

BAB III REGULASI TATA RUANG

3.1 Regulasi Penataan Ruang

Secara yuridis, ruang didefinisikan sebagai wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 1 angka 1) Tata ruang, sebagai wujud dari struktur ruang dan pola ruang, mencerminkan pembagian wilayah ke dalam kawasan yang memiliki fungsi lindung dan kawasan yang memiliki fungsi budi daya, sehingga status suatu kawasan menjadi penentu batas-batas kegiatan yang boleh dilakukan di atasnya. (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 1 angka 2 dan angka 4) Penataan ruang sendiri didefinisikan sebagai suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, sedangkan penyelenggaraan penataan ruang mencakup empat kegiatan yang saling berkaitan, yaitu pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan. (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 1 angka 5 dan angka 6)

Bunyi lengkap ketentuan definisi tersebut adalah sebagai berikut: “1. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. 2. Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. ... 4. Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya. 5. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. 6. Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan

yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.” (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 1 angka 1, 2, 4, 5, dan 6)

“21. Kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. 22. Kawasan budi daya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan.” (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 1 angka 21 dan angka 22)

Penataan ruang diselenggarakan untuk mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 3) Dalam bagian penjelasan umumnya, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 secara eksplisit menegaskan bahwa di samping memiliki kedudukan yang strategis, wilayah Indonesia juga berada pada kawasan rawan bencana yang secara alamiah dapat mengancam keselamatan bangsa, sehingga penyelenggaraan penataan ruang dituntut dilakukan secara komprehensif dan terpadu dengan memperhatikan faktor keamanan dan kelestarian lingkungan hidup. (UU No. 26 Tahun 2007, Penjelasan Umum) Ketentuan ini menunjukkan bahwa aspek kebencanaan bukan berada di luar cakupan hukum penataan ruang, melainkan salah satu pertimbangan yang secara sengaja diintegrasikan ke dalam sistem pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang di seluruh tingkatan pemerintahan, termasuk pada kawasan rawan bencana seperti Lembah Anai sebagaimana telah dikemukakan pada Bab I.

Adapun tujuan penyelenggaraan penataan ruang dirumuskan dalam Pasal 3 Undang-Undang ini sebagai berikut: “Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan

Nasional dengan: a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan; b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.” (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 3)

Ketentuan-ketentuan tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan tersusun berjenjang membentuk satu konstruksi hukum positif sebagaimana telah dikemukakan pada sub-bab 1.1. Pada tingkat sektoral, kewenangan penyelenggaraan penataan ruang bersumber dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang mengatur norma mengenai perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, dan sanksi atas pelanggaran pemanfaatan ruang, sebagaimana akan diuraikan pada sub-bab 3.2. Norma sektoral tersebut kemudian berkelindan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menentukan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menjalankan urusan penataan ruang, sebagaimana diuraikan pada sub-bab 3.3. Pada tingkat paling operasional, kedua undang-undang tersebut dilaksanakan melalui peraturan daerah provinsi tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, yang dalam penelitian ini mengalami transisi dari Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 kepada Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2025, sebagaimana diuraikan pada sub-bab 3.4.

Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan, memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang, mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang, serta memberikan

akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum. (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 61) Sebagai imbangannya, setiap orang juga berhak mengetahui rencana tata ruang serta mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 60) Kewajiban-kewajiban tersebut berkedudukan sebagai norma primer yang pemenuhannya oleh setiap orang, termasuk badan usaha yang menjalankan kegiatan pembangunan di kawasan rawan bencana, menjadi tolok ukur bagi penilaian ada tidaknya pelanggaran pemanfaatan ruang, sebagaimana akan diuraikan lebih lanjut pada sub-bab 3.2.

Bunyi lengkap Pasal 60 dan Pasal 61 tersebut adalah sebagai berikut: “Dalam penataan ruang, setiap orang berhak untuk: a. mengetahui rencana tata ruang; b. menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang; c. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang timbul akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang; d. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang di wilayahnya; e. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat berwenang; dan f. mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang menimbulkan kerugian.” (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 60)

“Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib: a. menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan; b. memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang; c. mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan d. memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan

perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.” (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 61)

3.2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dibentuk berdasarkan amanat Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 25A, dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana tercantum dalam konsiderans “Mengingat” Undang-Undang ini. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi landasan konstitusional utama, karena menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sebuah frasa yang kemudian diulang secara eksplisit dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang ini. Landasan konstitusional yang sama juga menjadi dasar Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang pada Pasal 4-nya menegaskan bahwa negara mengatur pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sehingga penataan ruang sebagai bagian dari pengelolaan sumber daya agraria berada dalam satu rangkaian kebijakan konstitusional yang sama.

Secara sistematis, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 terdiri atas 13 (tiga belas) BAB dan 80 (delapan puluh) Pasal, dengan rincian sebagai berikut: BAB I Ketentuan Umum (Pasal 1); BAB II Asas dan Tujuan (Pasal 2–Pasal 3); BAB III Klasifikasi Penataan Ruang (Pasal 4–Pasal 6); BAB IV Tugas dan Wewenang (Pasal 7–Pasal 11); BAB V Pengaturan dan Pembinaan Penataan Ruang (Pasal 12–Pasal 13); BAB VI Pelaksanaan Penataan Ruang (Pasal 14–Pasal 54); BAB VII Pengawasan Penataan Ruang (Pasal 55–Pasal 59); BAB VIII Hak, Kewajiban, dan Peran Masyarakat (Pasal 60–Pasal 66); BAB IX Penyelesaian Sengketa (Pasal 67); BAB X Penyidikan (Pasal 68); BAB

XI Ketentuan Pidana (Pasal 69–Pasal 75); BAB XII Ketentuan Peralihan (Pasal 76–Pasal 77); dan BAB XIII Ketentuan Penutup (Pasal 78–Pasal 80). (UU No. 26 Tahun 2007)

Dari ketiga belas BAB tersebut, penelitian ini memfokuskan pembahasan pada empat bagian, dengan alasan pemilihan yang diuraikan berikut ini. Pertama, BAB IV tentang Tugas dan Wewenang (Pasal 7–Pasal 11) dipilih karena bab inilah yang menentukan ada atau tidaknya dasar kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat untuk bertindak dalam urusan penataan ruang. Bab ini menjadi pintu masuk pertama bagi pengujian keabsahan tindakan pemerintah sebagaimana dituntut oleh teori kewenangan pada sub-bab 2.3, sebab tanpa dasar kewenangan yang bersumber dari bab ini, seluruh tindakan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam kasus Lembah Anai berpotensi dinyatakan cacat wewenang.

Kedua, BAB VI Bagian Ketiga tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang, yang dimulai dari Pasal 35, dipilih karena bagian inilah yang memuat instrumen hukum yang secara nyata digunakan oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam kasus ini, yaitu pengenaan sanksi sebagai salah satu dari empat instrumen pengendalian pemanfaatan ruang. Instrumen tersebut tercermin secara langsung dalam Berita Acara Penetapan Tindakan Sanksi Administratif tanggal 6 Desember 2024 dan Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 640-445-2025 yang menjadi bahan hukum primer penelitian ini.

Ketiga, BAB VII tentang Pengawasan Penataan Ruang (Pasal 55–Pasal 59) dipilih karena bab ini mengatur mekanisme pengawasan yang menjadi titik sentral persoalan penelitian. Pasal 55 ayat (5) memberikan dasar hukum bagi masyarakat untuk menyampaikan laporan dan/atau pengaduan kepada pemerintah, sedangkan Pasal 56 ayat (2) mewajibkan Gubernur mengambil

langkah penyelesaian apabila terbukti terjadi penyimpangan administratif dalam penyelenggaraan penataan ruang. Bunyi kedua ketentuan tersebut adalah sebagai berikut: “Peran masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat dilakukan dengan menyampaikan laporan dan/atau pengaduan kepada Pemerintah dan pemerintah daerah.” (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 55 ayat (5))

“Apabila hasil pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbukti terjadi penyimpangan administratif dalam penyelenggaraan penataan ruang, Menteri, Gubernur, dan Bupati/Walikota mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan kewenangannya.” (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 56 ayat (2))

Kedua ketentuan tersebut menjadi tolok ukur normatif yang sangat menentukan dalam penelitian ini. Pasal 55 ayat (5) menjadi dasar hukum bagi pengaduan yang disampaikan oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia Sumatera Barat, sementara Pasal 56 ayat (2) menempatkan langkah penyelesaian oleh Gubernur bukan sebagai pilihan yang bersifat fakultatif, melainkan sebagai kewajiban hukum yang melekat begitu penyimpangan administratif terbukti. Oleh karena itu, penilaian atas keterlambatan tindakan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat sebagaimana ditemukan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Sumatera Barat dapat diuji langsung terhadap kewajiban yang bersumber dari Undang-Undang ini, bukan semata terhadap asas yang bersifat umum.

Keempat, BAB VIII tentang Hak, Kewajiban, dan Peran Masyarakat (Pasal 60–Pasal 66) dipilih karena bab ini memuat dua hal sekaligus yang menjadi inti perkara. Pasal 61 mengatur kewajiban setiap orang untuk menaati rencana tata ruang dan memanfaatkan ruang sesuai izin, yang menjadi dasar penilaian ada atau tidaknya pelanggaran oleh PT Hidayah Syariah Hotel;

sedangkan Pasal 62 dan Pasal 63 mengatur pengenaan serta jenis-jenis sanksi administratif, termasuk pembongkaran bangunan, yang menjadi dasar hukum tindakan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Selain itu, Pasal 60 huruf d dan huruf e mengatur hak setiap orang untuk mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang serta tuntutan pembatalan izin atas pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, yang relevan dengan kedudukan masyarakat terdampak di kawasan Lembah Anai.

Adapun bab-bab lainnya tidak dijadikan fokus pembahasan karena tidak berkaitan langsung dengan persoalan penelitian. BAB IX tentang Penyelesaian Sengketa dan BAB X tentang Penyidikan mengatur mekanisme yang tidak ditempuh dalam kasus ini. BAB XI tentang Ketentuan Pidana tidak dijadikan fokus karena Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menempuh jalur penegakan hukum administratif, bukan jalur pidana. Sementara itu, BAB I, BAB II, BAB III, BAB V, BAB XII, dan BAB XIII berisi ketentuan umum, asas dan tujuan, klasifikasi, pembinaan, peralihan, serta penutup yang tidak memuat norma operasional bagi penilaian keabsahan tindakan pemerintah dalam kasus ini, sekalipun sebagian di antaranya tetap dirujuk sebagai konteks sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Relevansi khusus Undang-Undang ini terhadap kawasan rawan bencana ditegaskan dalam penjelasan umum, yang menyatakan bahwa Indonesia secara geografis berada pada kawasan rawan bencana yang secara alamiah dapat mengancam keselamatan bangsa, sehingga penataan ruang wilayah nasional harus dilakukan dengan memperhatikan kondisi fisik wilayah yang rentan terhadap bencana. (UU No. 26 Tahun 2007, Penjelasan Umum angka 2 jo. Pasal 6 ayat (1) huruf a) Lebih lanjut, penjelasan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang ini secara eksplisit mengategorikan kawasan rawan bencana alam — termasuk kawasan rawan tanah longsor dan kawasan rawan banjir — sebagai bagian dari

kawasan lindung, yaitu kawasan yang penataan ruangnya diarahkan untuk melindungi kelestarian lingkungan dan keselamatan masyarakat, bukan untuk kegiatan budi daya seperti pembangunan hotel. (UU No. 26 Tahun 2007, Penjelasan Pasal 5 ayat (2))

Bunyi penjelasan tersebut adalah sebagai berikut: “Yang termasuk dalam kawasan lindung adalah: ... d. kawasan rawan bencana alam, antara lain, kawasan rawan letusan gunung berapi, kawasan rawan gempa bumi, kawasan rawan tanah longsor, kawasan rawan gelombang pasang, dan kawasan rawan banjir; ...” (UU No. 26 Tahun 2007, Penjelasan Pasal 5 ayat (2))

Bunyi kedua ketentuan tersebut adalah sebagai berikut: “Penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan: a. kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana; b. potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan; kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan; dan c. geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.” (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 6 ayat (1))

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, yang disusun untuk merespons perkembangan kebijakan otonomi daerah yang memberikan wewenang semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, sehingga pelaksanaan kewenangan tersebut perlu diatur secara jelas demi menjaga keserasian dan keterpaduan antardaerah. (UU No. 26 Tahun 2007) Sebagian ketentuannya kemudian mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang selanjutnya ditetapkan

menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, sebagaimana telah dirujuk pada Bab I sebagai dasar hukum umum kewenangan penataan ruang dalam penelitian ini. (UU No. 26 Tahun 2007, sebagaimana terakhir diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023)

Sebagai pelaksanaan atas amanat bahwa negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah. (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 7) Kewenangan tersebut selanjutnya dibagi secara berjenjang antara Pemerintah Pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk memberikan kejelasan tugas dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan, sehingga pemerintah provinsi, termasuk Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, memiliki kewenangan pengaturan, pembinaan, dan pengawasan penataan ruang di wilayahnya. (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 10 ayat (1)) Adapun Pasal 8 Undang-Undang ini mengatur wewenang Pemerintah Pusat, yang mencakup pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang pada tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota. Ketentuan Pasal 8 tersebut turut mengalami perubahan melalui Undang-Undang Cipta Kerja, yang di antaranya mengganti frasa “pemerintah” menjadi “pemerintah pusat” untuk mempertegas bahwa kewenangan pengaturan pada tingkat tertinggi berada di tangan Pemerintah Pusat, sementara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota menjalankan kewenangannya sesuai pembagian yang telah ditetapkan. (Ady Thea DA 2021) Pembagian wewenang tersebut akan diuraikan lebih lanjut pada subbab 3.3 dengan merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Bunyi lengkap Pasal 10 ayat (1) tersebut adalah sebagai berikut: “Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan

ruang meliputi: a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota; b. pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi; c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan d. kerja sama penataan ruang antar provinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota.” (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 10 ayat (1))

Bunyi lengkap Pasal 7 tersebut adalah sebagai berikut: “(1) Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah. (3) Penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 7)

Kewenangan pengaturan tersebut terwujud dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang disusun secara berjenjang, mulai dari RTRW Nasional, RTRW Provinsi, hingga RTRW Kabupaten/Kota, dengan RTRW pada tingkat yang lebih tinggi menjadi acuan bagi penyusunan RTRW pada tingkat di bawahnya, dan RTRW Provinsi sendiri ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi. (UU No. 26 Tahun 2007) Ketentuan inilah yang menjadi dasar bagi kedudukan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat tentang RTRW sebagai instrumen hukum yang menetapkan status dan fungsi kawasan, termasuk kawasan Lembah Anai, dalam struktur dan pola ruang wilayah Provinsi Sumatera Barat, sebagaimana akan diuraikan pada sub-bab 3.4.

Penataan ruang tidak berhenti pada tahap perencanaan, melainkan dilanjutkan dengan pengendalian pemanfaatan ruang, yang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 35) Instrumen pengendalian inilah yang menjadi dasar bagi tindakan penertiban terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi yang telah ditetapkan.

Bunyi Pasal 35 dimaksud adalah sebagai berikut: “Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi.” (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 35)

Pelanggaran atas kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61, sebagaimana telah dikemukakan pada sub-bab 3.1, dikenai sanksi administratif. (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 62) Sanksi administratif tersebut dapat berupa peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian sementara pelayanan umum, penutupan lokasi, pencabutan izin, pembatalan izin, pembongkaran bangunan, pemulihan fungsi ruang, dan/atau denda administratif, dengan ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan tata cara pengenaannya diatur dengan peraturan pemerintah. (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 63 dan Pasal 64) Di samping sanksi administratif, pelanggaran atas kewajiban yang sama juga dapat dikenai sanksi pidana. (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 69 sampai dengan Pasal 71) Ragam sanksi administratif tersebut, khususnya sanksi berupa pembongkaran bangunan, menjadi relevan secara langsung dengan objek penelitian ini, mengingat tindakan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang di Lembah Anai sebagaimana telah diuraikan pada Bab I juga berbentuk pengenaan sanksi pembongkaran bangunan.

Adapun ketentuan pidana yang berkaitan langsung dengan ketidaktaatan terhadap rencana tata ruang dirumuskan dalam Pasal 69 sebagai berikut: “(1) Setiap orang yang tidak menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 huruf a yang mengakibatkan perubahan fungsi ruang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah). (3) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan kematian orang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).” (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 69)

Ketentuan mengenai pengenaan sanksi administratif tersebut dirumuskan dalam Pasal 62 sebagai berikut: “Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61, dikenai sanksi administratif.” (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 62)

Bunyi lengkap Pasal 63 tersebut adalah sebagai berikut: “Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 dapat berupa: a. peringatan tertulis; b. penghentian sementara kegiatan; c. penghentian sementara pelayanan umum; d. penutupan lokasi; e. pencabutan izin; f. pembatalan izin; g. pembongkaran bangunan; h. pemulihan fungsi ruang; dan/atau i. denda administratif.” (UU No. 26 Tahun 2007, Pasal 63)

3.3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan

yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, dan menjadi dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah. (UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 9 ayat (3)) Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah selanjutnya terbagi menjadi Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan, dengan Urusan Pemerintahan Wajib itu sendiri terbagi lagi menjadi urusan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. (UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 11)

Secara sistematis, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan undang-undang yang sangat luas cakupannya, yaitu terdiri atas 27 (dua puluh tujuh) BAB dan 411 (empat ratus sebelas) Pasal. Bab-bab yang berkaitan langsung dengan penelitian ini adalah BAB IV tentang Urusan Pemerintahan (Pasal 9–Pasal 26), yang memuat klasifikasi urusan pemerintahan serta penempatan penataan ruang sebagai urusan wajib berkaitan dengan Pelayanan Dasar, dan BAB VII tentang Penyelenggara Pemerintahan Daerah (Pasal 57–Pasal 207), yang di dalamnya terdapat pengaturan mengenai kedudukan gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Adapun bab-bab lainnya, seperti BAB I Ketentuan Umum (Pasal 1), BAB II Pembagian Wilayah Negara (Pasal 2–Pasal 4), BAB III Kekuasaan Pemerintahan (Pasal 5–Pasal 8), BAB VI Penataan Daerah (Pasal 31–Pasal 56), hingga BAB XXVII Ketentuan Penutup (Pasal 403–Pasal 411), tidak dijadikan fokus karena tidak memuat norma yang berkaitan langsung dengan penegakan hukum penataan ruang.

Bunyi lengkap ketentuan klasifikasi urusan pemerintahan tersebut adalah sebagai berikut: “(1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

(3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.” (UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 9)

Penataan ruang, bersama-sama dengan pekerjaan umum, termasuk ke dalam bidang “pekerjaan umum dan penataan ruang” yang ditetapkan sebagai salah satu Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, bersanding dengan urusan pendidikan, kesehatan, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, serta ketenteraman dan ketertiban umum. (UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 12 ayat (1) huruf c) Kedudukan penataan ruang sebagai urusan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar membawa konsekuensi bahwa penyelenggaraannya tunduk pada Standar Pelayanan Minimal, sehingga pemerintah daerah, termasuk Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, tidak dapat memperlakukan penegakan hukum penataan ruang sebagai urusan yang bersifat sekunder atau dapat ditunda pelaksanaannya.

Bunyi lengkap ketentuan tersebut adalah sebagai berikut: “Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial.” (UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 12 ayat (1))

Pembagian kewenangan yang lebih rinci mengenai bidang pekerjaan umum dan penataan ruang antara Pemerintah Pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota diatur dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari undang-undang tersebut. (UU No. 23 Tahun 2014, Lampiran

huruf C) Matriks pembagian tersebut menjadi dasar bagi kejelasan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan dalam pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang, sehingga tumpang tindih maupun kekosongan kewenangan antartingkat pemerintahan dapat dihindari.

Di samping menjalankan urusan konkuren penataan ruang sebagai kepala daerah otonom, Gubernur juga berkedudukan sebagai Wakil Pemerintah Pusat di wilayah provinsi, yang membantu Presiden melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota. (UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 91) Pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat tersebut diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. (PP No. 33 Tahun 2018) Salah satu tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut adalah melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota, termasuk yang mengatur tata ruang daerah, sebelum peraturan daerah tersebut ditetapkan. (M. Agus Yozami 2018) Kedudukan ganda Gubernur ini relevan dalam penelitian ini, mengingat kawasan Lembah Anai terletak pada perbatasan Kota Padang Panjang dan Kabupaten Tanah Datar sebagaimana telah dikemukakan pada Bab I, sehingga penegakan hukum penataan ruang di kawasan tersebut berpotensi bersinggungan baik dengan kewenangan Gubernur selaku kepala daerah otonom provinsi maupun selaku Wakil Pemerintah Pusat yang membina dan mengawasi kedua daerah kabupaten/kota yang berbatasan tersebut.

Relevansi kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat terhadap penataan ruang daerah secara eksplisit tercantum dalam bunyi Pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang menyatakan:

“...gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas: ... d. melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah; e. melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; ...” (UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 91 ayat (2) huruf d dan e)

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (2), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang: a. membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota; ...” (UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 91 ayat (3) huruf a)

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa evaluasi dan pengawasan Gubernur terhadap peraturan daerah kabupaten/kota, termasuk yang mengatur tata ruang daerah, bukan sekadar kewenangan administratif biasa, melainkan bagian dari tanggung jawab konstitusional Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat, yang bahkan dilengkapi dengan wewenang pembatalan apabila peraturan daerah kabupaten/kota dimaksud bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi.

3.4 Transisi Regulasi Rencana Tata Ruang Wilayah: dari Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 (dicabut) ke Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2025

Sebagai pelaksanaan atas amanat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 sebagaimana telah diuraikan pada sub-bab 3.2, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat menetapkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012-2032, yang menetapkan status dan fungsi kawasan, termasuk kawasan Lembah Anai, dalam struktur dan pola ruang wilayah provinsi. (Perda Sumbar No. 13 Tahun 2012) Peraturan Daerah ini

merupakan rencana tata ruang wilayah yang berlaku pada saat pelanggaran pemanfaatan ruang oleh PT Hidayah Syariah Hotel terjadi dan pada saat Berita Acara Penetapan Tindakan Sanksi Administratif diterbitkan pada 6 Desember 2024, sebagaimana telah dikemukakan pada Bab I.

Peraturan Daerah tersebut kemudian digantikan oleh Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2025 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2025-2045, yang ditetapkan dan diundangkan di Padang pada tanggal 5 Juni 2025. (Perda Sumbar No. 2 Tahun 2025) Berdasarkan Pasal 144 huruf a Peraturan Daerah ini, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 13 Tahun 2012 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, sedangkan Pasal 145 menentukan bahwa Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan, yaitu 5 Juni 2025. (Perda Sumbar No. 2 Tahun 2025, Pasal 144 huruf a dan Pasal 145)

Bunyi ketentuan pencabutan tersebut adalah sebagai berikut: “Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku: a. Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 tentang RTRW Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012-2032 (Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2012 Nomor 13, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 79); dan b. ... dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.” (Perda Sumbar No. 2 Tahun 2025, Pasal 144)

“Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.” (Perda Sumbar No. 2 Tahun 2025, Pasal 145)

Dengan demikian, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2025 telah berlaku pada saat Keputusan Gubernur Sumatera Barat Nomor 640-445-2025 tentang pengenaan sanksi administratif diterbitkan pada 6 Agustus 2025, sekalipun pelanggaran pemanfaatan ruang yang

menjadi dasar penerbitan Berita Acara Penetapan Tindakan Sanksi Administratif terjadi dan ditetapkan pada masa berlakunya Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012. Rangkaian peristiwa dalam penelitian ini dengan demikian berlangsung melintasi dua rezim Rencana Tata Ruang Wilayah yang berbeda, sebagaimana telah dikemukakan pada sub-bab 1.1.

Keadaan melintasi dua rezim peraturan daerah tersebut menimbulkan persoalan hukum yang perlu dijawab terlebih dahulu, yaitu peraturan mana yang harus dijadikan ukuran untuk menilai keabsahan masing-masing tindakan. Persoalan ini dijawab melalui asas tempus regit actum, yang secara harfiah berarti waktu menguasai perbuatan. Asas ini menentukan bahwa suatu perbuatan hukum dinilai keabsahannya menurut peraturan yang berlaku pada saat perbuatan itu dilakukan, bukan menurut peraturan yang berlaku pada saat perbuatan itu kemudian dipersoalkan atau dinilai.

Asas ini merupakan konsekuensi langsung dari asas non-retroaktif, yaitu larangan memberlakukan peraturan secara surut terhadap perbuatan yang terjadi sebelum peraturan tersebut ada. Tanpa asas ini, setiap penggantian peraturan berpotensi membatalkan secara otomatis seluruh tindakan hukum yang sah dilakukan pada masa peraturan lama, sehingga kepastian hukum sebagaimana dituntut oleh Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tidak akan pernah terwujud. Pejabat pemerintahan juga tidak mungkin dituntut untuk menaati peraturan yang pada saat ia bertindak belum ada.

Diterapkan pada penelitian ini, asas tersebut berarti Berita Acara Penetapan Tindakan Sanksi Administratif tanggal 6 Desember 2024 dinilai menurut Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 yang masih berlaku pada saat itu, sedangkan Keputusan Gubernur tanggal 6 Agustus 2025 dinilai menurut peraturan yang berlaku pada saat penerbitannya. Asas ini pula yang

menjadi alasan mengapa Pengadilan Tata Usaha Negara Padang tetap merujuk pada Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2012 dalam pertimbangan hukumnya, sekalipun peraturan daerah tersebut telah dicabut pada saat perkara diperiksa, karena rangkaian proses penanganan pelanggaran telah dimulai jauh sebelum peraturan daerah baru diundangkan. (Putusan PTUN Padang No. 53/G/LH/2025/PTUN.Pdg, hlm. 119-120)

Sekalipun Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2025 bukan merupakan dasar hukum bagi penetapan pelanggaran pada 6 Desember 2024, ketentuan-ketentuan di dalamnya tetap perlu dikemukakan karena menunjukkan kedudukan normatif kawasan Lembah Anai menurut rezim tata ruang yang berlaku saat ini. Pertama, Pasal 37 ayat (3) huruf i Peraturan Daerah ini menetapkan Cagar Alam Lembah Anai di Kabupaten Tanah Datar sebagai bagian dari kawasan suaka alam, yang merupakan salah satu unsur Kawasan Konservasi. Penetapan tersebut menempatkan kawasan Lembah Anai bukan sekadar sebagai kawasan yang rawan bencana, melainkan sebagai kawasan yang secara normatif memang diperuntukkan bagi fungsi lindung dan konservasi, bukan bagi kegiatan budi daya. (Perda Sumbar No. 2 Tahun 2025, Pasal 37 ayat (3) huruf i)

Bunyi ketentuan tersebut adalah sebagai berikut: “Kawasan suaka alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, meliputi: ... i. Cagar Alam Lembah Anai di Kabupaten Tanah Datar; ...” (Perda Sumbar No. 2 Tahun 2025, Pasal 37 ayat (3) huruf i)

Kedua, Pasal 108 ayat (2) Peraturan Daerah ini mengatur ketentuan khusus bagi kawasan rawan tanah longsor tingkat tinggi, yang wilayah cakupannya meliputi antara lain Kabupaten Tanah Datar dan Kota Padang Panjang, yaitu dua wilayah administratif yang berbatasan di kawasan Lembah Anai. Ketentuan khusus tersebut menetapkan bahwa pemanfaatan ruang

diarahkan untuk Kawasan Lindung, serta bahwa pembangunan atau pengembangan pusat hunian beserta sarana dan prasarana pendukung kegiatan sosial ekonomi pada kawasan rawan tanah longsor tinggi dihindarkan. Bunyi ketentuan tersebut adalah sebagai berikut: “a. Pemanfaatan Ruang diarahkan untuk Kawasan Lindung; b. pembangunan atau pengembangan pusat hunian beserta sarana dan prasarana pendukung kegiatan sosial ekonomi pada Kawasan rawan tanah longsor tinggi dihindarkan; ...” (Perda Sumbar No. 2 Tahun 2025, Pasal 108 ayat (2) huruf a dan b)

Ketiga, Pasal 108 ayat (9) Peraturan Daerah ini mengatur ketentuan khusus bagi kawasan rawan banjir bandang tingkat tinggi yang terdapat di seluruh kabupaten/kota, dengan ketentuan antara lain pengarahannya pembangunan agar menghindari daerah rawan banjir yang dilanjutkan dengan kontrol penggunaan lahan, serta pengarahannya kegiatan eksisting dengan intensitas tinggi yang berada pada daerah hulu direlokasi atau tidak melakukan perluasan maupun penambahan bangunan. (Perda Sumbar No. 2 Tahun 2025, Pasal 108 ayat (9))

Bunyi ketentuan khusus tersebut adalah sebagai berikut: “Ketentuan khusus Kawasan rawan banjir bandang tingkat tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h, yang terdapat di seluruh Kabupaten/Kota dengan ketentuan sebagai berikut: a. penetapan batas dataran banjir; b. pemanfaatan dataran banjir bagi ruang terbuka hijau dan pembangunan fasilitas umum dengan kepadatan rendah; c. pengarahannya pembangunan menghindari daerah rawan banjir yang dilanjutkan dengan kontrol penggunaan lahan; d. pemasangan sistem peringatan dini, papan informasi dan rambu peringatan, jalur evakuasi, dan tempat evakuasi sementara; dan e. kegiatan eksisting dengan intensitas tinggi yang berada pada daerah hulu ...” (Perda Sumbar No. 2 Tahun 2025, Pasal 108 ayat (9))

Ketiga ketentuan tersebut memiliki dua makna bagi penelitian ini. Dari sisi keabsahan tindakan, ketentuan-ketentuan tersebut tidak dapat dijadikan dasar untuk menilai penetapan pelanggaran pada 6 Desember 2024, karena pada saat itu Peraturan Daerah ini belum diundangkan, sesuai asas tempus regit actum sebagaimana telah diuraikan di atas. Dari sisi substansi, ketentuan-ketentuan tersebut justru menegaskan bahwa arah pengaturan tata ruang terhadap kawasan Lembah Anai bersifat konsisten antara rezim peraturan daerah yang lama dan yang baru, yaitu sama-sama mengarahkan kawasan tersebut pada fungsi lindung dan menghindarkan pembangunan sarana pendukung kegiatan sosial ekonomi di dalamnya. Konsistensi tersebut menutup kemungkinan pembelaan bahwa pembangunan hotel dan rest area di kawasan tersebut merupakan akibat dari ketidakjelasan atau perubahan arah kebijakan tata ruang.

Pemetaan transisi regulasi ini melengkapi konstruksi hukum positif yang telah diuraikan pada sub-bab 3.1 hingga 3.3, sekaligus menjadi kerangka rujukan yang secara khusus akan dihadapkan pada fakta pelaksanaan kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat pada Bab IV. Dengan tersusunnya kerangka teori pada Bab II dan kerangka regulasi pada Bab III ini, penelitian ini telah memiliki dua pisau analisis yang saling melengkapi, yaitu pisau analisis normatif-doktrinal berupa Teori Siyasah Dusturiyah, Teori Negara Hukum, dan Teori Kewenangan, serta pisau analisis positif berupa konstruksi hukum penataan ruang dan pemerintahan daerah, yang keduanya akan digunakan secara bersama-sama untuk menjawab pertanyaan penelitian pada Bab IV.

3.5 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai

Oleh karena pelanggaran yang menjadi objek sengketa dalam penelitian ini adalah pembangunan hotel dan rest area di sempadan Sungai

Batang Anai, maka pengaturan mengenai sempadan sungai perlu diuraikan secara tersendiri. Pengaturan tersebut terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai, yang secara sistematis terdiri atas 8 (delapan) BAB dan 84 (delapan puluh empat) Pasal, yaitu BAB I Ketentuan Umum (Pasal 1–Pasal 4), BAB II Ruang Sungai (Pasal 5–Pasal 17), BAB III Pengelolaan Sungai (Pasal 18–Pasal 56), BAB IV Perizinan (Pasal 57–Pasal 60), BAB V Sistem Informasi Sungai (Pasal 61–Pasal 68), BAB VI Pemberdayaan Masyarakat (Pasal 69–Pasal 74), BAB VII Ketentuan Lain-Lain (Pasal 75–Pasal 79), dan BAB VIII Ketentuan Penutup (Pasal 80–Pasal 84). (PP No. 38 Tahun 2011)

Bagian yang paling berkaitan dengan penelitian ini adalah BAB II tentang Ruang Sungai dan BAB IV tentang Perizinan. Pertama, mengenai kedudukan hukum sungai, Pasal 3 ayat (1) menegaskan bahwa sungai dikuasai negara dan merupakan kekayaan negara. Bunyi ketentuan tersebut adalah sebagai berikut: “Sungai dikuasai oleh negara dan merupakan kekayaan negara.” (PP No. 38 Tahun 2011, Pasal 3 ayat (1))

Kedua, mengenai batasan ruang sungai, Pasal 5 ayat (1) menentukan bahwa sungai terdiri atas palung sungai dan sempadan sungai, sedangkan Pasal 5 ayat (5) menegaskan fungsi sempadan sungai. Adapun Pasal 1 angka 8 memberikan definisi bantaran sungai. Bunyi ketiga ketentuan tersebut adalah sebagai berikut: “Bantaran sungai adalah ruang antara tepi palung sungai dan kaki tanggul sebelah dalam yang terletak di kiri dan/atau kanan palung sungai.” (PP No. 38 Tahun 2011, Pasal 1 angka 8)

“Sungai terdiri atas: a. palung sungai; dan b. sempadan sungai.” (PP No. 38 Tahun 2011, Pasal 5 ayat (1))

“Sempadan sungai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berfungsi sebagai ruang penyangga antara ekosistem sungai dan daratan, agar fungsi sungai dan kegiatan manusia tidak saling terganggu.” (PP No. 38 Tahun 2011, Pasal 5 ayat (5))

Ketiga, mengenai lebar sempadan sungai, Peraturan Pemerintah ini menentukan jarak minimum yang berbeda menurut letak dan karakter sungai. Karena kawasan Lembah Anai berada di luar kawasan perkotaan, ketentuan yang relevan adalah Pasal 10, yang berbunyi sebagai berikut: “(1) Sungai tidak bertanggung di luar kawasan perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf b terdiri atas: a. sungai besar dengan luas DAS lebih besar dari 500 Km²; dan b. sungai kecil dengan luas DAS kurang dari atau sama dengan 500 Km². (2) Garis sempadan sungai besar tidak bertanggung di luar kawasan perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a ditentukan paling sedikit berjarak 100 m (seratus meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai. (3) Garis sempadan sungai kecil tidak bertanggung di luar kawasan perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b ditentukan paling sedikit 50 m (lima puluh meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai.” (PP No. 38 Tahun 2011, Pasal 10)

Penerapan ketentuan tersebut pada Sungai Batang Anai telah diuji dalam persidangan. Berdasarkan keterangan saksi dan hasil tinjauan tim rekomendasi teknis pada tahun 2022, Daerah Aliran Sungai Batang Anai memiliki luas lebih dari 500 km², sehingga termasuk kategori sungai besar sebagaimana dimaksud Pasal 10 ayat (1) huruf a. Lokasi bangunan juga berada di luar kawasan perkotaan. Dengan demikian, ketentuan yang berlaku adalah Pasal 10 ayat (2), yaitu garis sempadan paling sedikit 100 m (seratus meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai, bukan ketentuan 50 m yang

berlaku bagi sungai kecil. (Putusan PTUN Padang No. 53/G/LH/2025/PTUN.Pdg, hlm. 99 dan 133)

Surat Kepala Balai Wilayah Sungai Sumatera V Padang Nomor UM.01.11/BWS5/3153 tanggal 30 November 2022 menyatakan bahwa kawasan pemandian Mega Mendung beserta bangunan lainnya berada pada sempadan sungai dengan jarak sekitar 10 meter dari tepi kanan palung sungai. Apabila diperbandingkan dengan ketentuan minimal 100 meter tersebut, terdapat selisih sekitar 90 meter dari batas yang seharusnya, sehingga pelanggaran sempadan sungai dalam perkara ini bukan merupakan pelanggaran yang bersifat marginal, melainkan pelanggaran yang sangat jauh melampaui batas yang ditentukan peraturan. (Putusan PTUN Padang No. 53/G/LH/2025/PTUN.Pdg, hlm. 99)

Ketentuan teknis mengenai penetapan garis sempadan tersebut juga diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau, yang menjadi rujukan tim rekomendasi teknis dalam menentukan jarak sempadan pada lokasi tersebut.

Keempat, dan inilah ketentuan yang paling menentukan bagi penelitian ini, Peraturan Pemerintah ini secara tegas menentukan status hukum bangunan yang berdiri di dalam sempadan sungai. Pasal 17 menyatakan bahwa bangunan demikian berstatus status quo dan harus ditertibkan, dengan pengecualian yang bersifat limitatif. Bunyi ketentuan tersebut adalah sebagai berikut: “(1) Dalam hal hasil kajian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2) menunjukkan terdapat bangunan dalam sempadan sungai maka bangunan tersebut dinyatakan dalam status quo dan secara bertahap harus ditertibkan untuk mengembalikan fungsi sempadan sungai. (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku

bagi bangunan yang terdapat dalam sempadan sungai untuk fasilitas kepentingan tertentu yang meliputi: a. bangunan prasarana sumber daya air; b. fasilitas jembatan dan dermaga; c. jalur pipa gas dan air minum; dan d. rentangan kabel listrik dan telekomunikasi.” (PP No. 38 Tahun 2011, Pasal 17)

Ketentuan Pasal 17 ayat (2) tersebut bersifat limitatif, yaitu hanya empat jenis bangunan yang dikecualikan dari kewajiban penertiban. Hotel dan rest area tidak termasuk dalam keempat jenis tersebut. Dengan demikian, pertanyaan mengenai boleh atau tidaknya bangunan hotel didirikan di sempadan sungai terjawab secara normatif: bangunan hotel tidak termasuk kategori yang dikecualikan, sehingga apabila berada di dalam sempadan sungai, bangunan tersebut wajib ditertibkan untuk mengembalikan fungsi sempadan sungai.

Kelima, Pasal 22 mempertegas pembatasan pemanfaatan sempadan sungai dan memuat larangan mendirikan bangunan pada badan tanggul. Bunyi ketentuan tersebut adalah sebagai berikut: “(1) Perlindungan sempadan sungai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2) huruf b dilakukan melalui pembatasan pemanfaatan sempadan sungai. (2) Dalam hal di dalam sempadan sungai terdapat tanggul untuk kepentingan pengendali banjir, perlindungan badan tanggul dilakukan dengan larangan: a. menanam tanaman selain rumput; b. mendirikan bangunan; dan c. mengurangi dimensi tanggul. (3) Pemanfaatan sempadan sungai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan untuk keperluan tertentu.” (PP No. 38 Tahun 2011, Pasal 22)

Keenam, mengenai kewajiban perizinan, Pasal 57 menentukan bahwa setiap kegiatan pada ruang sungai, termasuk pemanfaatan bantaran dan sempadan sungai, wajib memperoleh izin. Bunyi ketentuan tersebut adalah

sebagai berikut: “(1) Setiap orang yang akan melakukan kegiatan pada ruang sungai wajib memperoleh izin. (2) Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. pelaksanaan konstruksi pada ruang sungai; b. pelaksanaan konstruksi yang mengubah aliran dan/atau alur sungai; c. pemanfaatan bantaran dan sempadan sungai; ...” (PP No. 38 Tahun 2011, Pasal 57)

Ketujuh, mengenai kewenangan pemerintah daerah, Peraturan Pemerintah ini menempatkan gubernur sebagai salah satu pemegang kewenangan, baik dalam menetapkan garis sempadan, mengelola sungai lintas kabupaten/kota, maupun memberikan izin. Ketiga ketentuan tersebut berbunyi sebagai berikut: “Garis sempadan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ditetapkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” (PP No. 38 Tahun 2011, Pasal 16 ayat (1))

“Pengelolaan sungai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 dilakukan oleh: a. Menteri, untuk sungai pada wilayah sungai lintas provinsi, wilayah sungai lintas negara, dan wilayah sungai strategis nasional; b. gubernur, untuk sungai pada wilayah sungai lintas kabupaten/kota; dan c. bupati/walikota, untuk sungai pada wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota.” (PP No. 38 Tahun 2011, Pasal 19 ayat (1))

“Izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (2) huruf a sampai dengan huruf f diberikan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.” (PP No. 38 Tahun 2011, Pasal 58 ayat (1))

Ketentuan Pasal 19 ayat (1) huruf b tersebut memiliki arti penting bagi penelitian ini, karena Sungai Batang Anai mengalir melintasi lebih dari satu wilayah kabupaten/kota, sehingga pengelolaannya berada pada kewenangan gubernur. Dengan demikian, kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera

Barat dalam perkara ini tidak hanya bersumber dari peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang, tetapi juga diperkuat oleh peraturan perundang-undangan di bidang sungai. Keterkaitan antara kedua rezim pengaturan tersebut akan dianalisis lebih lanjut pada sub-bab 4.1.

