmana desentralisasi: (1) memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan-tujuan politik; (2) meningkatkan efektivitas administrasi/ pemerintahan; (3) meningkatkan efisiensi ekonomi dan manajerial; (4) meningkatkan kepekaan pemerintah terhadap kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan- tuntutan yang berbeda; (5) memperbesar kepercayaan diri (kemandirian) di antara kelompok-kelompok

¹⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 87.

dan organisasi- organisasi di daerah yang mewakili kepentingan-kepentingan politik yang sah, dan (6) mengembangkan cara-cara yang tepat untuk merencanakan dan menjalankan program-program dan proyek-proyek pembangunan daerah.¹⁹

Berdasarkan uraian di atas, desentralisasi merupakan salah satu harapan baru untuk menghasilkan Pemerintahan Daerah otonom yang efisien, efektif, akuntabel, transparan, dan responsif secara berkesinambungan. Dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu, di dalam Pasal 13, menyebutkan urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi. Di dalam Pasal 14 menyebutkan urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota.

Kewenangan itu sendiri dapat diperoleh secara atribusi (*atributif*), delegasi (*sub delegasi*) dan mandat. Kewenangan atribusi merupakan sumber kewenangan yang paling sering dilakukan, Begitu seringnya cara ini dilakukan melalui UUD, sehingga dikatakan UUD tidak lebih dari '*een reglement van attributie*'.²⁰

Atribusi (*Attributie*- Belanda) dalam kamus istilah hukum Fockema Andreae-Belanda Indonesia, diterjemahkan sebagai berikut :²¹

”Pembagian (kekuasaan); dalam kata *attributie van rechtsmacht*; pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (*absolute competentie/ kompetensi mutlak*), sebagai lawan dari *distributie van rechtsmacht*. Juga: membagikan

¹⁹ *Ibid*, hlm. 88.

²⁰ Dalam Moh. Hatta Akhmad, Kompetensi Pemerintah Daerah Tingkat II Dalam Pengaturan Penataan Ruang, *Tesis*, PPS Unpad, Bandung, 1996, hlm. 13.

²¹ NE Algra, et.al, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, Belanda-Indonesia, Binacipta, Bandung, 1983, hlm. 36

suatu perkara kepada kekuasaan yudikatif atau kekuasaan eksekutif: *conflicten van attributie, konflik pembagian kekuasaan*”.

Selanjutnya untuk kata delegasi (*Delegatie*- Belanda) diterjemahkan menjadi:

”Penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah: penyerahan yang demikian dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuatan hukum. Mis: dewan perwakilan daerah kotapraja memerintahkan kepada majelis walikota dan pembantu walikota untuk mengadakan peraturan-peraturan tertentu”.²²

Kata mandat (Mandaat-Belanda) diterjemahkan menjadi :²³ ”Pada umumnya: *opdracht*, perintah; *-Imperatif mandaat*. Di dalam pergaulan hukum: baik pemberian kuasa (*lastgeving*), maupun kuasa penuh (*volmacht*).” Kemudian untuk kata Mandat dalam arti ”*Mandaat van beschikkingbevoegdheid*”, diterjemahkan sebagai:

”mandat mengenai kewenangan penguasaan, yang diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberikan wewenang ini kepada yang lain yang akan melaksanakannya atas nama dan tanggung jawab alat pemerintah yang pertama tersebut”.

Pada atribusi/attributie (pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang, pada delegasi (*delegatie*), diserahkan suatu wewenang, pada mandat (*mandaat*) tidak ada penciptaan ataupun penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan. Mandataris berbuat atas nama yang diwakili”.²⁴

Philipus M. Hadjon menjelaskan tiga kompetensi yaitu: *atribusi* adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan, *delegasi* yaitu dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada sedangkan *mandat*

²² *Ibid*, hlm. 91

²³ *Ibid*, hlm. 285

²⁴ *Ibid*, hlm. 286.

memperoleh kewenangan untuk atas nama sipenguasa.²⁵ Menurut sumber yang berbeda; *atribusi* terdapat apabila UUD atau UU (dalam arti formal) memberikan kepada suatu badan dengan kekuasaan sendiri dan tanggung jawab sendiri (mandiri) wewenang membuat/membentuk peraturan perundang-undangan, sementara; delegasi terdapat apabila suatu badan (organ) yang mempunyai wewenang secara mandiri membuat peraturan perundang-undangan (wewenang atributif) menyerahkan (*overdragen*) kepada suatu badan untuk atas kekuasaan dan tanggung jawab sendiri wewenang untuk membuat/membentuk peraturan perundang-undangan.²⁶

Menurut Undang-undang Penataan Ruang, Gubernur selaku Kepala Daerah Provinsi dan Bupati/Walikota selaku Kepala Daerah Kabupaten/Kota secara atributif berwenang menyelenggarakan penataan ruang masing-masing di wilayahnya. Hasil perencanaan tata ruang itu oleh Pemerintahan Daerah ditetapkan dalam Peraturan Daerah. (Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, dan Pasal 27) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Pelaksanaan pembangunan sebagaimana diungkapkan Sjachran Basah,²⁷ bahwa administrasi negara mengemban tugas negara yang khusus di lapangan penyelenggaraan kepentingan umum, untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, yang merata materil serta spiritual yang merupakan tugas servis publik.

²⁵ Philipus M. Hadjon, Sri Soemantri Martosoewignjo, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 130-131.

²⁶ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 64.

²⁷ Sjachran Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1984, hlm. 12.

Daud Silalahi²⁸ menyatakan “tata ruang berarti susunan ruang yang teratur. Dalam kata lain tercakup pengertian, serasi dan sederhana sehingga mudah difahami dan dilaksanakan. Karena itu, pada tata ruang, yang ditata adalah tempat berbagai kegiatan serta sarana prasarananya”, “Suatu tata ruang yang baik dapat dihasilkan dari kegiatan menata ruang yang baik disebut penataan ruang. Dalam pengaturan ini, penataan ruang terdiri dari tiga kegiatan utama, yaitu perencanaan tata ruang, perwujudan tata ruang, dan pengendalian tata ruang”.²⁹

Selanjutnya, Daud Silalahi menyatakan, Perencanaan tata ruang merupakan kegiatan menentukan rencana lokasi berbagai kegiatan dalam ruang agar memenuhi berbagai kebutuhan manusia dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.³⁰ Oleh karena itu pula perencanaan tata ruang yang terencana dan terarah, sangat penting dilakukan, dengan tetap memperhitungkan pemanfaatan ruang dan juga aspek lingkungan hidup.

Di samping itu perencanaan tata ruang dilakukan dengan mempertimbangkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan fungsi budidaya, dan fungsi lindung, dimensi waktu, teknologi, sosial budaya serta fungsi pertahanan keamanan, dan pengelolaan secara terpadu berbagai sumber daya, fungsi dan estetika lingkungan, serta kualitas ruang. Perencanaan ruang mencakup struktur dan pola pemanfaatan ruang, yang meliputi tata guna tanah, tata guna air,

²⁸ Daud Silalahi M, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2001, hlm. 80.

²⁹ *Ibid*, hlm. 80.

³⁰ *Ibid*, hlm. 80.

tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya, seperti fungsi pertahanan keamanan sebagai sub sistem dari perencanaan tata ruang.³¹

Bila ditelusuri tanggung jawab kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam menyelenggarakan penataan ruang belum cukup memadai kalau hanya berpangkal pada asas desentralisasi dan tugas pembantuan serta asas dekonsentrasi, tanpa menyentuh lapangan Hukum Administrasi yang objeknya pemerintahan.³²

Tugas pemerintah yang harus dilaksanakan, bukan hanya terbatas pada bidang pemerintahan, tetapi juga harus melaksanakan kesejahteraan sosial guna mencapai tujuan negara melalui Pembangunan Nasional. Untuk mengatasi beban kerja yang multikompleks itu serta tanggungjawab yang terpusat pada satu kesatuan, maka sesuai dengan asas negara hukum,³³ kekuasaan tersebut didistribusikan melalui pemberian wewenang dan/atau pendelegasian wewenang dari pemerintah kepada administrasi negara berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan

³¹ Uton Rustam Harun, *Dalam Pendekatan Pengembangan Wilayah Agropolitan Bagi Pembangunan Nanggroe Aceh Darussalam*, Seminar Pembangunan Daerah Nanggroe Aceh Darussalam, Kerjasama Departemen Planologi FTSP ITB, dengan Pemerintah Daerah Nanggroe Aceh Darussalam, Bandung, 26 November 2001, hlm. 1-2. Dalam Syarifuddin Hasyim, *Pendekatan Tata Ruang Dalam Investasi Dan Kaitannya Dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Disertasi, PPS Unpad, Bandung, 2004, hlm. 26.

³² Lihat Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, pidato peresmian jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994, hlm. 4-5.

³³ Unsur-unsur terpenting negara hukum ada empat. Salah satu di antaranya yaitu "adanya pembagian kekuasaan dalam negara" Lihat Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 29.

pelaksanaannya. Dengan demikian, setiap tindak pemerintahan dalam negara hukum harus bertumpu atas kewenangan yang sah.³⁴

BAB III. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Adapun tujuan dan manfaat dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pikiran ilmiah atas dasar penelitian dan pengembangan (*research and development*) untuk membantu instansi pemerintah Aceh dalam memecahkan permasalahan yang sedang dihadapi berkaitan dengan belum selesainya permasalahan mengenai Rancangan Qanun tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh (RTRWA) hingga saat ini, Hal ini berdampak pada seluruh Rancangan Qanun Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota se Provinsi Aceh. Dengan demikian salah satu titik konsentrasi penelitian ini adalah pada legislasi dan regulasi pelaksanaan UU Penataan Ruang yaitu UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mempengaruhi proses pembentukan Qanun RTRWA dalam penyesuaiannya terhadap UU No. 26 tahun 2007. Untuk itu, naskah yang telah ada akan dipelajari dan dikritisi serta diberikan masukan pemikiran dengan mempertimbangkan berbagai permasalahan yang masih terkendala pada beberapa lembaga pemerintah Aceh terkait.

Pada tahun kedua diharapkan nantinya akan menghasilkan bentuk perencanaan tata ruang di daerah perbatasan kabupaten atau kota di Provinsi Aceh dan akan menemukan cara penyerasian mengenai penataan ruang daerah perbatasan antar kabupaten dan kota di Provinsi Aceh. Untuk itu, penelitian ini

³⁴ Pasal 1 Ayat 3 UUD 1945 Hasil Amandemen ketiga menyatakan bahwa : Negara Indonesia adalah Negara hukum.

secara khusus juga berkonsentrasi pada pengkajian naskah peraturan perundang-undangan yang telah ada untuk dipelajari secara mendalam dan menyeluruh serta memberikan masukan hasil telaah kritis bentuk yang lebih sesuai tentang kewenangan pemerintah di provinsi tentang perencanaan tata ruang wilayah perbatasan antara kabupaten/kota.

BAB IV. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan dan Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan mencari dan menemukan sumber hukum yang relevan dengan pokok permasalahan yang diteliti. Dalam hal ini akan digunakan berbagai bahan hukum yang tersedia, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier.³⁵

Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan dalam berbagai tingkatannya, meliputi Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang, Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan sebagainya. Disamping legislasi dan regulasi tersebut termasuk juga kontrak, traktat yang sudah diratifikasi dan putusan pengadilan. Bahan hukum primer ini menurut sloan ada yang mengikat (*mandatory legal authority*) dan ada pula yang tidak mengikat (*nonbinding legal authority*). Yang tidak mengikat seperti putusan pengadilan.³⁶ Putusan pengadilan ini bersifat persuasif.

³⁵ Soerjono Sukanto dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, CV Rajawali, hal. 14-15.

³⁶ Amy E. Sloan, 2003, *Basic Legal Reseach Tools and Strategies*, 2nd ed. New York; Aspen Publishers, Hal.4-6.

Bahan hukum sekunder terdiri dari buku teks hukum, artikel jurnal ilmu hukum, rancangan peraturan perundang-undangan, dan laporan penelitian hukum yang sifatnya menganalisis atau menjelaskan bahan hukum sekunder. Bahan hukum sekunder ini sifatnya tidak mengikat.³⁷

Bahan hukum tersier terdiri dari alat-alat penelusuran (*search tools*) untuk mencari dan menemukan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder di atas, yang terdiri dari kamus hukum, ensiklopedi hukum, indeks jurnal hukum, dan lain-lain baik yang tercetak maupun yang elektronik. Bahan hukum tersier ini juga tidak mengikat secara hukum.³⁸

Ketiga macam bahan hukum di atas sekarang ini dapat diakses melalui media cetak dan/atau media elektronik (*CD ROM* dan *Internet Online*).

Penelitian yuridis sosiologis untuk memperoleh data pendukung dari responden dan informan penelitian, dilakukan dengan mewawancarai pihak-pihak dari lembaga terkait di Banda Aceh dan Beberapa Kabupaten/Kota Di Provinsi Aceh. Untuk ini akan disiapkan suatu pedoman wawancara (*interview guide*).

2. Lokasi Penelitian

Penelitian kepustakaan hukum dan lapangan akan dilaksanakan di Banda Aceh dan Beberapa daerah Kabupaten/Kota Di Aceh. Pemilihan lokasi ini dengan alasan karena sampai saat ini Qanun Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten/Kota Masih berupa Rancangan Qanun. Dan ini perlu dianalisis secara mendalam mengenai kendala yang dihadapi Provinsi Aceh dalam Proses Pembentukan Qanun RTRWA.

³⁷ *Loc.Cit.*

³⁸ Sanusi, 2010, "Penelusuran Dokumen dan Informasi Hukum di Indonesia," *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan* Vol.1 Nomor 1 Juli 2010, Hal 57-70.

Penelitian akan dimulai di Kota Lhokseumawe, Kabupaten Aceh Utara, Kabupaten Aceh Besar, dan Selanjutnya di Kota Banda Aceh sebagai Ibukota Provinsi Aceh. Dalam rangka untuk mewawancarai pihak-pihak dari instansi pemerintah terkait sebagai pendukung penelitian kepustakaan berupa kajian terhadap naskah legislasi dan regulasi pelaksanaan UU Penataan Ruang terhadap Qanun Rencana Tata Ruang Wilayah di Provinsi Aceh.

3. Populasi dan Sampel

Yang menjadi informan dan responden sampel penelitian lapangan tahun pertama adalah sebagai berikut:

- 1) Kepala Bagian Tata Ruang Wilayah, Biro Pembangunan dan Tata Ruang, Sekretariat Daerah Provinsi Aceh.
- 2) Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Provinsi Aceh.
- 3) Ketua Pansus Rancangan Qanun RTRWA
- 4) Kepala Bappeda Kabupaten Aceh Besar
- 5) Kepala Bappeda Kabupaten Aceh Utara
- 6) Kepala Bappeda Kota Lhokseumawe
- 7) Dinas Pekerjaan Umum Kota Lhokseumawe

4. Pengolahan dan Analisis Data

Seluruh data yang terkumpul baik data kepustakaan hukum maupun lapangan akan dipilah berdasarkan pokok permasalahan atau pertanyaan penelitian yang akan diberikan jawabannya. Bahan hukum tertulis dan hasil wawancara lapangan akan diinterpretasikan, dianalisis, dan disajikan secara kualitatif.

5. Bagan Alir/Jadwal Penelitian.

Penelitian ini akan dilaksanakan dalam tenggang waktu 9 (sembilan) bulan, dengan rincian kegiatan yang sistematis sebagai berikut.

No	Kegiatan	Bulan Ke
1.	Persiapan Penelitian	1
2.	Pelaksanaan Penelitian	
	a. Penelitian kepustakaan	2
	b. Penelitian lapangan	3 dan 4
	c. Tabulasi data	5
	d. Analisis data	6
3.	Penulisan Laporan	
	a. Penulisan laporan sementara	7
	b. Seminar hasil penelitian	8
	c. Penulisan laporan akhir	9
	d. Penggandaan dan pengiriman	9

BAB V. HASIL YANG DICAPAI

A. Dasar Hukum Pembentukan Qanun

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa,

dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁹

Dalam rangka mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Perundang-undangan lainnya perlu dibentuk Qanun yang berkualitas dan partisipatif dengan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya. Dalam penyusunan Qanun Aceh dan Qanun Kabupaten/Kota secara terencana, bertahap, terarah, dan terpadu serta sistematis perlu disusun dalam suatu Program Legislasi Aceh/Kabupaten/Kota (Prolega/Prolek).⁴⁰

Pembentukan Qanun di Kabupaten/kota tentu mempunyai sumber hukum yang dapat dijadikan landasan, sumber hukum tersebut antara lain :

- (a) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (b) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1103)
- (c) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 172, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3893);

³⁹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁴⁰ Penjelasan Umum Qanun Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

- (d) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437)
- (e) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Nagara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4310);
- (f) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389); dan telah di ganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82)
- (g) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.
- (h) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633).
- (i) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4417);

(j) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah;

(k) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah;

(l) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 694) ;

(m) Qanun Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Qanun (Lembaran Aceh Tahun 2011 Nomor 11, Tambahan Lembaran Daerah Nomor 8).

B. Proses pembentukan Qanun Aceh tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh (RTRWA)

Qanun adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRA dengan persetujuan bersama Gubernur atau Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRK dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Qanun Aceh adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRA dengan persetujuan bersama Gubernur yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Qanun Aceh dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, pengaturan hal yang berkaitan dengan kondisi khusus Aceh, penyelenggaraan tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 10 Ayat (1) Qanun Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun (TCPQ) menyatakan “DPRA mempunyai kewenangan membentuk Qanun Aceh bersama Gubernur. Dalam Pasal 2 Ayat (1), (2) dan Pasal 3 Qanun TCPQ menyatakan:

1. Pasal 2:

Ayat (1) Qanun dibentuk berdasarkan asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi :

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. keterlaksanaan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan;
- g. keterbukaan; dan
- h. keterlibatan publik.

Ayat (2) Pembentukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh bertentangan dengan:

- a. Syariat Islam;
- b. UUD 1945;
- c. MoU Helsinki 15 Agustus 2005;
- d. Undang-Undang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintah;
- e. adat istiadat Aceh;
- f. kepentingan umum;
- g. kelestarian alam; dan
- h. antar Qanun.

2. Pasal 3

Ayat (1) Materi muatan Qanun mengandung asas :

- a. Dinul Islam;
- b. sejarah Aceh;
- c. kebenaran;
- d. kemanfaatan;
- e. pengayoman;
- f. hak asasi manusia;
- g. kebangsaan;
- h. kekeluargaan;
- i. keterbukaan dan komunikatif;
- j. keanekaragaman;

- k. keadilan;
- l. keserasian dan nondiskriminasi;
- m. ketertiban dan kepastian hukum;
- n. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; dan/atau
- o. keseimbangan, kesetaraan dan keselarasan.

Ayat (2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Qanun dapat memuat asas lain sesuai dengan materi muatan Qanun yang bersangkutan.

1. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah atau Qanun

Aspek kewenangan secara tegas dipersyaratkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang sekarang telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa : “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah (Perda) berada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD, mengenai dasar kewenangan pembentukan Perda diatur dalam :⁴¹

- a. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Pemerintah Daerah berhak menetapkan

⁴¹ Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Edisi ke Tiga, Jakarta 2009 hlm 11.

Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 25 huruf c, Pasal 42 ayat (1) huruf a, dan Pasal 136 ayat (1), yang sekarang sudah diganti dengan Undang-Undang 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi :

1. Pasal 25 huruf c : “Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD”.
2. Pasal 42 ayat (1) huruf a : “DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama”.
3. Pasal 136 ayat (1) : “Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”.

Perda dan Keputusan Kepala Daerah sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah dibuat sebagai acuan legal dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan urusan-urusan rumah tangga daerah di daerah. Pemerintah Daerah adalah satu kesatuan dalam mata rantai organisasi pemerintah yang bertanggung jawab melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan negara dalam teritorial daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan negara sebagai urusan rumah tangga daerahnya. Urusan rumah tangga daerah bersumber pada otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Di bidang tugas pembantuan, kewenangan hanya terbatas pada cara-cara menyelenggarakan urusan yang memerlukan bantuan. Daerah memiliki

kebebasan sepenuhnya untuk mengatur cara melaksanakan tugas pembantuan, oleh karena kebebasan tersebut (meskipun terbatas pada cara-cara melaksanakan saja) dan daerah bertanggung jawab atas pelaksanaannya, namun dalam tugas pembantuan dianggap ada juga unsur otonomi.⁴²Fungsi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota) adalah untuk menyelenggarakan pelaksanaan otonomi daerah di tingkat Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan (*medebewind*) dalam rangka penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴³

Kewenangan Penyusunan Program Legislasi Aceh (Prolega) dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan DPRD, penyusunan Prolega berdasarkan atas:

- a. perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.⁴⁴

Khusus di Provinsi Aceh kewenangan membentuk Qanun diatur dalam Pasal 10 Qanun Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun yaitu :

- (1) DPRA mempunyai kewenangan membentuk Qanun Aceh bersama Gubernur.

⁴² Supardan Modeong, *Teknik Perundang-undangan Indonesia*, Perca, Jakarta 2003

hlm
75-76

⁴³ Has Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangn Indonesia*, Konstitusi Press dan Tatanusa, Jakarta 2008, hlm 158

⁴⁴ Dalam Pasal 8 “Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah”

- (2) DPRK mempunyai kewenangan membentuk Qanun Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
- (3) Rancangan Qanun tentang APBA/APBK, Perubahan dan Perhitungan APBA/APBK diajukan oleh Gubernur/Bupati/Walikota kepada DPRA/DPRK.
- (4) Rancangan Qanun selain sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat berasal dari DPRA/DPRK atau Gubernur/Bupati/Walikota.

Untuk Pemerintahan Aceh, Panitia Legislasi DPRA dan DPRK secara tegas dan jelas telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2006. Di dalam Pasal 34 dinyatakan bahwa Panitia Legislasi berkedudukan sebagai pusat perencanaan pembentukan qanun. Panitia Legislasi ini bersifat tetap. Adapun tugas-tugasnya adalah sebagai berikut:

- a. menyusun program legislasi daerah yang memuat daftar urutan rancangan qonun untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam Rapat Paripurna untuk ditetapkan dengan keputusan DPRA/DPRK;
- b. menyiapkan rancangan qonun usul inisiatif DPRA/DPRK berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- c. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan qanun yang diajukan anggota, komisi, dan gabungan komisi sebelum rancangan qanun tersebut disampaikan kepada pimpinan dewan;
- d. memberikan pertimbangan terhadap pengajuan rancangan qanun yang diajukan oleh anggota, komisi, dan gabungan komisi diluar rancangan qanun yang terdaftar dalam program legislasi daerah atau prioritas rancangan qanun tahun berjalan;
- e. melakukan pembahasan dan perubahan/penyempurnaan rancangan qanun yang secara khusus ditugaskan Panitia Musyawarah;
- f. melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk rancangan qanun yang sedang dan/atau yang akan dibahas dan sosialisasi rancangan qanun yang telah disahkan;
- g. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi qanun melalui koordinasi dengan komisi;
- h. menerima masukan dari masyarakat baik tertulis maupun lisan mengenai rancangan qanun;
- i. memberikan pertimbangan terhadap rancangan qanun yang sedang dibahas oleh Gubernur dan DPRA serta bupati/walikota dan DPRK; dan

- j. menginventarisasi masalah hukum dan peraturan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRA/DPRK untuk dipergunakan sebagai bahan oleh Panitia Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Berdasarkan Qanun Nomor 5 Tahun 2011 perancangan pembentukan qanun di lakukan oleh :

- 1) Perencanaan penyusunan Qanun Aceh dilakukan dalam Prolega.
- 2) Perencanaan penyusunan Qanun Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolek.
- 3) Prolega/Prolek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disusun oleh Banleg DPRA/DPRK melalui koordinasi dengan Pemerintah Aceh/Pemerintah Kabupaten/Kota.
- 4) Hasil koordinasi penyusunan Prolega/Prolek sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan keputusan DPRA/DPRK, setelah mendapat persetujuan bersama Gubernur/Bupati/Walikota.
- 5) Penyusunan dan penetapan Prolega/Prolek tahunan dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Qanun tentang APBA/APBK.⁴⁵
- 6) DPRA/DPRK atau Gubernur/Bupati/Walikota dalam membentuk Rancangan Qanun berpedoman pada Prolega/Prolek yang disusun dengan melibatkan partisipasi masyarakat.
- 7) Dalam keadaan tertentu DPRA/DPRK atau Gubernur/Bupati/Walikota dapat mengajukan Rancangan Qanun di luar Prolega/Prolek.⁴⁶
- 8) Perencanaan Program Legislasi Aceh/Kabupaten/Kota di lingkungan Pemerintah Aceh/Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Biro/Bagian yang tugas dan tanggungjawabnya meliputi bidang perundang-undangan.
- 9) Perencanaan program legislasi Aceh/Kabupaten/Kota di lingkungan DPRA/DPRK dikoordinasikan oleh Banleg DPRA/DPRK.⁴⁷

Dalam hal penyiapan rancangan qanun yang dilakukan oleh pemerintah Aceh baik dari Gubernur, Bupati maupun Walikota melalui mekenisme sebagai berikut :

- 1) SKPA/SKPK dapat menjadi pemrakarsa dalam mempersiapkan Pra Rancangan Qanun sesuai dengan bidang tugasnya.

⁴⁵ Pasal 7 Qanun Nomor 5 tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

⁴⁶ Pasal 8 Qanun Nomor 5 tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

⁴⁷ Pasal 9 Qanun Nomor 5 tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

- 2) Pemrakarsa melaporkan rencana penyusunan Pra Rancangan Qanun Aceh/ Kabupaten/Kota kepada Gubernur/Bupati/Walikota disertai dengan penjelasan atau keterangan selengkapnya mengenai konsepsi pengaturan Rancangan Qanun yang meliputi : ⁴⁸
 - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - b. dasar hukum;
 - c. sasaran yang ingin diwujudkan;
 - d. pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur;
 - e. jangkauan serta arah pengaturan; dan
 - f. keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain.
- 3) SKPA/SKPK sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan Pra Rancangan Qanun terlebih dahulu dapat menyusun Naskah Akademik.
- 4) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya memuat dasar islami, filosofis, yuridis, sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur.
- 5) Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bekerjasama dengan perguruan tinggi dan/atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut.
- 6) Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) dilakukan secara partisipatif.
- 7) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), disertakan dalam setiap pembahasan Pra Rancangan Qanun.
- 8) Pengecualian terhadap Naskah Akademik dalam menyusun suatu Rancangan Qanun meliputi: ⁴⁹
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten/Kota (APBK);
 - b. perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
 - c. pencabutan Qanun; atau
 - d. perubahan Qanun
- 9) Kepala SKPA/SKPK sebagai pemrakarsa dapat membentuk Tim untuk menyusun Pra Rancangan Qanun
- 10) Naskah Pra Rancangan Qanun dari SKPA/SKPK sebagai pemrakarsa, disampaikan kepada Kepala SKPA/SKPK terkait di lingkungan

⁴⁸ Pasal 11 Qanun Nomor 5 tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

⁴⁹ Pasal 12 Qanun Nomor 5 tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

Pemerintah Aceh atau Pemerintah Kabupaten/Kota untuk diminta tanggapan dan pertimbangan.

- 11) Tanggapan dan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu 7 (tujuh) hari disampaikan kepada Kepala SKPA/SKPK yang menyiapkan pra rancangan Qanun.
- 12) Naskah pra rancangan Qanun sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan hasil tanggapan serta pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan oleh Kepala SKPA/SKPK sebagai pemrakarsa kepada Sekretaris Aceh/Kabupaten/Kota untuk diproses lebih lanjut.⁵⁰
- 13) Sekretaris Aceh/Sekretaris Kabupaten/Kota menugaskan kepada Biro/Bagian pada Sekretariat Aceh/Sekretariat Kabupaten/Kota yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang perundang-undangan untuk melakukan pengkajian dan penyelarasan Pra Rancangan Qanun.
- 14) Biro/Bagian pada Sekretariat Aceh/Sekretariat Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), melakukan pengkajian dan penyelarasan Naskah Pra Rancangan Qanun dengan memperhatikan materi, tanggapan dan pertimbangan dari kepala SKPA/SKPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3).
- 15) Pengkajian dan penyelarasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengikutsertakan wakil dari instansi vertikal terkait di Aceh atau Kabupaten/Kota.⁵¹
- 16) Biro/Bagian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 melaporkan perkembangan pra Rancangan Qanun dan/atau permasalahan kepada Gubernur/Bupati/Walikota melalui Sekretaris Aceh/Kabupaten/Kota.⁵²
- 17) Gubernur/Bupati/Walikota dapat membentuk Tim Asistensi Pembahasan Rancangan Qanun.
- 18) Susunan Tim Asistensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri dari:
 - a. Sekretaris Aceh/Kabupaten/Kota atau pejabat yang ditunjuk oleh Gubernur/Bupati/Walikota sebagai Ketua;
 - b. Kepala Biro/Bagian pada Sekretariat Aceh/Sekretariat Kabupaten/Kota yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang perundang-undangan sebagai Sekretaris;
 - c. unsur SKPA/SKPK atau instansi terkait, sebagai anggota;
 - d. unsur MPU sebagai anggota;

⁵⁰ Pasal 13 Qanun Nomor 5 tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

⁵¹ Pasal 14 Qanun Nomor 5 tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

⁵² Pasal 15 Qanun Nomor 5 tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

- e. unsur tenaga ahli dan unsur akademisi yang mempunyai keahlian sesuai dengan substansi Qanun sebagai anggota; dan
 - f. unsur komponen masyarakat yang terkena dampak langsung dari substansi Rancangan Qanun sebagai anggota.⁵³
- 19) Tim Asistensi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 bertugas :
- a. mengumpulkan bahan-bahan yang diperlukan;
 - b. membuat Daftar Inventarisasi Masalah (DIM);
 - c. menyusun jadwal pembahasan;
 - d. menyempurnakan pra rancangan Qanun; dan
 - e. mengikuti pembahasan Rancangan Qanun baik di tingkat eksekutif maupun legislatif.⁵⁴
- 20) Rancangan Qanun dapat disampaikan oleh Anggota, Komisi, Gabungan Komisi, atau Banleg DPRA/DPRK.
- 21) Rancangan Qanun Aceh yang berasal dari anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sekurang-kurangnya diajukan oleh 7 (tujuh) orang anggota DPRA sebagai pemrakarsa.
- 22) Rancangan Qanun Kabupaten/Kota yang berasal dari anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diajukan sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRK sebagai pemrakarsa atau sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRK.⁵⁵
- 23) Pemrakarsa melaporkan rencana penyusunan Pra Rancangan Qanun Aceh/ Kabupaten/Kota kepada Pimpinan DPRA/DPRK disertai dengan penjelasan atau keterangan selengkapnya mengenai konsepsi pengaturan Rancangan Qanun yang meliputi :
- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - b. dasar hukum;
 - c. sasaran yang ingin diwujudkan;
 - d. pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur;
 - e. jangkauan serta arah pengaturan; dan
 - f. keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain.⁵⁶

⁵³ Pasal 16 Qanun Nomor 5 tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

⁵⁴ Pasal 17 Qanun Nomor 5 tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

⁵⁵ Pasal 18 Qanun Nomor 5 tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

⁵⁶ Pasal 19 Qanun Nomor 5 tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

- 24) Anggota, Komisi, Gabungan Komisi atau Banleg DPRA/DPRK sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan Pra Rancangan Qanun terlebih dahulu dapat menyusun Naskah Akademik.
- 25) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya memuat dasar islami, filosofis, yuridis dan sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur.
- 26) Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bekerjasama dengan perguruan tinggi dan/atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut.
- 27) Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) dilakukan secara partisipatif.
- 28) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), disertakan dalam setiap pembahasan Pra Rancangan Qanun.⁵⁷
- 29) Anggota, Komisi, Gabungan Komisi atau Banleg DPRA/DPRK sebagai pemrakarsa dapat membentuk tim untuk menyusun Pra Rancangan Qanun.
- 30) Ketentuan lebih lanjut mengenai tatacara mempersiapkan Rancangan Qanun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, Pasal 19 dan Pasal 20 diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRA/DPRK.⁵⁸

2. Penelitian Kabupaten Aceh Utara

Proses pembentukan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rancangan Qanun RTRW Kabupaten Aceh Utara dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Daerah (Bappeda), Dinas Pekerjaan Umum (PU), Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD). BKPRD adalah Badan yang terdiri dari berbagai elemen yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah (Sekda) sebagai ketua BKPRD. Penyusunan tata ruang melibatkan semua aspek dan elemen untuk mendapatkan masukan dan pemikiran dari berbagai pihak. Oleh karena itu, semua instansi di Kabupaten Aceh Utara terlibat untuk penyusunan tata ruang di Aceh Utara. Meskipun saat ini Qanun Provinsi tentang Rencana Tata Ruang Wilayah

⁵⁷ Pasal 21 Qanun Nomor 5 tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

⁵⁸ Pasal 22 Qanun Nomor 5 tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Qanun

Provinsi Aceh belum ada, dikarenakan Qanun Provinsi tentang RTRW belum disahkan sebagai Qanun, maka penyusunan tata ruang Kabupaten Aceh Utara berpedoman pada Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Untuk wilayah Kabupaten Aceh Utara, Qanun tentang RTRW sedang dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Utara dan telah disesuaikan baik secara substansi maupun teknis dengan Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang⁵⁹. Dalam penyusunan Qanun ini peran serta masyarakat sangat besar bahkan keterwakilan perempuan hampir 30 % dalam penjaringan aspirasi yang telah dilakukan. Hal menarik yang dilakukan oleh Kabupaten Aceh Utara dalam penyusunan Qanun RTRW misalnya, penyusunan dan penempatan pendidikan Islam yang standarnya dipersamakan dengan pendidikan umum. Hal ini bertujuan agar pendidikan Islam tidak boleh terpingirkan, harus mendapatkan perhatian khusus dan serius dalam membangun pendidikan Islam dan ini harus disebutkan secara eksplisit dalam qanun tata ruang. Selain itu juga telah dilakukan koordinasi dengan wilayah kabupaten/kota berbatasan terutama terkait dengan batas wilayah dan sinkronisasi penentuan kawasan⁶⁰.

Rencana tata ruang wilayah tidak terlepas membahas peruntukan zonasi ruang terbuka hijau yang disingkat dengan RTH baik publik maupun privat. Dalam Rancangan Qanun RTRW Kabupaten Aceh Utara, hal ini penting dan bisa dikatakan kewajiban, namun ada sedikit perubahan, khususnya peruntukan RTH

⁶⁰ Zulkifli, Kepala Bappeda Aceh Utara, *wawancara*, 26 Juni 2013

pada sepadan jalan. Hal ini dianggap tidak efektif dengan pembangun Kabupaten Aceh Utara, dikarena saat ini sedang dilaksanakan pembangun atau pelebaran jalan. Selain itu, keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL) menjadi permasalahan tersendiri. Oleh karena itu, ruang terbuka hijau pingir jalan dibuat 30 m dari jalan raya,⁶¹ selebihnya ruang terbuka hijau porsinya sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Sampai saat ini proses penyusunan Qanun RTRW Kabupaten Aceh Utara masih berupa Rancangan Qanun karena belum disahkan menjadi Qanun RTRW, hal ini dikarenakan masih dalam tahap penyesuaian baik teknis maupun substansi dengan RTRW Provinsi dan RTRW kabupaten/kota berbatasan yang masih berupa Rancangan Qanun. Sedangkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan peraturan lainnya yang berkaitan dengan RTRW masih menjadi acuan/pedoman. Ini merupakan kendala yang dihadapi oleh Kabupaten Aceh Utara dalam penyusunan Qanun RTRW Kabupten/Kota di Provinsi Aceh.

3. Penelitian Kota Lhokseumawe

Pengaturan kewenangan Pemerintah Kota Lhokseumawe mengenai tata ruang terdapat di dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Ketentuan inilah yang menjadi dasar Pemerintah Kota (Pemkot) Lhokseumawe dalam menyusun Rancangan Qanun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Lhokseumawe. Dalam melaksanakan penyusunan qanun tersebut, Pemkot Lhokseumawe membentuk Tim yang disebut dengan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) yang langsung diketuai oleh Sekretaris Daerah

⁶¹ *Ibid*

(Sekda) Pemkot Lhokseumawe. Namun, lembaga yang menjadi *Leading Sector* adalah Badan Perencanaan Daerah (Bappeda), Pekerjaan Umum (PU). Selain itu, seluruh Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) Pemkot Lhokseumawe hanya sebagai pelengkap yang akan membantu dalam meng-input data. Penyusunan Rancangan Qanun Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Lhokseumawe sangat transparan, sehingga seluruh instansi dilibatkan sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan. Hal ini dilakukan mempersempit ruang kecurigaan, sehingga atmosfer kerja lembaga menjadi sehat dan etos kerja meningkat.

Penyusunan Rancangan Qanun Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Lhokseumawe tidak melibatkan Ulama secara menyeluruh. Namun Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) dilibatkan sebagai pertimbangan penting dalam aspek pelaksanaan Syari'at Islam di Kota Lhokseumawe. Masukan-masukan dari MPU sangat penting dan berharga sehingga pembangunan Kota Lhokseumawe harus sesuai dengan Syari'at Islam yang sedang kita galakan.⁶² Selain MPU masyarakat Kota Lhokseumawe memegang peran penting, karena merekalah yang lebih mengetahui ekologi dan ruang lingkungan kehidupan bermasyarakat, sehingga masukan dan pemikiran dari masyarakat sangat dibutuhkan. Peran masyarakat dilibatkan diwakili oleh para Mukim secara langsung pada tahap penyusunan data dan pembahasan di Bappeda, dimana ketika itu semua pihak yaitu tim ahli, tim BKPRD dan SKPD juga ada dalam pertemuan tersebut. Dalam penyusunan Qanun RTRW Kota Lhokseumawe mengutamakan Azas Syaria'at Islam salah satunya berkaitan dengan tempat wisata di wilayah Kota

⁶² Azwar, Kepala Bappeda Kota Lhokseumawe, *Wawancara*, Tanggal 6 Juni 2013

Lhokseumawe. Pemkot Lhokseumawe sangat serius untuk mengawal bahwa semua tempat wisata harus bernuansakan Syari`at Islam. Tempat wisata bukan saja menjadi tempat rekreasi tetapi juga menjadi tempat ibadah, yaitu dengan adanya sarana tempat peribadatan semisal Meunasah (Mushalla) inilah yang menjadi ciri khas tempat wisata Kota Lhokseumawe. begitu juga dengan kawasan lainnya semaksimal mungkin pengaturan berkenaan dengan tata ruang wilayah harus disesuaikan dengan Syari`at Islam dan tentunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang serta peraturan lainnya yang berkaitan dengan penataan ruang.

Mengingat Kota Lhokseumawe adalah wilayah pemekaran dari Kabupaten Aceh Utara, maka pedoman Rencana Tata Ruang wilayah Kota Lhokseumawe mengacu pada Peraturan Wali Kota Lhokseumawe tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Lhokseumawe dengan tujuan untuk mengisi kekosongan hukum. Pembagian zonasi untuk wilayah Lhokseumawe sudah sangat jelas antara lain pembagian wilayah penduduk, industri, pendidikan, pariwisata, pengembangan ekonomi, budaya, ruang terbuka hijau public dan privat. Dalam rancangan Qanun RTRW diupayakan semaksimal mungkin sesuai dengan UU No. 26 tahun 2007 tentang tata ruang, begitu juga dengan Peraturan Walikota LHokseumawe. tetapi dalam pelaksanaannya kita belum tahu karena ini masih dalam penyusunan Qanun, namun sebelum adanya qanun, berdasarkan peraturan Walikota telah melaksanakan dengan baik, sehingga Kota Lhokseumawe pernah mendapat penghargaan dari pemerintah pusat sebagai salah satu wilayah dengan ruang

terbuka hijau yang baik.⁶³ Ruang terbuka hijau mendapat perhatian khusus, selain sebagai keindahan kota juga sebagai daerah resapan dan paru-paru kota. Porsi RTH disesuaikan dengan amanat yang terdapat dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan tentunya sesuai dengan kondisi dan kebutuhan Kota Lhokseumawe. Sehingga seluas 30 hektar akan dijadikan RTH yang tersebar di beberapa wilayah Kota Lhokseumawe. Dalam penyusunan Qanun tentang RTRW Kota Lhokseumawe tidak menemui kendala baik secara substansi maupun teknis, karena tim yang bekerja menyusun qanun ini mendapat pendampingan/asistensi dari pemerintah pusat. Namun yang menjadi kendala seperti biasa, dalam pembahasan selalu berbenturan dengan DPR Kota Lhokseumawe. Dan Kendala lainnya adalah Qanun RTRW Provinsi yang belum disahkan menjadi Qanun RTRW Provinsi Aceh, yang nantinya dikhawatirkan akan berbeda perspektif meski selalu dilakukan koordinasi dari provinsi terhadap kabupaten dan kota dalam wilayah Provinsi Aceh. Namun berbicara zonasi maka daerah kabupaten/kota yang mengetahui kondisi dan kebutuhan wilayahnya.⁶⁴

4. Penelitian Kabupaten Aceh Besar

Badan Perencanaan Pembangun Daerah (Bappeda) Kabupaten Aceh Besar memiliki peranan penting dalam penataan ruang di Aceh Besar. Sama dengan kabupaten/kota lainnya dalam proses penyusunan Qanun RT/RW melibatkan seluruh lapisan masyarakat. Dalam pembuatan Qanun tersebut sangat terbantu

⁶³ *Ibid*

⁶⁴ Ridwan, Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Lhokseumawe, *Wawancara*, Tanggal 7 Juni 2013

dengan data yang pernah dibuat oleh Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) pada Tahun 2009 yang lalu.⁶⁵ Selama belum disahkan Qanun RTRW Aceh Besar yang disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, di Kabupaten Aceh Besar yang menjadi pedoman atau acuan dalam pelaksanaan tata ruang wilayah adalah Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1992 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Aceh Besar. Dalam penyusunan RTRW dan Rancangan Qanun RTRW Aceh Besar telah mendapat persetujuan dan Provinsi dan Pemerintah Pusat akan tetapi alurnya harus disesuaikan dengan prosedur yang berlaku.⁶⁶ Pada Tahun 2004 RTRW Aceh Besar hendak direvisi, akan tetapi pada Tahun 2004 terjadi Bencana Alam Gempa dan Tsunami yang menghancurkan Provinsi Aceh. Sehingga Revisi RTRW tidak terjadi. Pada Tahun 2005 – 2006 RTRW Aceh Besar dilakukan penyesuaian kembali dan pada Tahun 2007 RTRW Aceh Besar disesuaikan tetapi masih berpedoman pada UU No. 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang. Pada Tahun 2010-2012 dilakukan konsultasi revisi RTRW Aceh Besar untuk penyesuaian dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dana penyesuaian menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Ruang terbuka Hijau di Kabupaten Aceh Besar diarahkan di Kota Jantho, Lambaro, dan Kecamatan Darul Imarah. Ruang terbuka hijau disingkat dengan RTH ini menjadi hal yang penting di Aceh Besar mengingat bencana alam gempa

⁶⁵ Alyadi, Kepala Bidang Perencanaan Pembangunan Sarana dan Prasarana (PP3) Bappeda

Kabupaten Aceh Besar, *Wawancara*, Tanggal 2 Juli 2013

⁶⁶ *Ibid*

dan tsunami yang pernah terjadi bahkan gempa sering terjadi, semoga dapat menjadi paru-paru kota dan sebagai daerah resapan.

Kabupaten Aceh Besar tata ruang berada di bawah Dinas Pekerjaan Umum (PU) dengan nama strukturalnya Kepala Bidang (Kabid) Tata Ruang, akan tetapi Kabid Tata Ruang di Aceh Besar hanya menangani bidang perizinan, sepadan jalan, dan Koefisien Gedung dan Bangunan (KGB). Kendala yang dihadapi dalam penyusunan RTRW dan Qanun RTRW Kabupaten Aceh Besar adalah tenaga yang terbatas, informasi dari Dinas- dinas sangat minim, sehingga sering kekurangan data, misalnya peta daerah yang harus dilindungi sebagai daerah air permukaan banyak. Dan peta hutan sampai sekarang belum ditetapkan, karena ini perlu benar-benar konsultasi dan saling koordinasi secara vertikal mengingat kewenangan hutan dibawah kementrian kehutanan. Hal ini agar penyusunan Qanun RTRW Kabupaten Aceh Besar sesuai substansinya dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya serta sesuai dengan kondisi dan kebutuhan wilayah Kabupaten Aceh Besar.⁶⁷

5. Proses Pembentukan Qanun Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh (RTRWA) Provinsi Aceh

Peraturan Daerah (Perda) tentang rencana tata ruang di Provinsi Aceh yang terakhir adalah Perda Nomor 9 Tahun 1995 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 1995 berlaku dari Tahun 1995 - 2005. Pada Tahun 1995 Jumlah penduduk Provinsi Aceh ±3,5 juta jiwa yang tersebar di 11 (sebelas) kabupaten/kota. Pada Tahun

⁶⁷ *Ibid*

2000 RTRWP direvisi akan tetapi tidak diperdakan. Pada tahun 2004 RTRWP dilakukan peninjauan kembali namun tidak selesai karena pada akhir tahun 2004 terjadi Bencana Alam gempa dan tsunami di Provinsi Aceh. Pada tahun 2005 dibentuk Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)- NIAS. Tahun 2006 sampai dengan Tahun 2009 Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Aceh disusun yang difasilitasi BRR NAD-NIAS dalam rangka penyesuaian terhadap Undang- Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan belum diperdakan. Tahun 2010 – 2013 disusun dan disesuaikan dengan MoU Helsinki dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh serta tentunya dengan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Hal ini tidak terlepas dari pemekaran daerah kabupaten/kota dan pertumbuhan jumlah penduduk Aceh, dimana pada Tahun 2012 jumlah kabupaten/kota di Provinsi Aceh yang bertambah menjadi 23 kabupaten/kota dengan jumlah penduduk \pm 5 (lima) juta jiwa.

Qanun RTRWA merupakan pemrakarsa pemerintah Aceh dari draft sampai dengan Naskah Akademik. Tata Ruang adalah berbicara Pola Ruang dan Struktur ruang, berkaitan dengan pola ruang Pemerintah Aceh (Gubernur) Aceh pada masa Gubernur Irwandi Yusuf, meminta pada pemerintah pusat supaya ada penambahan kawasan hutan Aceh 1,2 juta ha berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan No. 170/Kpts-II/2000 tertanggal 29 Juni 2000 tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan di Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Berdasarkan hasil kajian TIMDU, Rekomendasi Timdu; Luas kawasan hutan

Aceh dari $\pm 3.615.231$ ha ($\pm(61.44\%)$) menjadi $\pm 3.561.846$ ha (60.53%) atau berkurang ± 53.385 ha ($0,91\%$). Sehingga dapat ditabelkan sebagai berikut:

Tabel: 1
Hasil Kajian TIMDU

No.	Uraian	Usulan Aceh	Rekomendasi Timdu
1	Perubahan peruntukan kawasan hutan	± 119.202 ha	± 79.850 ha
2	Perubahan fungsi kawasan hutan	± 174.057 ha	± 144.578 ha
3	Penunjukan bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan	± 31.284 ha	± 26.465 ha

Dari tabel di atas terlihat permintaan penambahan kawasan hutan, namun disisi lain dengan pertambahan pertumbuhan jumlah penduduk di Provinsi Aceh serta bertambahnya jumlah kabupaten/kota hasil dari pemekaran dan pembentukan kabupaten/kota baru, memicu permintaan dari pasangan gubernur-wakil gubernur Aceh yang baru yaitu Zaini Abdullah-Muzakir Manaf supaya tidak ada penambahan kawasan pada tahun 2012, yang ada adalah pengurangan kawasan sekitar ± 120.000 ha dari kawasan menjadi non kawasan.⁶⁸ Hasil wawancara dengan Ketua Pansus Qanun Tata Ruang Anwar Ramly bahwasanya persentase kawasan budidaya pada tahun 1995 ditetapkan 46% dan kawasan hutan 54%. Penetapan dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 170/Kpts-II/2000 kawasan budidaya 44% dan kawasan hutan 55%. Hal tersebut akibat tukar guling Rencana Tata Ruang Kepulauan Sumatera, dimana diberi Hak Guna Usaha di Provinsi Riau dan Provinsi Lampung, sedangkan Provinsi Aceh menjadi daerah

⁶⁸ Anwar Ramly, Ketua Panitia Khusus (Pansus) Qanun Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh, Komisi D Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), Selasa, 22 Oktober 2013.

penambahan kawasan hutan akibat tukar guling tersebut. Selisih persentase antara Perda Nomor 9 Tahun 1995 tentang RTRWP DI Aceh dengan Keputusan Menteri Kehutanan No. 170/Kpts-II/2000 jelas merugikan Provinsi Aceh, demikian pernyataan Ketua Pansus.

Akhir Desember Tahun 2013 Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) mengesahkan peraturan daerah (qanun) tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh (RTRWA) 2013-2033 pada 27 Desember 2013 di Banda Aceh. Aktivis lingkungan protes karena terjadi pengurangan luas hutan Aceh, penghilangan penyebutan Kawasan Ekosistem Leuser (KEL) dan tak memasukkan hak kelola mukim sebagai masyarakat adat di sana. Abdullah Saleh, Ketua Panitia Legislasi DPR Aceh mengatakan, DPRA dan pemerintah secara substansi menyepakati RTRWA dan mengesahkan melalui rapat paripurna. Meski sudah disahkan, namun qanun belum berkekuatan hukum karena masih menunggu persetujuan Kementerian Dalam Negeri untuk dievaluasi. "Qanun RTRWA salah satu yang harus mendapat persetujuan pemerintah pusat, dalam hal ini Kemendagri untuk dievaluasi agar sesuai RTRW nasional," katanya. Menurut anggota dewan dari Fraksi Partai Aceh ini, pembahasan qanun sudah final, tetapi akan diperbaiki jika ada saran dari Kemendagri. "Mungkin perbaikan hanya aspek teknis, tapi tidak substantif karena RTRWA sudah final dan dibahas melibatkan semua elemen masyarakat Aceh."⁶⁹ Pembahasan qanun RTRWA, sudah berlangsung sejak 2005, saat Aceh rehabilitasi dan rekonstruksi setelah sebagian besar wilayah pesisir hancur karena gempa dan tsunami. Pada masa Gubernur Irwandi Yusuf, RTRWA

⁶⁹ <http://www.mongabay.co.id/2013/12/31/qanun-rtrw-aceh-disahkan-aktivis-lingkungan-protes/>

mengakomodir penambahan luas hutan lindung Aceh hingga 800 ribu hektar. “Usulan ini mendapat penolakan dari kabupaten dan kota yang wilayah hutannya diperluas, hingga pembahasan tarik menarik sangat kencang.”

Pada masa Gubernur Zaini Abdullah, RTRW dituding melepas hutan lindung cukup luas hingga diserang aktivis lingkungan. “Gubernur harus menjelaskan kepada dubes negara Eropa karena ada yang kipas-kipas,” ujar dia. Saat ini, baru 14 provinsi di Indonesia menyelesaikan RTRW. RTRWA sudah mendapat persetujuan substansi dari Kementerian Pekerjaan Umum pada Januari 2012, dan ditelaah Tim Terpadu Kementerian Kehutanan. Tim terpadu menyetujui Aceh mengubah fungsi hutan seluas 145.982 hektar, termasuk hutan lindung dan konservasi menjadi areal penggunaan lain (APL) seluas 79.179 hektar. Lalu, penunjukan kawasan hutan baru seluas 26.465 hektar.⁷⁰ Kawasan hutan yang diubah itu antara lain Cagar Alam luas awal 18.301 sebagian besar peruntukan menjadi Suaka Margasatwa (15.374 hektar), Taman Wisata Alam (2.613 hektar) dan APL (10 hektar). Suaka Margasatwa Rawa Singkil luas awal 83.745 dikurangi dengan perubahan 1.937 hektar menjadi APL. Taman Wisata Alam luas awal 24.844 hektar, berkurang 513 hektar menjadi APL. Lalu, Taman Buru Lingga Isaq luas awal 86.529 hektar, sekitar 199 hektar dilepas menjadi APL. Sementara hutan lindung berkurang dari 1.869.642 hektar menjadi 1.773.387 hektar. Diubah peruntukan menjadi Taman Wisata Alam 1.550 hektar, hutan produksi terbatas 60.037 hektar, hutan produksi 99 hektar, hutan produksi konversi 676 hektar dan APL 33.894 hektar. Koalisi Penyelamatan Hutan Aceh

⁷⁰ *Ibid*

(KPHA) melancarkan demonstrasi di DPRA pada 30 Desember 2013 memprotes pengesahan RTRWA. Efendi Isma, juru bicara KPHA, saat ini ada 1,6 juta hektar lahan kritis di Aceh harus menjadi skala prioritas menjadi lahan budidaya dan pemukiman. Jadi bukan dengan membuka hutan baru. “Poligon-poligon yang diusulkan diubah status hutan menjadi APL masih bermasalah secara hukum dan tidak diselesaikan oleh pemerintah.” KPHA mensinyalir, perubahan fungsi kawasan hutan lindung menjadi APL berkaitan dengan usaha perkebunan dan pertambangan di beberapa tempat seperti di Kabupaten Aceh Tamiang, Aceh Selatan dan Aceh Tenggara. “Proses penyusunan RTRW Aceh diduga kuat menjustifikasi pelanggaran tindak pidana kehutanan atau proses pemutihan terhadap izin-izin HGU di hutan lindung,” ucap Efendi Dede Suhendra dari Forum Tataruang Sumatera mengingatkan komitmen Pemerintah Aceh yang menandatangani Peta Jalan Penyelamatan Sumatera bersama sembilan provinsi di Sumatera pada Juni 2009. Mereka sepakat mengembangkan tataruang berbasis ekosistem, restorasi daerah kritis, perlindungan kawasan bernilai tinggi. “Dokumen RTRWA yang disusun saat ini belum sepenuhnya mengacu pada dokumen kesepakatan gubernur se-Sumatera,” kata Dede, yang berasal dari WWF Indonesia. Dia mengatakan, RTRWA harus melindungi kawasan *biodiversity* Aceh yang sangat luas. Seharusnya, RTRWA menjamin kawasan kaya *biodiversity* yang sudah ditetapkan dan tidak berubah fungsi. RTRWA seharusnya melindungi kawasan-kawasan rawan bencana dan memastikan perlindungan kawasan kelola masyarakat adat (mukim). Majelis Duek Pakat Mukim Aceh Besar adalah salah satu kelompok masyarakat adat yang selama ini berjuang mendapat

pengakuan hak kelola mukim di RTRW. Asnawi Zainun, Sekretaris Mukim, RTRW Aceh harus memberi pengakuan hak kelola mukim atas wilayah administrasi yang meliputi hak kepemilikan, hak akses dan pemanfaatan dan hak pengaturan. “Dari awal penyusun RTRWA, pemerintah tidak melibatkan mukim salah satu pemangku kepentingan adat di Aceh.” Kritisi para aktivis lingkungan terhadap qanun RTRWA juga pada penghilangan pencandangan kawasan hutan Ulu Masen sebagai kawasan strategis provinsi seluas 750 ribu hektar. Lalu, tak ada pengakuan KEL sebagai kawasan strategis nasional. Ulu Masen dan KEL merupakan bentang hutan hujan tropis Aceh yang kaya keragaman hayati. Pada November lalu, M Nur, Direktur Eksekutif Walhi Aceh, melayangkan petisi online melalui Change.org kepada Gubernur Aceh untuk melindungi KEL dari kerusakan. Petisi yang sudah didukung 14.835 orang itu mendesak gubernur tidak meloloskan keputusan yang akan memberikan izin pengembangan budidaya di KEL. Nur mengatakan, jika bukit-bukit berhutan di Aceh dieksploitasi, sungai akan dipenuhi sedimen, stok ikan dan hasil tangkapan menurun, dan risiko kekeringan serta banjir bandang akan meningkat dramatis.⁷¹

Kewenangan Pemerintah Provinsi dalam penataan ruang diatur dalam Pasal 10 ayat (1-7) Dalam penjelasan Pasal 10 Ayat (4) menjelaskan:

Kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi mencakup aspek yang terkait dengan nilai strategis yang menjadi penetapan kawasan strategis. Pemerintah daerah kabupaten/kota tetap memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan aspek yang terkait dengan nilai strategis yang menjadi dasar penetapan kawasan strategis.⁷²

⁷¹*Ibid*

⁷² Penjelasan Pasal 10 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Jelaslah bahwasanya proses pembentukan Qanun Rencana Tata Ruang Wilayah Aceh untuk tahun 2013-2033 tidaklah mudah, karena penataan ruang dari perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan tata ruang adalah bagian yang sangat terkait erat dengan amanah Pembukaan Alinea 1 sampai dengan Alinea 4 Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Tata Ruang itu sendiri, khusus untuk provinsi Aceh tidak terlepas dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan MoU Helsinki.

BAB VI. RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA

Penelitian pada Tahun Pertama adalah menjawab identifikasi masalah mengenai proses pembentukan Qanun Rencana Tata Ruang di beberapa daerah di kabupaten/kota dalam wilayah Provinsi Aceh yang dijadikan lokasi penelitian ini. Selanjutnya pada Tahun Kedua Rencana Tahapannya adalah mengumpulkan data, baik dari data kepustakaan maupun data lapangan berupa wawancara dan lain sebagainya sebagai pendukung data sekunder penelitian ini. Tahapan selanjutnya Setelah semua data terkumpul akan dilakukan tabulasi dan analisis data yang berkaitan dengan Perencanaan tata ruang di daerah perbatasan kabupaten/kota dalam wilayah Provinsi Aceh. sehingga nantinya direncanakan tahun kedua akan menjawab permasalahan yang saling berkaitan antara tahun pertama dan tahun kedua penelitian ini.

BAB VII KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Daerah penelitian sebagai lokasi penelitian yaitu Kota Lhokseumawe, Kabupaten Aceh Utara, dan Kabupaten Aceh Besar, serta Rencana Tata

Ruang Wilayah Aceh tersebut proses penyusunan rancangan Qanun Rencana Tata Ruang telah dilaksanakan penyesuaian terhadap Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Akan tetapi dalam proses penyusunan baik substansi dan teknis RTRW mengalami kendala-kendala yang berbeda-beda antara kabupaten/kota yang satu dengan yang lainnya sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing daerah. Sedangkan kendala yang hampir sama dihadapi oleh ketiga daerah lokasi penelitian di atas adalah belum disahkannya Qanun RTRW Provinsi Aceh. Hirarki RTRW adalah Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional sebagai pedoman RTRW Provinsi, RTRW Provinsi menjadi pedoman bagi penyusunan RTRW Kabupaten/Kota. Sistematika ini juga diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penataan ruang. Hal yang lebih memerlukan perhatian khusus adalah bagaimana melaksanakan perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian pemanfaatan tata ruang bila sebuah daerah kabupaten/kota harus mengacu pada peraturan yang sifatnya masih sangat umum dan bersifat nasional, seumpama peraturan perundang-undangan dengan jenis undang-undang. Seharusnya mengacu pada peraturan yang setingkat lebih tinggi dari Qanun Kabupaten/Kota yaitu Qanun Provinsi. Akhirnya Qanun RTRWA yang telah disahkan melalui sidang paripurna DPRA pada tanggal 27 desember 2013 namun belum memiliki kekuatan hukum karena Qanun RTRWA salah satu qanun yang memerlukan evaluasi dari pemerintah pusat yaitu kementerian dalam negeri.

B. Saran

Harmonisasi dan sinkronisasi dalam penyusunan RTRW dan Penyusunan Qanun RTRW dari tingkat nasional ke provinsi, dari provinsi ke tingkat kabupaten/kota, wajib dilaksanakan dan dilaksanakan dengan saling berkoordinasi. Kemudian amanat dari peraturan perundang-undangan harus diterapkan akan tetapi harus disesuaikan dengan letak geografis, kondisi masyarakat, adat dan kebudayaan masing-masing daerah. Dimana setiap daerah memiliki ciri khas masing-masing.

Pengesahan Qanun RTRW Provinsi Aceh supaya terwujudnya sinkronisasi secara hukum bagi Qanun RTRW kabupaten/kota di Wilayah Provinsi Aceh, serta Qanun RTRW Kabupaten/Kota juga segera dapat disahkan dan dapat terealisasi dalam pelaksanaan pembangunan di daerah. Penyusunan RTRW dari tingkat provinsi sampai kabupaten/kota wajib melibatkan seluruh elemen masyarakat demi tersusun dan terlaksananya RTRW yang sesuai dengan amanat peraturan perundangan dan khususnya wilayah di Provinsi Aceh jangan sampai bertentangan dengan Syari'at Islam. Pemerintah Aceh serta Dewan perwakilan Rakyat Aceh mempunyai tugas baru untuk segera wajib mensosialisasikan dan menyelesaikan tuntutan demonstrasi aktivis tata ruang dan lingkungan hidup mengenai pengurangan kawasan hutan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku- Buku:

- Achmad Sodik dan Juniarso Ridwan, *Hukum Tata ruang dalam Konsep kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, 2008.
- Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985.
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Unsika, Karawang, 1993.
-, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. 1994
-, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002.
- Daud Silalahi M, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2001.
- Joko Subagyo, P., *Metode Penelitian Dalam Teori Dan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Srudi di Hukum Tata Negara Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2002.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Surabaya, 2005
- Philipus M. Hadjon, Sri Soemantri Martosoewignjo, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1999.
- Prajudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.
- Sjachran Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1984
- Soerjono Sukanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, CV Rajawali, Jakarta, 1985
- Sri Soemantri, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, CV. Rajawali, Jakarta, 1981.
-, *Bunga Rampai hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.

Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke 20*, Alumni, Bandung, 1994.

Tjuk Kuswartojo, dkk, *Perumahan dan Pemukiman di Indonesia (Upaya membuat perkembangan kehidupan yang berkelanjutan)*, ITB, Bandung, 2005.

Wajong J, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Jambatan, Jakarta, 1975.

A. Makalah dan Karya Ilmiah

Amy E. Sloan, *Basic Legal Reseach Tools and Strategies*, 2nd ed, Aspen Publishers, New York; 2003

Sanusi, "Penelusuran Dokumen dan Informasi Hukum di Indonesia," *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan* Vol.1 Nomor 1 Juli 2010.

Setya Retnani, Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, *Makalah*, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2000.

Syarifuddin Hasyim, Pendekatan Tata Ruang Dalam Investasi Dan Kaitannya Dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah, *Disertasi*, PPS Unpad, Bandung, 2004

Uton Rustam Harun, Dalam Pendekatan Pengembangan Wilayah Agropolitan Bagi Pembangunan Nanggroe Aceh Darussalam, *Seminar Pembangunan Daerah Nanggroe Aceh Darussalam*, Kerjasama Departemen Planologi FTSP ITB, dengan Pemerintah Daerah Nanggroe Aceh Darussalam, Bandung, 26 November 2001.

C. Dokumen dan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor. 33 Tahun 2004, Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2006, Tentang Pemerintahan Aceh

Undang- Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2009, Tentang Perlindungan dan Pengelolaan
Lingkungan Hidup

<http://www.mongabay.co.id/2013/12/31/qanun-rtrw-aceh-disahkan-aktivis-lingkungan-protas/>