

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang merdeka dan berdaulat, yang berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi Sistem Pemerintahan Pusat dan Sistem Pemerintahan Daerah. Pembagian kesisteman ini dikarenakan luasnya urusan pemerintahan sehingga tidak mungkin seluruhnya diurus sendiri oleh pemerintah pusat, adapun praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan pemerintah dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah diberikan kepada pemerintah daerah.¹

Pemerintah Pusat melakukan pembagian wilayah negara ke dalam daerah-daerah dengan pemerintahan yang otonom, yang dapat mengurus wilayahnya secara mandiri dan masing-masing dari wilayah administrasi tersebut baik provinsi ataupun kabupaten/kota berpusat pada Pemerintahan Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm:11.

Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban yang diatur didalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yaitu :

“untuk melindungi masyarakat di daerah otonomnya, meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dengan mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki di daerah tersebut, menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan dan pendidikan, menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum untuk masyarakat yang tinggal di wilayahnya terutama bagi masyarakat yang tidak mampu, menyusun perencanaan dan tata ruang daerah dengan baik agar tidak merusak lingkungan di daerah tersebut, mengembangkan sumber daya dengan produktif untuk mencapai tujuan pembangunan, mengelola administrasi kependudukan”.

Yang didalam penyelenggaraannya tetap berpedoman pada Pemerintahan Pusat.²

Desentralisasi yang dianut dalam konsep negara kesatuan pada akhirnya juga akan mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, khususnya yang berkaitan dengan distribusi kewenangan pengaturan atas urusan-urusan pemerintahan. Oleh karena itu, adanya satuan pemerintahan yang berlapis-lapis maupun bertingkat tujuannya antara lain adalah untuk mencegah dominasi kewenangan pemerintah yang lebih tinggi.³

Pemerintahan pusat dapat mendelegasikan kekuasaannya kepada unit-unit konstituen tetapi apa yang didelegasikan itu mungkin dapat di tarik kembali. Dalam negara kesatuan pada dasarnya kekuasaan seluruhnya dimiliki oleh pemerintah pusat, artinya peraturan-peraturan pemerintah pusatlah yang menentukan bentuk dan susunan pemerintahan daerah otonom, termasuk macam dan luasnya daerah otonom juga mengatur dan

² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm 83.

³ *Ibid*, hlm.86.

mengurus hal-hal sentral (*mede-bewind*), pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom tersebut.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) menyebutkan bahwa pemerintah pusat adalah penguasa yang bertugas di pusat yang melingkupi seluruh pemerintahan daerah, di mana yang termasuk ke dalam pemerintah pusat adalah Presiden dan Wakil Presiden yang dibantu para menteri. Sementara pemerintah daerah adalah penguasa yang memerintah pemerintahan di daerah lewat otonomi daerah.⁴ Ada sejumlah hubungan antara Pemerintahan Pusat dan daerah, yakni :

- Hubungan Struktural

Hubungan struktural merupakan hubungan yang didasarkan pada tingkat dan jenjang di pemerintahan. Pemerintah daerah dalam bertugas menyelenggarakan urusan daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang berdasarkan asas otonom dan tugas pembantuan. Presiden merupakan penyelenggara urusan pemerintahan di tingkat pusat dan dibantu para menteri untuk menjalankan pemerintah, dan kepala daerah merupakan penyelenggara urusan daerah masing-masing.

- Hubungan Fungsional

Hubungan fungsional merupakan hubungan yang didasari dengan fungsi yang dimiliki oleh masing-masing pemerintah. Hubungan tersebut saling memengaruhi dan bergantung antara satu dengan yang lain, hubungan tersebut juga terletak pada visi, misi, tujuan hingga fungsi yang dimiliki masing-masing pemerintah.⁵

⁴ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Cahaya Agency, Surabaya, 2007, hlm.12

⁵ *Ibid.* hlm.21.

Presiden selaku Pemerintah Pusat menetapkan Bandung sebagai kota terbesar ketiga setelah “Jabodetabekpunjur” dan “Gerbangkertosusilo”. Kota Bandung mempunyai suatu kawasan yang dinamakan kawasan Cekungan Bandung yang terdiri dari kawasan Kabupaten/Kota pembentuk kawasan seluas 349.750 hektar area adalah Kota Bandung dan Kota Cimahi sebagai kawasan inti dan tiga kabupaten yaitu Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Bandung, dan sebagian Kabupaten Sumedang dengan jumlah total penduduk 8,97 juta di tahun 2017. Presiden selaku Pemerintah Pusat mempunyai visi 2037 untuk kawasan cekungan Bandung, namun seperti diketahui sebagian besar kawasan cekungan Bandung merupakan pegunungan dan memiliki keterbatasan fisik dalam pengembangannya sehingga memerlukan pengaturan tata ruang guna memastikan arah pengelolaan Kawasan Perkotaan Cekungan Bandung maka ditetapkanlah Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2018 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Cekungan Bandung sebagai komitmen Pemerintah mewujudkan Kawasan Perkotaan dan juga sebagai pedoman bagi para pemangku kepentingan dalam menyusun rencana tata ruang masing-masing wilayah di daerah otonomnya.⁶

Fungsi tata ruang salah satunya merupakan pedoman sekaligus dasar pengendalian pemanfaatan ruang dalam penataan atau pengembangan suatu wilayah, hal ini sangat diperlukan peran pemerintah

⁶Wawan, “JABAR JUARA LAHIR BATIN”, <http://sibima-ed-01-2019>, 12 Juni 2020, 15.46 WIB.

daerah dalam mengembangkan fungsi tata ruang untuk mengoptimalkan pengembangan fungsi tata ruang yang diterapkan dalam penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah, dimana peran pemerintah ini dilihat dengan dikeluarkannya suatu kebijakan otonomi daerah.⁷

Berdasarkan uraian di atas, penulis bermaksud untuk mengkaji lebih dalam mengenai Peraturan Presiden Mengenai Penataan Ruang Kawasan Perkotaan Dihubungkan dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah. Sebelumnya telah terdapat beberapa judul penulisan tugas akhir mengenai Penataan Ruang Kawasan Perkotaan didaerah otonom, diantaranya berjudul :

1. Analisis Kebijakan Pemerintah Dalam Penataan Ruang Kota Berbasis Lingkungan di Kelurahan Bumi Waras Kota Bandar Lampung
Rudi Arlansyah
Fakultas Hukum Universitas Lampung
2018
2. Implementasi Kebijakan Tata Ruang Wilayah Dalam Mewujudkan Pembangunan Kota Berkelanjutan di Kabupaten Magelang
Elvie Dyah Fitriana
Universitas Brawijaya, Malang
2017

⁷Satjipto Raharjo, *Kementrian Agraria dan Tata Ruang*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000,hlm:55.

Penulis bermaksud untuk mengkaji lebih dalam lagi mengenai Peraturan Presiden tentang Penataan Ruang Kawasan perkotaan Dihilubungkan dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah dan menuangkannya dalam bentuk skripsi dengan judul **“Tinjauan Terhadap Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2018 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Cekungan Bandung Dihilubungkan Dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan, serta permasalahan yang akan dikaji, maka permasalahan pokok yang akan diteliti oleh penulis adalah :

1. Bagaimana kedudukan Peraturan Daerah ketika suatu rencana tata ruang daerah diatur oleh Peraturan Presiden ?
2. Bagaimana pelaksanaan otonomi daerah terhadap Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Cekungan Bandung yang diatur didalam Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2018 ?

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah, tujuan dari penelitian penulis yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan peraturan daerah ketika rencana tata ruang daerah diatur oleh peraturan presiden.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan otonomi daerah terhadap Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Cekungan Bandung yang diatur didalam Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2018.

D. Kegunaan Penelitian

Setiap penelitian diharapkan adanya suatu kegunaan dan manfaat yang akan diambil, adapun yang menjadi manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis karya tulis skripsi ini diharapkan dapat memberikan pemikiran yang bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan dapat menjadi referensi khususnya dibidang hukum tata negara mengenai Peraturan Presiden dan Otonomi Daerah.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan berguna bagi :

- a. Universitas Langlangbuana dapat membantu memberikan sejumlah referensi bagi pembaca yang akan meneliti dengan mengangkat tema yang sama namun dengan sudut pandang yang berbeda.
- b. Masyarakat dan akademisi dalam menganalisis tentang Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah.
- c. Tambahan pengetahuan bagi pembaca terkait kasus yang diteliti oleh penulis.

E. Kerangka Pemikiran

Pemerintah Pusat menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat merupakan Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud didalam Undang-Undang Dasar 1945, yang dimaksud kekuasaan pemerintah adalah berbagai urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang dimiliki pemerintah pusat terdiri atas 3 yaitu :

1. Urusan pemerintahan absolut, yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
2. Urusan pemerintahan konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintahan Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
3. Urusan pemerintahan umum, yaitu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan seperti pembinaan wawasan kebangsaan, pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa serta penanganan konflik

Urusan pemerintahan terakhir yakni urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh pemerintah daerah atau diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada daerah dan untuk urusan pemerintahan absolut dijalankan oleh pemerintah, diantaranya

Urusan pemerintah pusat aboslut yaitu :

1. Politik luar negeri.
2. Pertahanan
3. Keamanan
4. Yustisi
5. Moneter dan fisik nasional, dan
6. Agama⁸

⁸ Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm 57.

Wewenangan adalah disebut dengan kekuasaan formal, yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang. Didalam lingkup wewenang pemerintah, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintahan tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan Perundang-undangan.⁹

Pemerintah Daerah di dalam Pasal 18 dan Pasal 18A Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa :

- 1) Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- 3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- 6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.

Pasal 18 A :

- 1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur dengan Undang-Undang dengan memperlihatkan kekhususan dan keragaman daerah.

⁹ Ateng Syarifudin, "Mendukung Hukum Pemerintahan", *Pro Justitia*, Universitas Parahyangan Bandung, 2012, hlm 22.

- 2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

Otonomi Daerah Merupakan asensi Pemerintahan Daerah, Pelaksanaan Otonomi Daerah pada dasarnya mencakup ranah pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya masing-masing daerah. Disamping itu, pelaksanaan otonomi daerah juga akan terkait dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai prinsi-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman antar daerah, juga memberi harapan bagi daerah untuk memahami lebih seksama tentang manfaat penataan ruang bagi pembangunan daerah yang berkelanjutan.¹⁰

Kota sebagai kutub pembangunan daerah, yang menjadi panutan penataan ruang wilayah perlu diberikan prioritas penataan yang memiliki jati diri pembanguna daerah sehingga terciptanya penjalaran pada pembangunan yang tertib, terarah, berkelanjutan keseluruh pelosok wilayahnya. Peranan para “*stakeholder*” pembanguna penataan kawasan perkotaan sangat penting untuk dapat tertib dan terarahnya pertumbuhan kota sesuai dengan penataan ruangnya. Karena itu adanya pemahaman yang sama serta komitmen yang konsisten untuk menjaga penataan kota menjadi sangat penting. Peran para “*stakeholder*” tersebut selain harus memiliki pemahaman dan konsistensi komitmen perlu pula memahami

¹⁰ H Zainal Asikin, *Ilmu Pemerintahan*, Raja Grafindo Persada. Jakarta,2011,hlm.25.

tugas dan tanggung jawabnya yang jelas agar pengendalian tata ruang dapat dilaksanakan sesuai dengan kewenangannya masing-masing.¹¹

Tata ruang merupakan wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak, selanjutnya penataan ruang adalah proses perencanaan ruang, pemanfaatan ruang serta pengendalian pemanfaatan ruang. Sebagaimana disebutkan di dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang bahwa “Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya”. Pengembangan fungsi tata ruang harus diimbangi oleh kebijakan pemerintah.¹²

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dasar rencana dalam suatu kepemimpinan dan cara bertindak agar terciptanya tujuan bagi kelompok politik tertentu.¹³

F. Metode Penelitian

Untuk memecahkan suatu masalah digunakan cara atau metode tertentu yang sesuai dengan pokok masalah yang akan dibahas. Metode tersebut dipilih agar peneliti dapat menghasilkan data-data positif dan dipercaya kebenarannya. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

¹¹Uton Rustam Harum “Pembangunan dan Kajian Otonomi Daerah”, *Pelatihan dan Lokakarya Tata Ruang Wilayah*, Bandung, 2001, hlm.1.

¹²*Ibid.* hlm.5.

¹³Marriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm12.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan berupa pendekatan Yuridis normatif. Menurut Soerjono Soekanto pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹⁴

2. Spesifikasi penelitian

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian yang bersifat deskriptif analitis. Penelitian ini untuk menggambarkan dan menemukan bahan-bahan mengenai fakta-fakta baik data sekunder dan data primer. Melakukan analisis untuk memecahkan masalah yang diteliti.

3. Tahap Penelitian

Data diperoleh dari studi kepustakaan, terdiri dari :

- a. Bahan data primer yang digunakan terdiri dari bahan-bahan hukum yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan maupun aturan hukum.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa teori hukum dan dapat berupa pendapat para ahli.

¹⁴ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 13-14

c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum berupa semua data-data yang memberikan tambahan ilmu dan informasi berupa jurnal-jurnal di internet.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik Pengumpulan Data dilakukan dengan Studi Dokumen yaitu meneliti dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan oleh peneliti adalah kualitatif dan disusun secara sistematis karena data ini yang ditulis oleh peneliti ini berupa teks atau narasi tekstual dengan tidak menggunakan rumus-rumus atau angka-angka.