



AKUNTABILITAS ADMINISTRATIF PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG BANTARAN SUNGAI DI KOTA DENPASAR

Isnawati Choiriyah, Nanik Sutarni, Adhiputro Pangarso Wicaksono

Fakultas Hukum, Universitas Boyolali

Abstrak

Penataan ruang merupakan perangkat legal strategis untuk menyeimbangkan pembangunan dan konservasi. Namun, okupasi bantaran sungai menjadi area komersial menunjukkan diskrepansi antara mandat regulasi dan realitas operasional di Kota Denpasar. Penelitian hukum normatif ini mengevaluasi sinkronisasi aturan sempadan sungai dan mengonstruksi akuntabilitas administratif otoritas daerah atas anomali tata ruang tersebut. Hasil kajian mengonfirmasi bahwa secara tekstual telah terdapat harmoni antara regulasi nasional dan daerah. Meski demikian, efektivitasnya terhambat oleh pasivitas pengawasan dan inkonsistensi perizinan. Pertanggungjawaban pemerintah daerah bermanifestasi pada mandat supervisi dan tindakan korektif berupa sanksi hingga pemulihan fungsi lahan (*restitutio in integrum*). Pengabaian fungsi kontrol ini dikualifikasikan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad*. Penguatan integritas penegakan hukum administratif mutlak diperlukan demi menjamin kepastian hukum dan stabilitas ekosistem riparian.

Kata Kunci: Pertanggungjawaban Administratif, Penataan Ruang, Bantaran Sungai.

PENDAHULUAN

Penataan ruang merupakan instrumen yuridis vital yang berfungsi sebagai kemudi dalam mengarahkan pembangunan daerah agar selaras dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Secara doktrinal, penataan ruang bukan sekadar urusan teknis-administratif, melainkan

manifestasi dari kewajiban negara untuk melakukan perlindungan hukum terhadap kepentingan publik dan kelestarian ekosistem (Hadjon, 2011: 152). Dalam tatanan konstitusional Indonesia, mandat ini berpijak pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menggariskan prinsip penguasaan negara atas sumber daya alam demi

sebesar-besar kemakmuran rakyat, yang kemudian diderivasi secara teknis melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. UU ini secara eksplisit mengklasifikasikan wilayah berdasarkan fungsi utama, yakni kawasan lindung dan kawasan budidaya (Mertokusumo, 2015: 82).

Kota Denpasar, sebagai pusat pertumbuhan ekonomi dan pariwisata di Provinsi Bali, menghadapi dilema akut antara tuntutan investasi dan konservasi ruang. Salah satu persoalan krusial yang muncul adalah okupasi lahan secara masif pada kawasan sempadan sungai. Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015, sempadan sungai merupakan kawasan lindung setempat yang dilarang untuk didirikan bangunan permanen guna menjamin fungsi sungai sebagai saluran drainase alami dan preservasi ekosistem riparian. Namun, sinkronisasi norma tersebut ke dalam Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 8 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sering kali mengalami disorientasi di tingkat implementasi (Soekanto, 2014: 42).

Realitas di lapangan menunjukkan eskalasi alih fungsi bantaran sungai menjadi area komersial dan pemukiman padat yang mengabaikan batasan garis sempadan. Fenomena ini mencerminkan adanya implementation gap yang sistematis, di mana regulasi yang bersifat *das sollen* (apa yang seharusnya) berbenturan keras dengan *das sein* (apa yang senyatanya) (Ridwan HR, 2018: 312). Ketidakpatuhan terhadap zona sempadan ini tidak dapat dilepaskan dari peran pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas perizinan dan pengawasan. Dalam perspektif hukum administrasi negara, pembiaran terhadap pelanggaran tata ruang atau ketidakmampuan pemerintah dalam melakukan langkah korektif merupakan bentuk kelalaian (*omission*) yang

berimplikasi pada munculnya cacat hukum administratif (Hamidi, 2014: 89).

Kesenjangan antara regulasi dan praktik ini memunculkan pertanyaan fundamental mengenai sejauh mana akuntabilitas pemerintah daerah dapat diuji. Kegagalan dalam mengendalikan pemanfaatan ruang bukan hanya masalah teknis tata kota, melainkan dapat dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) jika terbukti terdapat unsur penyalahgunaan wewenang atau pengabaian kewajiban hukum (Utrecht, 1988: 124). Meskipun banyak penelitian telah membahas tata ruang secara makro, namun kajian yang secara spesifik membedah pertanggungjawaban administratif pemerintah daerah terhadap kelalaian pengawasan bantaran sungai di Kota Denpasar masih sangat terbatas.

Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada konstruksi yuridis mengenai parameter pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam menghadapi okupasi ilegal di kawasan lindung setempat. Hal ini sangat krusial, mengingat tanpa adanya mekanisme pertanggungjawaban yang jelas bagi pejabat publik, rencana tata ruang hanya akan menjadi dokumen formalitas tanpa daya paksa eksekutorial (Marzuki, 2017: 95). Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis problematika sinkronisasi regulasi sempadan sungai di Kota Denpasar dan merumuskan model pertanggungjawaban administratif yang efektif guna menjamin kepastian hukum serta keberlanjutan fungsi sungai di wilayah perkotaan..

METODE PENELITIAN

Kajian ini menerapkan metode hukum normatif bersifat preskriptif yang difokuskan pada evaluasi harmonisasi regulasi serta akuntabilitas penyelenggara pemerintahan (Marzuki, 2017: 93). Pendekatan legislasi (*statute*

approach) digunakan untuk meninjau tata urutan norma hukum ruang, sementara pendekatan konseptual (conceptual approach) diaplikasikan guna mengurai teori tanggung jawab administratif serta lingkup kewenangan daerah (Mertokusumo, 2015: 82). Sumber rujukan utama mencakup instrumen legal seperti UU No. 26/2007, UU No. 23/2014, dan Perda Kota Denpasar No. 8/2021, yang diperkuat dengan literatur serta artikel ilmiah sebagai bahan hukum sekunder (Soekanto & Mamudji, 2015: 24). Melalui studi pustaka, data yang terkumpul diolah secara deskriptif-analitis dengan pola pikir deduktif guna menghasilkan konklusi yuridis mengenai tantangan kontrol spasial di bantaran sungai Kota Denpasar (Mertokusumo, 2017: 45).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sinkronisasi Yuridis Pengaturan Sempadan Sungai sebagai Kawasan Lindung di Kota Denpasar

Eksistensi hukum dalam mengatur ruang bertumpu pada Supremasi negara terhadap penguasaan dan pemanfaatan kekayaan sumber daya alam. Secara fundamental-filosofis, penataan ruang di Indonesia merupakan derivasi dari hak menguasai negara (HMN) yang termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, di mana negara berkewajiban mengatur mengelola alokasi, tata guna, serta ketersediaan sumber daya di sektor darat, perairan, hingga ruang udara kemakmuran rakyat (Mertokusumo, 2015: 82). Dalam konsepsi ini, ruang tidak dipandang sebagai komoditas ekonomi semata, melainkan sebagai entitas ekologis yang memiliki fungsi sosial. Oleh karena itu, setiap regulasi yang lahir di bawahnya harus mengedepankan prinsip keberlanjutan, di mana kepentingan perlindungan lingkungan hidup diletakkan sebagai pembatas bagi hak-

hak individu atas tanah (Hadjon, 2011: 152).

Menurun pada level regulasi nasional bersifat umum, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang membagi ruang berdasarkan fungsi utamanya menjadi kawasan lindung dan kawasan budidaya. Sempadan sungai, berdasarkan UU ini, diklasifikasikan sebagai kawasan lindung setempat yang memiliki peran krusial dalam menjaga fungsi hidrologis dan mencegah terjadinya bencana (UU No. 26 Tahun 2007). Aturan ini dipertegas secara teknis melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau. Regulasi ini menetapkan garis sempadan sebagai batas pengaman fisik sungai yang dilarang untuk didirikan bangunan permanen atau aktivitas budidaya yang berpotensi merusak struktur sungai. Norma pusat ini bersifat imperatif, artinya seluruh pemerintah daerah wajib mengadopsi dan mengintegrasikan batasan teknis tersebut ke dalam kebijakan daerah tanpa mengurangi esensi perlindungannya (Ridwan HR, 2018: 312).

Pada tataran lokal yang lebih khusus, Pemerintah Kota Denpasar telah melakukan sinkronisasi formal dengan menetapkan Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 8 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Perda ini merupakan instrumen kendali spasial yang menentukan arah pembangunan Kota Denpasar untuk dua dekade mendatang. Dalam dokumen RTRW tersebut, kawasan bantaran sungai di Kota Denpasar secara tegas diposisikan sebagai bagian dari Ruang Terbuka Hijau (RTH) dan kawasan lindung setempat. Sinkronisasi ini secara

yuridis-formal menunjukkan kepatuhan pemerintah daerah terhadap hierarki peraturan perundang-undangan di atasnya (Hamidi, 2014: 89). Dengan demikian, secara normatif tidak terdapat kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) terkait status hukum sempadan sungai di Kota Denpasar.

Namun, apabila ditelaah secara mendalam melalui kacamata sinkronisasi materiil, muncul diskrepansi yang tajam antara norma tertulis dengan realitas implementasi di lapangan. Meskipun Perda RTRW Kota Denpasar melarang pembangunan di kawasan sempadan, faktanya banyak ditemukan bangunan permanen, baik untuk hunian maupun usaha komersial, yang berdiri tepat di pinggir sungai. Ketidaksinkronan materiil ini dipicu oleh lemahnya integrasi antara peta rencana tata ruang dengan mekanisme pemberian izin pemanfaatan ruang dan dokumen penguasaan lahan (Utrecht, 1988: 124). Seringkali, klaim atas hak milik tanah yang berbatasan langsung dengan sungai dijadikan legitimasi oleh masyarakat untuk membangun hingga ke bibir sungai, sementara otoritas daerah cenderung melakukan pembiaran tanpa melakukan audit kesesuaian ruang secara ketat.

Inkonsistensi antara kebijakan spasial nasional (Permen PUPR) dan daerah (Perda RTRW) dengan praktik lapangan di Kota Denpasar mencerminkan adanya kegagalan sinkronisasi pada tahap penegakan (*enforcement*). Hal ini menunjukkan bahwa kepastian hukum dalam penataan ruang di Kota Denpasar masih bersifat tekstual dan belum bersifat kontekstual-operasional. Jika pemerintah daerah terus mentoleransi okupasi di kawasan lindung sempadan sungai, maka fungsi pelestarian yang diamanatkan oleh undang-undang akan tereliminasi oleh kepentingan pragmatis pertumbuhan ekonomi perkotaan (Marzuki, 2017: 95). Oleh karena itu, sinkronisasi yuridis yang

efektif memerlukan harmonisasi antara data spasial perizinan dengan kondisi faktual di lapangan guna memastikan bahwa setiap jengkal bantaran sungai di Kota Denpasar benar-benar terlindungi sesuai dengan status hukumnya sebagai kawasan lindung.

Konstruksi Pertanggungjawaban Administratif Pemerintah Daerah atas Pelanggaran Pemanfaatan Ruang

Dalam diskursus hukum administrasi negara, terdapat kaidah fundamental yang menyatakan bahwa setiap penggunaan kekuasaan oleh pejabat publik senantiasa melekat di dalamnya sebuah tanggung jawab (*geen bevoegdheid tanpa verantwoording*). Secara filosofis-teoretis, kekuasaan merupakan amanah yang diberikan oleh hukum untuk mencapai tujuan negara (*doelmatigheid*), sehingga setiap penyimpangan terhadap mandat tersebut melahirkan konsekuensi yuridis (Hadjon, 2011: 152). Prinsip ini berakar pada konsep negara hukum (*rechtsstaat*) yang menuntut setiap tindakan administrasi negara harus didasarkan pada asas legalitas, di mana pemerintah hanya boleh bertindak dalam koridor wewenang yang telah ditentukan. Jika pejabat publik menggunakan wewenangnya di luar maksud pemberian wewenang tersebut, maka terjadilah *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang) yang secara otomatis menjadi basis bagi tuntutan pertanggungjawaban (Ridwan HR, 2018: 312).

Menurun pada level kewenangan sektoral, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memberikan mandat atributif kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengendalian pemanfaatan ruang. Pengendalian ini bukan sekadar hak, melainkan kewajiban hukum yang harus dijalankan melalui fungsi pengawasan rutin dan penerapan sanksi

administratif yang tegas. Pertanggungjawaban administratif muncul sebagai respons yuridis atas kegagalan pemerintah dalam menjalankan kewajiban tersebut (Hamidi, 2014: 89). Dalam perspektif hukum administrasi, pertanggungjawaban ini dapat dipicu oleh dua bentuk tindakan: tindakan aktif (commission) yaitu ketika pemerintah daerah menerbitkan izin yang bertentangan dengan zona lindung, atau tindakan pasif (omission) berupa pembiaran terhadap pelanggaran tata ruang yang dilakukan oleh masyarakat atau pelaku usaha (Utrecht, 1988: 124).

Secara khusus di Kota Denpasar, konstruksi pertanggungjawaban administratif ini menjadi instrumen krusial dalam menghadapi masifnya okupasi bangunan di bantaran sungai. Pemerintah Kota Denpasar, sebagai otoritas yang memiliki wewenang untuk menerbitkan dan mencabut izin sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2021, memikul tanggung jawab penuh terhadap integritas kawasan lindung di wilayahnya. Apabila bangunan-bangunan permanen di sempadan sungai dibiarkan berdiri tanpa adanya tindakan korektif, maka secara yuridis hal tersebut dapat diklasifikasikan sebagai perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (onrechtmatige overheidsdaad). Pejabat yang berwenang tidak dapat berlindung di balik dalih keterbatasan personel atau alasan sosiologis, karena kelalaian dalam mengawasi fungsi ruang merupakan bentuk maladministrasi yang merugikan kepentingan publik dan ekosistem (Marzuki, 2017: 95).

Oleh karena itu, parameter pertanggungjawaban administratif Pemerintah Kota Denpasar harus diukur melalui konsistensi penegakan sanksi administratif. Pertanggungjawaban ini bermanifestasi dalam tiga bentuk tindakan hukum: pertama, penghentian

sementara kegiatan; kedua, pencabutan izin bagi bangunan yang terlanjur memiliki izin namun menyalahi zonasi; dan ketiga, perintah pembongkaran serta pemulihan fungsi ruang secara fisik (restitutio in integrum). Tanpa adanya keberanian untuk melakukan tindakan korektif ini, pemerintah daerah dianggap gagal menjalankan fungsi pemerintahan yang baik (good governance). Secara doktrinal, kegagalan ini memberikan ruang bagi masyarakat maupun lembaga pengawas untuk menuntut akuntabilitas pejabat daerah melalui mekanisme keberatan administratif maupun gugatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara guna membatalkan pembiaran atau keputusan yang keliru tersebut (Mertokusumo, 2015: 82).

PENUTUP

Kesimpulan dari penelitian ini adalah:

a. Secara yuridis-formal, telah tercapai sinkronisasi vertikal yang koheren antara norma hukum nasional (UU Penataan Ruang dan Permen PUPR No. 28/2015) dengan regulasi daerah (Perda RTRW Kota Denpasar No. 8/2021) dalam menetapkan sempadan sungai sebagai kawasan lindung. Namun, pada tataran sinkronisasi materiil, terdapat diskrepansi tajam akibat pengabaian batasan teknis zonasi dalam praktik pemanfaatan ruang. Ketidaksinkronan ini disebabkan oleh lemahnya integrasi antara peta rencana tata ruang dengan mekanisme perizinan dan dokumen penguasaan lahan di lapangan, sehingga kepastian hukum perlindungan sungai di Kota Denpasar masih bersifat tekstual namun rapuh secara operasional.

b. Konstruksi pertanggungjawaban administratif Pemerintah Kota Denpasar berpijak pada kegagalan menjalankan fungsi pengendalian dan pengawasan ruang

yang bersifat atributif. Pembiaran terhadap okupasi bantaran sungai oleh bangunan permanen diklasifikasikan sebagai kelalaian hukum (omission) yang memenuhi unsur perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (onrechtmatige overheidsdaad). Oleh karena itu, akuntabilitas pemerintah daerah tidak hanya diuji dari keberadaan regulasi, tetapi dari keberanian melakukan tindakan korektif berupa penerapan sanksi administratif dan pemulihan fungsi ruang (restitutio in integrum) guna menegakkan integritas hukum administrasi negara.

REFERENSI

Hadjon, Philipus M. (2011). Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Hamidi, Jazim. (2014). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak (AAUPL): Sikap Tindak Administrasi Negara yang Berlandaskan Hukum dan Etika. Jakarta: Prestasi Pustaka.

Manan, Bagir. (2002). Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII.

Marzuki, Peter Mahmud. (2017). Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana.

Mertokusumo, Sudikno. (2015). Mengenal Hukum: Suatu Pengantar. Yogyakarta: Liberty.

Mertokusumo, Sudikno. (2017). Penemuan Hukum. Yogyakarta: Liberty.

Ridwan HR. (2018). Hukum Administrasi Negara. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Soekanto, Soerjono. (2014). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: Rajawali Pers.

Soekanto, Soerjono & Sri Mamudji. (2015). Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Rajawali Pers.

Utrecht, E. (1988). Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia. Jakarta: Ichtiar Baru.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau.

Suharto. (2021). "Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik". Jurnal Hukum.

Sulistiyowati. (2019). "Penataan Ruang sebagai Instrumen Pencegahan Kerusakan Lingkungan". Jurnal Hukum Lingkungan.