

URGENSI PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH TENTANG MEKANISME KOMPENSASI WARGA TERDAMPAK ZONASI RUANG TERBUKA HIJAU DI KOTA SURABAYA

Oleh

A. Riza Mubarak

Fakultas Hukum, Universitas Narotama

Email: Rizamubarak86@gmail.com

Article History:

Received: 19-01-2026

Revised: 08-02-2026

Accepted: 22-02-2026

Keywords:

Peraturan Daerah;
Kompensasi; Zonasi;
Ruang Terbuka Hijau
(RTH); Kepastian
Hukum; Perlindungan
Hak Warga

Abstract: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Surabaya serta merumuskan ruang lingkup materi muatan yang perlu diatur dalam regulasi tersebut. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Bahan hukum primer dianalisis dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, serta regulasi terkait lainnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun ketentuan mengenai kompensasi telah diamanatkan dalam regulasi nasional, belum terdapat pengaturan teknis di tingkat daerah yang secara operasional mengatur mekanisme, prosedur, dan bentuk kompensasi bagi warga terdampak zonasi RTH. Kondisi ini menimbulkan kekosongan norma (*lex imperfecta*), ketidakpastian hukum, serta potensi maladministrasi dan sengketa administratif. Secara filosofis, pembentukan Perda kompensasi merupakan perwujudan prinsip keadilan dan perlindungan hak warga negara; secara yuridis merupakan pelaksanaan amanat undang-undang; dan secara sosiologis menjawab kebutuhan masyarakat atas kepastian dan kejelasan mekanisme pemulihan kerugian. Penelitian ini merekomendasikan agar Perda kompensasi memuat ketentuan mengenai kriteria terdampak, bentuk kompensasi, mekanisme pengajuan dan keberatan, kelembagaan pelaksana, pembiayaan, serta pengawasan. Dengan demikian, kebijakan penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) dapat berjalan selaras dengan prinsip kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat

PENDAHULUAN

Pembangunan wilayah perkotaan modern menuntut adanya pengelolaan ruang yang selaras antara aktivitas sosial-ekonomi dengan perlindungan lingkungan hidup. Prinsip keseimbangan ini merupakan salah satu landasan utama dalam kebijakan penataan ruang di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. Penataan ruang dimaksudkan untuk menghasilkan struktur ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan, termasuk penguatan fungsi Ruang Terbuka Hijau (RTH) sebagai instrumen

ekologis yang penting¹. Keberadaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) tidak hanya menjaga kualitas udara dan mengurangi risiko banjir, tetapi juga meningkatkan kenyamanan kota dan fungsi sosial ruang publik².

Sebagai kota metropolitan terbesar di Jawa Timur, Surabaya menghadapi tekanan pembangunan yang signifikan sehingga kebutuhan akan Ruang Terbuka Hijau (RTH) menjadi semakin penting. Pemerintah Kota Surabaya secara konsisten menetapkan kebijakan pemenuhan Ruang Terbuka Hijau (RTH) melalui pengaturan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) untuk mendukung keberlanjutan lingkungan perkotaan. Penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) ini merupakan bagian dari komitmen pemerintah kota untuk mewujudkan ruang kota yang tertata, sekaligus memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengharuskan tersedianya minimal 30% Ruang Terbuka Hijau (RTH) dari luas wilayah kota.

Namun, kebijakan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) tidak lepas dari dampak terhadap warga yang lahannya ditetapkan sebagai kawasan hijau. Pembatasan pemanfaatan lahan seperti pelarangan pembangunan, ketidakbolehan memperluas bangunan, dan penurunan nilai ekonomis lahan seringkali menjadi persoalan yang menimbulkan ketidakpuasan masyarakat. Warga yang terdampak merasa kehilangan potensi pemanfaatan ruang tanpa adanya kejelasan bentuk kompensasi yang diberikan pemerintah daerah³. Kondisi ini memunculkan masalah keadilan dan kepastian hukum bagi pemilik lahan yang terkena dampak kebijakan tata ruang.

Secara yuridis, pemerintah daerah memiliki kewajiban memberikan kompensasi atas pembatasan pemanfaatan ruang yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang⁴ dan diperjelas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang⁵, yang menyatakan bahwa pembatasan hak atas tanah dan ruang wajib diimbangi dengan pemberian kompensasi yang adil dan proporsional. Kompensasi tersebut dapat berupa ganti rugi, insentif, relokasi, keringanan pajak, atau bentuk lain sesuai kondisi dan kebutuhan. Pengaturan kompensasi ini merupakan wujud perlindungan negara terhadap hak-hak warga dalam penyelenggaraan penataan ruang⁶. Meski kerangka hukum telah tersedia, implementasi pengaturan kompensasi di Surabaya masih jauh dari optimal. Banyak warga mengaku tidak menerima penjelasan memadai terkait hak kompensasi maupun prosedur untuk memperolehnya. Dalam beberapa kasus, masyarakat yang mengajukan permohonan pemanfaatan ruang justru mengalami penolakan dengan alasan sektoral tanpa penjelasan mengenai alternatif kompensasi yang seharusnya disediakan pemerintah. Laporan dari Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan (DPRKPKTR) Surabaya tahun 2023⁷ menunjukkan masih adanya

¹Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pasal 28, pasal 29 ayat (1), (2), (3) hingga pasal 31.

²Purwanto, A. *Manajemen Ruang Terbuka Hijau di Perkotaan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019.

³Sitorus, O. *Hak Atas Tanah dan Pembatasannya dalam Penataan Ruang*. Bandung: Refika Aditama. 2021. hal. 201

⁴Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

⁵Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

⁶Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Jakarta. 2021

⁷pemerintah Kota Surabaya, DPRKPKTR. *Laporan Penyelenggaraan Penataan Ruang Kota Surabaya*.

ketidakjelasan prosedur dan minimnya transparansi dalam penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) terhadap lahan masyarakat.

Permasalahan ini menunjukkan adanya ketidaksinkronan antara rumusan normatif dalam peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya di tingkat daerah. Ketidakpastian hukum muncul ketika pemerintah daerah tidak memberikan informasi yang jelas, tidak menetapkan mekanisme kompensasi, dan tidak memberikan kepastian waktu serta prosedur kepada masyarakat terdampak. Dari perspektif hukum administrasi negara, tindakan pemerintah dalam penetapan zonasi maupun pembatasan ruang harus mematuhi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), termasuk asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, dan asas akuntabilitas⁸. Ketidakpatuhan terhadap asas tersebut juga berpotensi menimbulkan dugaan maladministrasi. Di berbagai daerah di Indonesia, ketidakjelasan kompensasi atas pembatasan ruang telah memicu sejumlah pengaduan ke Ombudsman dan gugatan di Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara (PTUN), karena dinilai merugikan hak warga serta bertentangan dengan kewajiban pemerintah dalam memberikan kepastian hukum. Situasi serupa sangat mungkin terjadi di Kota Surabaya apabila regulasi mengenai kompensasi tidak diperjelas. Yang semestinya dalam penentuan Tata Ruang harus mengacu pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang⁹. Berdasarkan peraturan diatas semestinya bisa memberikan solusi atas kompleksitas permasalahan yang ada di kota Surabaya, oleh karena itu penelitian ini diperlukan untuk menganalisis kecukupan dasar hukum yang berlaku, mengidentifikasi kesenjangan implementasi kebijakan, serta merumuskan rekomendasi perbaikan diadopsi Pemerintah Kota Surabaya demi mewujudkan dan pelayanan publik yang lebih baik.

Idealnya penataan ruang yang membatasi pemanfaatan tanah warga demi kepentingan publik disertai jaminan prosedural dan mekanisme pemulihan. Namun dalam realitas, zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) dapat menciptakan situasi “menggantung” lahan sebelum dibebaskan tanpa kepastian legalitas atas bangunan, tetapi pemanfaatannya telah dibatasi atau warga tidak lagi bebas mengembangkan lahan, tetapi tidak tersedia Solusi yang jelas. Situasi demikian dapat menimbulkan ketegangan sosial dan sengketa tata ruang yang menghambat tujuan ekologis kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) itu sendiri. Pengalaman penanganan warga terdampak pada proyek kepentingan umum di Surabaya menunjukkan bahwa isu ganti rugi dan penyelesaian melalui jalur hukum adalah realitas yang mungkin terjadi ketika kebijakan ruang¹⁰ bersinggungan dengan kepentingan warga Pemerintah Kota Surabaya misalnya mempublikasikan informasi mengenai penyelesaian ganti rugi warga terdampak kebijakan Tata Ruang, yang sebagian masih harus ditempuh melalui mekanisme

Surabaya. 2023

⁸Ridwan, H. R. *Hukum Administrasi Negara dan Azas Azas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia*. Ed. Revisi. Jakarta. 2016. Hal. 239-241

⁹Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang

¹⁰Diah Ariani Arimbi, “Kebijakan Ruang Terbuka Hijau dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan,” *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 4 No. 2, 2020, hlm. 134.

di pengadilan. Walaupun konteksnya proyek infrastruktur, hal tersebut memperlihatkan pentingnya desain aturan yang jelas agar potensi sengketa dapat diminimalkan melalui mekanisme administratif yang adil. Di sisi lain pengadaan tanah untuk kepentingan umum telah memiliki perangkat hukum tersendiri melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012¹¹. Ketentuan pelaksanaannya juga terus diperkuat, misalnya melalui PP Nomor 39 Tahun 2023 yang mengubah sebagian ketentuan penyelenggaraan pengadaan tanah¹². Namun, permasalahan penelitian ini ditekankan pada fase yang kerap terjadi sebelum pengadaan tanah dimulai, yaitu pembatasan administratif akibat zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH). Karena karakter zonasi dapat menciptakan pembatasan jangka panjang tanpa kepastian pembebasan, maka dibutuhkan instrumen hukum daerah yang lebih spesifik untuk menjamin perlindungan warga. Berdasarkan uraian tersebut, urgensi pembentukan Peraturan Daerah (Perda) tentang kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya menjadi penting untuk dikaji secara administratif dan normatif. Peraturan Daerah (Perda) kompensasi diharapkan dapat menyediakan standar yang jelas mengenai kriteria terdampak, bentuk kompensasi, prosedur pendataan dan verifikasi, mekanisme pengajuan dan keberatan, serta koordinasi kelembagaan dan pembiayaan. Dengan demikian, tujuan ekologis penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) tetap dapat diwujudkan tanpa mengorbankan kepastian hukum dan rasa keadilan warga sebagai subjek yang terdampak langsung oleh kebijakan zonasi.

Dengan demikian, penelitian berjudul “Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Kompensasi Warga Terdampak Zonasi Ruang Terbuka Hijau di Kota Surabaya” memiliki relevansi yang kuat baik secara teoritis maupun praktis, serta diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum administrasi negara dan peningkatan tata kelola pemerintahan daerah.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah

1. Apa *ratio legis* pembentukan Peraturan daerah kota Surabaya tentang kompensasi warga masyarakat terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH)?
2. Apa ruang lingkup pengaturan materi muatan Rancangan Peraturan daerah tentang kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya?

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisa Apa *ratio legis* pembentukan Peraturan daerah kota Surabaya tentang kompensasi warga masyarakat terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH)?
2. Untuk menganalisa Apa ruang lingkup pengaturan materi muatan Rancangan Peraturan daerah tentang kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya?

Manfaat ini adalah diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya terkait kepastian hukum dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) dan mekanisme kompensasi bagi warga terdampak.

¹¹Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

¹²Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Manfaat Praktis penelitian ini adalah:

1. Bagi Pemerintah Kota Surabaya: sebagai masukan dalam perumusan kebijakan/Peraturan Daerah (Perda) kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang lebih operasional dan akuntabel.
2. Bagi masyarakat/warga terdampak: sebagai bahan pemahaman mengenai perlindungan hukum administrasi dan pilihan mekanisme pemulihan.
3. Bagi akademisi: sebagai referensi untuk penelitian lanjutan terkait penataan ruang, Ruang Terbuka Hijau (RTH), kompensasi, dan perlindungan hukum warga.

Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini memiliki derajat orisinalitas yang signifikan karena secara langsung menyoroti persoalan tidak adanya dasar hukum mengenai kompensasi bagi warga yang terdampak kebijakan penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya. Isu ini belum banyak disentuh dalam kajian hukum tata ruang maupun literatur kebijakan publik. Walaupun Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang¹³ mengamanatkan pemerintah daerah untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan penataan ruang, termasuk perlindungan bagi masyarakat yang mengalami kerugian akibat penetapan zonasi dan Maladministrasi dalam penataan ruang¹⁴, hingga saat ini belum tersedia aturan teknis yang mengatur bentuk prosedur, dan mekanisme kompensasi bagi pihak yang dirugikan. Kondisi ini menimbulkan *lex imperfecta*, yaitu norma yang ada secara formal, tetapi tidak dapat dilaksanakan karena tidak didukung oleh regulasi pelaksanaan yang memadai.

Keaslian penelitian ini tampak dari sudut pandangnya yang tidak hanya menelaah aspek normatif dari kebijakan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH), tetapi juga mengkaji secara mendalam kebutuhan mendesak akan pengaturan kompensasi sebagai bagian dari implementasi asas kepastian hukum bagi masyarakat. Penelitian ini menggarisbawahi bahwa ketidakpastian terkait kompensasi bukan sekadar persoalan administratif atau teknis, melainkan mempunyai dampak langsung terhadap hak-hak warga, terutama hak ekonomi, kepastian berusaha, serta jaminan perlindungan dari kebijakan yang dapat menimbulkan kerugian. Oleh karena itu, penelitian ini memberikan wawasan baru mengenai hubungan antara pembuatan kebijakan penataan ruang dan perlindungan hak masyarakat pada tataran pelaksanaan.

Orisinalitas berikutnya terlihat dari analisis penelitian yang mengaitkan kekosongan pengaturan kompensasi dengan prinsip-prinsip dasar negara hukum, seperti asas kepastian hukum, proporsionalitas, keadilan, serta perlindungan terhadap hak atas tanah dan pemanfaatannya. Selama ini, upaya perlindungan terhadap masyarakat terdampak penataan ruang kerap dianggap cukup melalui mekanisme keberatan administratif. Namun penelitian ini menunjukkan bahwa mekanisme tersebut tidak dapat menjawab kebutuhan pemulihan ketika kerugian ekonomi telah dialami, misalnya hilangnya kesempatan mengembangkan lahan, pembatasan pemanfaatan tanah, atau turunnya nilai ekonomi aset akibat penetapan Ruang Terbuka Hijau (RTH).

Penelitian ini juga memberikan kebaruan dengan menyajikan analisis mengenai dua

¹³Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

¹⁴Ombudsman Republik Indonesia. *Laporan Tahunan Ombudsman RI Tentang Pengaduan Maladministrasi dalam Penataan Ruang*. Jakarta. 2022

jenis perlindungan hukum yang tidak terpenuhi karena ketiadaan regulasi kompensasi, yaitu perlindungan preventif (sebelum keputusan diberlakukan) dan perlindungan represif (setelah dampak merugikan terjadi). Tanpa kedua instrumen tersebut, warga berada dalam posisi yang lemah secara hukum karena tidak memiliki jalur formal untuk menyampaikan keberatan ataupun menuntut ganti rugi atas dampak kebijakan pemerintah.

Keunikan penelitian ini semakin terlihat dari pembahasannya mengenai dampak institusional dari tidak adanya pengaturan kompensasi. Ketidadaan aturan tersebut bukan hanya merugikan warga, tetapi juga berpengaruh pada kredibilitas pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang. Kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH)¹⁵ seharusnya dilandasi asas transparansi, akuntabilitas, dan keadilan. Ketika kompensasi tidak diatur, kemampuan masyarakat untuk mengawasi kebijakan publik menjadi terbatas sehingga membuka peluang terjadinya konflik dan ketidakpercayaan terhadap pemerintah.

Dengan demikian, penelitian ini menghasilkan *novelty* berupa analisis komprehensif mengenai urgensi penyusunan pengaturan kompensasi bagi masyarakat terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya serta penjelasan mengenai dampak hukum dari ketidakadaan regulasi tersebut terhadap perlindungan hak masyarakat dan kepastian hukum dalam penataan ruang. Penelitian ini tidak hanya memperkaya pengembangan ilmu hukum tata ruang dan administrasi negara, tetapi juga berpotensi memberikan kontribusi praktis bagi pemerintah daerah dalam menyusun regulasi kompensasi yang adil dan operasional. Oleh sebab itu, penelitian ini memiliki keunikan, kekhasan, dan tingkat orisinalitas yang tinggi karena belum pernah dibahas secara mendalam sebelumnya.

LANDASAN TEORI

Konsep Penataan Ruang dan Kepastian Hukum

Penataan ruang merupakan aktivitas strategis yang bertujuan menata wilayah secara terencana agar tercipta harmoni antara kepentingan pembangunan dan kelestarian lingkungan hidup. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menyatakan bahwa penataan ruang bertumpu pada perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang tidak hanya berkaitan dengan aspek fisik, tetapi juga menyangkut aspek sosial, ekonomi, budaya, dan politik sehingga seluruh pihak yang terkait membutuhkan kepastian hukum dalam implementasinya.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, asas kepastian hukum merupakan prinsip dasar agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan tertib dan terprediksi¹⁶. Hal ini berlaku pula dalam penetapan zonasi, termasuk zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH). Asas ini menuntut pemerintah daerah membuat keputusan yang jelas, transparan, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dan memiliki tujuan yang sah.

¹⁵ Diah Ariani Arimbi, "Kebijakan Ruang Terbuka Hijau dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 4 No. 2, 2020.

¹⁶ Ridwan, H. R. *Hukum Administrasi Negara dan Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia*. Jakarta, 2020. Hal. 234

Penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) tanpa penjelasan kepada masyarakat dapat memunculkan ketidakpastian hukum. Selain itu, minimnya sosialisasi mengenai batasan pemanfaatan ruang, prosedur kompensasi, dan implikasi hukum bagi pemilik lahan membuat masyarakat mengalami kebingungan. Ketidakpastian ini berpotensi menghambat pembangunan serta menimbulkan sengketa antara masyarakat dan pemerintah daerah.

Fungsi Ruang Terbuka Hijau (RTH)

Ruang Terbuka Hijau (RTH) merupakan komponen penting dalam suatu kota untuk menjaga keseimbangan ekologis. Ruang Terbuka Hijau (RTH) berfungsi sebagai penyerap polusi udara, penurun suhu mikro, pengendali limpasan air hujan, serta habitat keanekaragaman hayati. Semakin padat suatu kota, semakin besar pula kebutuhan akan Ruang Terbuka Hijau (RTH) untuk menjaga kualitas lingkungan hidup.

Selain fungsi ekologis, Ruang Terbuka Hijau (RTH) memiliki fungsi sosial dan estetika. Dari sisi sosial, Ruang Terbuka Hijau (RTH) menjadi tempat masyarakat berkumpul, beraktivitas, dan berinteraksi. Hal ini membantu menciptakan iklim sosial yang sehat dan harmonis. Dari sisi estetika, Ruang Terbuka Hijau (RTH) memperindah lanskap kota dan menciptakan lingkungan perkotaan yang nyaman ditinggali. Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya tahun 2023 pemerintah kota menargetkan pemenuhan Ruang Terbuka Hijau (RTH) sebesar 30% sebagai mandat nasional dan kebutuhan ekologis jangka panjang. Namun keterbatasan lahan pemerintah menyebabkan penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) juga mencakup lahan milik masyarakat. Konsekuensi dari kebijakan ini adalah pembatasan pemanfaatan lahan yang dapat berdampak pada hak ekonomi pemilik. Oleh karena itu, kebijakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) harus mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan lingkungan dan keadilan bagi warga terdampak.

Dampak Penetapan Zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) terhadap Hak Masyarakat

Penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) memiliki dampak signifikan terhadap masyarakat, terutama hak ekonomi dan hak pemanfaatan tanah. Tanah yang sebelumnya dapat digunakan untuk pembangunan rumah, usaha, atau kegiatan ekonomi lainnya menjadi dibatasi fungsinya. Kondisi ini membuat pemilik lahan kehilangan potensi ekonomi yang berharga. Menurut Sitorus (2021), pembatasan ruang tanpa kompensasi yang layak dapat menyebabkan ketidakadilan struktural¹⁷. Di Surabaya, beberapa warga mengalami kesulitan ketika mengajukan permohonan Persetujuan Bangunan Gedung perluasan rumah atau kegiatan usaha karena lahannya sudah masuk dalam zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH). Namun banyak di antara mereka yang tidak memahami dasar hukum atau alasan penetapan zonasi.

Laporan Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan (DPRKPKTR) Surabaya (2023) memperlihatkan bahwa sebagian besar warga tidak mendapatkan penjelasan memadai mengenai hak atas kompensasi. Minimnya informasi menimbulkan ketidakpastian hukum, kekecewaan, hingga potensi konflik. Beberapa warga bahkan mengajukan keberatan administratif dan konsultasi ke Ombudsman RI. Dampak sosial dari pembatasan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) juga terlihat dari berkurangnya kemampuan masyarakat untuk mengembangkan tempat tinggal sesuai kebutuhan keluarga.

¹⁷ Sitorus, O. *Hak Atas Tanah dan Pembatasannya dalam Penataan Ruang*. Bandung: Refika Aditama. 2021. hal. 107

Bahkan usaha kecil yang mengandalkan lahan pribadi menjadi terganggu karena tidak diperbolehkan membangun bangunan tambahan. Dengan demikian, kebijakan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) harus memperhatikan kebutuhan masyarakat serta memberikan mekanisme kompensasi yang adil agar tidak menimbulkan ketidakadilan struktural.

Dasar Hukum Kompensasi

Sistem hukum Indonesia telah mengatur secara jelas mengenai kompensasi dalam penataan ruang. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menegaskan bahwa pembatasan pemanfaatan ruang oleh pemerintah harus disertai pemberian kompensasi yang layak. Ketentuan ini diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Menurut Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) (2021), kompensasi diberikan dalam bentuk:

1. Ganti rugi finansial,
2. Pemberian insentif,
3. Relokasi,
4. Keringanan pajak,
5. Pemberian izin sementara.

Kompensasi bukan hanya sekadar kewajiban hukum tetapi juga bentuk penghormatan negara terhadap hak-hak masyarakat. Sayangnya, banyak pemerintah daerah belum memiliki regulasi turunan seperti Peraturan Wali Kota atau Peraturan Daerah yang secara rinci menjelaskan tata cara pemberian kompensasi. Hal ini menyebabkan warga kesulitan mendapatkan haknya. Kurangnya aturan turunan menimbulkan ketidakpastian hukum dan membuka peluang maladministrasi. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus segera menyusun pedoman kompensasi agar tidak terjadi kekosongan hukum yang merugikan warga terdampak Ruang Terbuka Hijau (RTH).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (doctrinal legal research) yang berfokus pada analisis norma hukum terkait pembentukan Peraturan Daerah tentang kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Surabaya. Pendekatan normatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk mengkaji ratio legis, kekosongan norma, serta kebutuhan pengaturan hukum daerah dalam kerangka sistem peraturan perundang-undangan.

Pendekatan yang digunakan meliputi:

1. Pendekatan Perundang-undangan (statute approach)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah berbagai regulasi yang relevan, antara lain Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Selain itu, penelitian juga mengkaji dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Surabaya sebagai dasar kebijakan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH).

2. Pendekatan Konseptual (conceptual approach)

Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis konsep kepastian hukum, asas

proporsionalitas, keadilan administratif, perlindungan hukum preventif dan represif, serta teori negara hukum (rechtstaat) dalam konteks pembatasan hak atas tanah akibat kebijakan zonasi.

3. Pendekatan Perbandingan (comparative approach)

Dilakukan secara terbatas dengan membandingkan praktik pengaturan kompensasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan kebijakan zonasi yang membatasi hak pemanfaatan ruang, guna melihat kesenjangan regulasi

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Ratio Legis Pembentukan Peraturan Daerah tentang Kompensasi

Secara normatif, pengaturan kompensasi dalam penataan ruang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa setiap pembatasan pemanfaatan ruang yang menimbulkan kerugian wajib disertai dengan kompensasi yang adil. Ketentuan ini kemudian diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Namun, hasil analisis menunjukkan bahwa norma tersebut bersifat umum (open norm) dan belum diikuti pengaturan teknis di tingkat daerah. Di Surabaya, belum terdapat Peraturan Daerah yang secara spesifik mengatur mekanisme kompensasi akibat pembatasan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH). Kondisi ini menciptakan *lex imperfecta*, yakni norma yang tidak dapat dijalankan secara efektif karena ketiadaan aturan pelaksana.

Ratio legis pembentukan Perda kompensasi dapat ditinjau dari tiga dimensi utama:

a. Dimensi Kepastian Hukum

Ketiadaan aturan teknis menyebabkan masyarakat tidak mengetahui hak dan prosedur kompensasi. Hal ini bertentangan dengan asas kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

b. Dimensi Keadilan dan Proporsionalitas

Pembatasan hak atas tanah tanpa kompensasi yang jelas berpotensi menimbulkan ketidakadilan struktural. Kebijakan ekologis tidak boleh mengorbankan hak ekonomi warga secara sepihak.

c. Dimensi Pencegahan Sengketa

Kekosongan regulasi meningkatkan potensi sengketa administratif dan gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Perda kompensasi berfungsi sebagai instrumen preventif untuk meminimalkan konflik.

Dengan demikian, pembentukan Perda bukan sekadar kebutuhan administratif, tetapi merupakan konsekuensi logis dari prinsip negara hukum dan perlindungan hak warga negara.

2. Kesenjangan Implementasi Kebijakan Zonasi RTH

Secara empiris-normatif, kebijakan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Surabaya telah diarahkan untuk memenuhi target minimal 30% luasan wilayah kota. Namun keterbatasan lahan pemerintah menyebabkan sebagian zonasi mencakup lahan milik masyarakat.

Hasil kajian menunjukkan beberapa permasalahan utama:

1. Minimnya Sosialisasi

Warga sering tidak memahami dasar hukum penetapan zonasi dan implikasinya terhadap hak pemanfaatan tanah.

2. **Tidak Adanya Prosedur Kompensasi yang Terstruktur**

Walaupun regulasi nasional mengamanatkan kompensasi, belum ada pedoman operasional mengenai kriteria terdampak, tata cara pengajuan, mekanisme verifikasi, hingga bentuk kompensasi.

3. **Potensi Maladministrasi**

Ketidakjelasan prosedur membuka peluang terjadinya ketidakkonsistenan kebijakan antarinstansi.

Kondisi ini menunjukkan adanya gap antara norma nasional dan implementasi lokal. Secara teoretis, hal tersebut mencerminkan kegagalan harmonisasi vertikal dalam sistem hukum.

3. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Perda Kompensasi

Berdasarkan analisis normatif, ruang lingkup materi muatan Perda kompensasi seharusnya mencakup:

1. **Ketentuan Umum**

Definisi warga terdampak, zonasi RTH, kompensasi, dan pembatasan pemanfaatan ruang.

2. **Kriteria dan Penetapan Status Terdampak**

Pengaturan mengenai indikator kerugian, termasuk pembatasan pembangunan, penurunan nilai ekonomis tanah, dan hilangnya peluang usaha.

3. **Bentuk Kompensasi**

Mengacu pada ketentuan nasional, kompensasi dapat berupa:

- Ganti rugi finansial;
- Insentif fiskal (keringanan PBB);
- Relokasi;
- Kemudahan perizinan di lokasi lain;
- Skema land swap.

4. **Mekanisme Pengajuan dan Keberatan**

Perlu diatur prosedur administratif yang jelas, batas waktu penyelesaian, serta hak warga untuk mengajukan keberatan.

5. **Kelembagaan dan Pembiayaan**

Penunjukan perangkat daerah yang bertanggung jawab serta sumber pembiayaan kompensasi melalui APBD.

6. **Pengawasan dan Evaluasi**

Mekanisme monitoring agar kebijakan berjalan transparan dan akuntabel.

Dengan adanya pengaturan tersebut, tujuan ekologis Ruang Terbuka Hijau (RTH) tetap dapat dicapai tanpa mengorbankan hak warga.

4. Implikasi Hukum dan Tata Kelola Pemerintahan

Ketiadaan regulasi kompensasi tidak hanya berdampak pada warga, tetapi juga pada kredibilitas pemerintah daerah. Dalam perspektif hukum administrasi negara, kebijakan yang tidak disertai mekanisme pemulihan berpotensi melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Pembentukan Perda kompensasi akan memperkuat:

- Prinsip transparansi;
- Akuntabilitas kebijakan;
- Perlindungan hukum preventif dan represif;
- Harmonisasi kebijakan tata ruang dengan hak konstitusional warga.

Dengan demikian, urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Surabaya memiliki dasar filosofis (keadilan), yuridis (perintah undang-undang), dan sosiologis (kebutuhan masyarakat).

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa urgensi pembentukan Peraturan Daerah tentang kompensasi warga terdampak zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Surabaya memiliki landasan yang kuat secara filosofis, yuridis, dan sosiologis.

Secara filosofis, pembentukan Perda kompensasi merupakan perwujudan prinsip keadilan dan perlindungan hak warga negara dalam kerangka negara hukum. Kebijakan ekologis melalui penetapan zonasi Ruang Terbuka Hijau (RTH) tidak boleh mengabaikan hak ekonomi masyarakat yang lahannya dibatasi pemanfaatannya. Negara, melalui pemerintah daerah, berkewajiban memastikan bahwa setiap pembatasan hak atas tanah dilakukan secara proporsional dan disertai mekanisme pemulihan yang adil.

Secara yuridis, ketentuan mengenai kewajiban pemberian kompensasi telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Namun, norma tersebut masih bersifat umum dan belum dioperasionalkan dalam bentuk regulasi teknis di tingkat daerah. Ketidadaan pengaturan khusus di Surabaya menimbulkan kekosongan norma (*lex imperfecta*) yang berimplikasi pada ketidakpastian hukum dan potensi maladministrasi.

Secara sosiologis, pembatasan pemanfaatan lahan akibat zonasi RTH telah menimbulkan keresahan masyarakat, terutama terkait hilangnya potensi ekonomi, keterbatasan pembangunan, dan ketidakjelasan prosedur kompensasi. Kondisi ini berpotensi memicu konflik administratif dan sengketa hukum apabila tidak segera diantisipasi melalui regulasi yang jelas, transparan, dan akuntabel.

Dengan demikian, ratio legis pembentukan Perda kompensasi adalah untuk menjamin kepastian hukum, mewujudkan keadilan substantif, serta mencegah sengketa antara pemerintah daerah dan warga terdampak. Ruang lingkup pengaturan Perda harus mencakup kriteria terdampak, bentuk kompensasi, mekanisme pengajuan dan keberatan, kelembagaan pelaksana, pembiayaan, serta sistem pengawasan

SARAN

Dengan adanya regulasi yang komprehensif dan implementatif, kebijakan penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Kota Surabaya dapat berjalan seimbang antara kepentingan ekologis dan perlindungan hak masyarakat, sehingga prinsip pembangunan berkelanjutan dan tata kelola pemerintahan yang baik dapat terwujud secara harmonis

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Zarkasi, A. (2010). Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan. *INOVATIF: Jurnal Ilmu Hukum*, 2(4), 431-88.
- [2] Telaumbanua, D. (2018). Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. *Jurnal Education and Development*, 4(1), 96-96.
- [3] Setyadi, B. (2007). Pembentukan Peraturan Daerah. *Buletin Hukum Perbankan Dan Kebanksentralan*, 5(2), 1-17.
- [4] Lasatu, A. (2020). Urgensi Peraturan Daerah Tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Kinerja DPRD. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 14(2), 201-222.
- [5] Priwahyun, F. N., & Kamal, U. (2025). Strategi Penambahan Ruang Terbuka Hijau Berkelanjutan di Kabupaten Kudus. *Bookchapter Hukum dan Lingkungan*, 1, 528-549.
- [6] Pandu, P. P. P., & Jihan, J. C. (2025). Analisis Preferensi Masyarakat dan Strategi Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Industri Studi Kasus Kecamatan Gresik. *Jurnal Plano Buana*, 6(1), 50-60.
- [7] Wijanarko, B. (2006). *Kemungkinan Penerapan CO-Management Dalam Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau Di Pantai Utara Kota Surabaya* (Doctoral dissertation, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro).
- [8] Putra, I. A. E., & Setiawan, W. (2022, August). Analisis Pengaruh Transformasi Kawasan Kalijodo Menjadi Ruang Terbuka Hijau Terhadap Perilaku Masyarakat. In *Prosiding (SIAR) Seminar Ilmiah Arsitektur* (pp. 374-384).
- [9] Elcaputera, A., Wali, A., & Wirya, A. (2022). Urgensi harmonisasi rancangan peraturan daerah: Sebuah analisis tantangan dan strategi pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia dalam rangka penguatan otonomi daerah. *Jurnal Ilmu Hukum*, 11(1), 121.
- [10] Lasatu, A. (2020). Urgensi Peraturan Daerah Tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah Terhadap Kinerja DPRD. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 14(2), 201-222.