

BAB I

KAJIAN PERATURAN DAERAH KOTA MOJOKERTO NOMOR 4 TAHUN 2012 DALAM PERSPEKTIF UNDANG UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG TATA RUANG

1.1. Latar Belakang

Penataan ruang menyangkut seluruh aspek kehidupan sehingga masyarakat perlu mendapat akses dalam proses perencanaan penataan ruang. Konsep dasar hukum penataan ruang terdapat dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 alinea ke-4, yang menyatakan “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia”. Selanjutnya, dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*”.¹

Ketentuan tersebut memberikan “hak penguasaan kepada Negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia, dan memberikan kewajiban kepada Negara untuk menggunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.” Kalimat tersebut mengandung makna, Negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mengambil dan memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan yang dikehendaki. Untuk dapat mewujudkan tujuan Negara tersebut, khususnya untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan

¹ Lihat dalam pasal 33 ayat 3 Undang Undang Dasar 1945

mencerdaskan kehidupan bangsa berarti Negara harus dapat melaksanakan pembangunan sebagai penunjang dalam tercapainya tujuan tersebut dengan suatu perencanaan yang cermat dan terarah.

Apabila Penulis cermati dengan seksama, kekayaan alam yang ada dan dimiliki oleh Negara, yang kesemuanya itu memiliki suatu nilai ekonomis, maka dalam pemanfaatannya harus diatur dan dikembangkan dalam pola tata ruang yang terkoordinasi, sehingga tidak akan adanya kerusakan dalam lingkungan hidup. Upaya perencanaan pelaksanaan tata ruang yang bijaksana adalah kunci dalam pelaksanaan tata ruang agar tidak merusak lingkungan hidup, dalam konteks penguasaan Negara atas dasar sumber daya alam, melekat di dalam kewajiban Negara untuk melindungi, melestarikan dan memulihkan lingkungan hidup secara utuh. Artinya, aktivitas pembangunan yang dihasilkan dari perencanaan tata ruang pada umumnya bernuansa pemanfaatan sumber daya alam tanpa merusak lingkungan.

Menurut Mochtar Koesoemaatmadja dalam mengomentari konsep Roscoe Pound, mengemukakan bahwa hukum haruslah menjadi sarana pembangunan. Disini berarti hukum harus mendorong proses modernisasi. Artinya bahwa hukum yang dibuat haruslah sesuai dengan cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.²

Sejalan dengan fungsi tersebut, maka pembentuk undang-undang mengenai penataan ruang. Untuk lebih mengoptimalkan konsep penataan ruang, maka peraturan perundang-undangan telah banyak diterbitkan oleh pihak

² Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 11.

pemerintah, dimana salah satu peraturan perundang-undangan yang mengatur penataan ruang adalah Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang merupakan undang-undang pokok yang mengatur tentang pelaksanaan penataan ruang.

Sebagaimana konsideran yang terdapat dalam Undang undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang yakni Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya penge-lolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berha-sil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keberadaan suatu rencana tata ruang kota merupakan bagiandari rencana tata ruang nasional, provinsi dalam bentuk satu kesatuan. Untuk melaksanakan kegiatan pembangunan di Wilayah Kota Mojokerto meliputi seluruh wilayah administrasi Kota Mojokerto yang terdiri dari 2 (dua) kecamatan dan 18 (delapan belas) kelurahan: Kecamatan Prajuritkulon; dan Kecamatan Magersari telah memiliki suatu rencana tata ruang yang telah di bentuk dalam bentuk Peraturan Daerah (PERDA) yaitu Peraturan Daerah NOMOR 4 TAHUN 2012 Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Mojokerto Tahun 2012- 2032, yang berfungsi untuk

mengatur, menentukan dan mengendalikan setiap kegiatan yang berkenaan dengan pemanfaatan fungsi ruang tersebut.

Dalam penataan ruang nasional menurut Ginanjar Kartasasmita dalam Gatot P.S dinyatakan bahwa terdapat konvensi nasional berkaitan dengan pengaturan peran serta masyarakat dalam penataan ruang dan pembangunan, ada beberapa tujuan yang ingin dicapai, yaitu:

1. Mencegah timbulnya kerusakan fungsi lingkungan hidup;
2. Menjamin pemanfaatan sumber daya optimal;
3. Mewujudkan keseimbangan antar wilayah melalui pemanfaatan ruang wilayah secara serasi, selaras dan seimbang serta berkelanjutan dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi, memprecepat pertumbuhan wilayah yang tertinggal, dan meningkatkan daya dukung lingkungan;
4. Meningkatkan kemampuan memelihara pertahanan keamanan Negara yang dinamis dan memperkuat integritas nasional.³

Sehubungan dengan penataan ruang, maka perencanaan tata ruang yang dibuat oleh daerah, baik itu kabupaten/kota, harus sesuai peraturan daerah yang telah dibuat sebelumnya, bahkan untuk lebih memberikan kekuatan hukum, perencanaan tata ruang wilayah yang akan dibuat harus disahkan melalui peraturan daerah. Maka Kepala Daerah menyelenggarakan penataan ruang Kabupaten/Kota.

³ Gatot P. Soemartono. R. M. *Hukum Lingkungan Indonesia.*, Sinar Grafika Jakarta 1998, hlm. 27

Untuk Kota Mojokerto, kewenangan tersebut telah diwujudkan/dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Mojokerto Tahun 2012-2032.

Penyusunan Tata Ruang daerah diarahkan untuk dapat menetapkan pola pengembangan penataan ruang wilayah dengan tujuan untuk mewujudkan pemanfaatan ruang yang efisien, efektif, optimal dan berkesinambungan serta sesuai dengan kebutuhan daerah dan kemampuan daya dukung lingkungan.

Sebagaimana disampaikan pada bagian sebelumnya, penataan ruang terdiri atas perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Tahap perencanaan tata ruang kota, berdasarkan pengetahuan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan ruang, perencanaan tata ruang merupakan proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang mencakup proses penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Rencana tata ruang berisi rencana struktur ruang dan rencana pola pemanfaatan ruang.

Rencana struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Adapun rencana pola pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.

Sebagai sebuah ketentuan yang mengikat, rencana tata ruang selanjutnya menjadi pedoman dalam proses pembangunan yang terkait dengan pengembangan

struktur ruang dan pembentukan pola pemanfaatan ruang di wilayah perencanaan.⁴

Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) merupakan standar yang tidak hanya ditujukan bagi perlindungan lingkungan, melainkan juga bagi kebijaksanaan pembangunan, artinya :

Dalam penyediaan, penggunaan, peningkatan kemampuan sumber daya alam dan peningkatan taraf ekonomi, perlu menyadari pentingnya pelestarian fungsi lingkungan hidup, kesamaan derajat antar generasi, kesadaran terhadap hak dan kewajiban masyarakat, pencegahan terhadap pembangunan yang destruktif (merusak) yang tidak bertanggung jawab terhadap lingkungan, serta berkewajiban untuk turut serta dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan pada setiap lapisan masyarakat.⁵

Pembangunan bertemakan *sustainable development* sudah dilakukan di banyak negara yang telah menghasilkan berbagai kemajuan di berbagai bidang, baik bidang teknologi, produksi, manajemen ekonomi, pendidikan dan informasi yang kesemuanya itu telah meningkatkan kualitas hidup manusia.

Oleh karena itu untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan yang dibutuhkan sebuah perencanaan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sehingga dapat memberikan jaminan, perlindungan, kepastian, dan arah bagi pembangunan. Instrumen yang dibutuhkan itu menurut Lili Rasjidi adalah “hukum”⁶. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi rakyat.

⁴ Nurmandi, *manajemen Perkotaan, lingkungan Bangsa*, Yogyakarta, 1995, hlm. 72

⁵ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Edisi ke-7, Cetakan ke-14, Yogyakarta, 1999, hal. 18-19

⁶ Lili Rasjidi dan I.B. Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hal. 118

Berdasarkan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dalam pemanfaatan ruang perlu dikembangkan penatagunaan tanah yang mengatur pola pengelolaan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Hal ini terkait dengan implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Mojokerto Tahun 2012-2032 yang diharapkan dapat dilaksanakan dengan baik guna mengatur pengembangan kawasan permukiman di Kota Mojokerto.

Kota Mojokerto merupakan daerah di Jawa Timur, bahkan di Indonesia yang memiliki satuan wilayah maupun luas wilayah terkecil yakni 16,465 km² dengan kepadatan penduduk yang tinggi⁷. Pertambahan penduduk yang tinggi menyebabkan kebutuhan akan perumahan dan permukiman meningkat. Akibatnya adalah meningkatnya jumlah perumahan dan permukiman tidak diiringi dengan manajemen pemanfaatan ruang sehingga tercipta suatu wilayah perumahan dan permukiman yang tidak teratur yang menyebabkan penyebaran penduduk yang tidak merata.

Data yang dimiliki Kota Mojokerto di tahun 2013 yakni terdapat kurang lebih terdapat 584,82 Ha yakni Perumahan tidak teratur. Sekitar 35% Luas Kota Mojokerto adalah Perumahan tidak teratur. Jika Luas keseluruhan Kota Mojokerto di dalam presentase maka akan muncul sebagai berikut: Pemukiman = 44,14 % Pendidikan = 0,79 % ,Industri = 4,34 % ,Pertanian = 41,76 % , Usaha Perdagangan = 2,76 % , Perkantoran = 2,46 % , Kesehatan = 0,66 % , Sarana Perhubungan= 2,40% , Kuburan / makam = 0,04 % ,Lapangan Olahraga = 0,15 %

⁷ Data Bappeko Kota Mojokerto Tahun 2014

Peribadatan = 0,21 % , dan Lain-lain = 0,24 % .⁸

Pembangunan khususnya di daerah Kota Mojokerto yang kini semakin cepat. tetapi banyak yang tidak dihiraukan masalah tata ruang. seperti halnya Ruang yang dipergunakan sebagai ruang publik. Ruang Pemukiman yang berkurang tertata atau teratur disini yang seharusnya menjadi prioritas pembangunan malah luas wilayahnya lebih kecil di banding perumahan tidak teratur. Pembangunan yang kini semakin cepat, tetapi mengesampingkan presentase yang di haruskan untuk struktur ruang publik dan masih banyak lainnya.

Alasan-alasan tersebut di atas memotivasi penulis untuk melakukan kajian dan sekaligus membahas berbagai kebijakan yang telah berjalan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Mojokerto dan peran serta masyarakat, yang akan dituangkan dalam hasil penelitian yang berjudul : “Tinjauan Yuridis Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 4 Tahun 2012 Dalam Perspektif Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Tata Ruang.

⁸ Data Bappeko Kota Mojokerto tahun 2014

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap kepentingan publik dengan pengaturan tata ruang menurut peraturan daerah Kota Mojokerto No.4 tahun 2012 ?
2. Apakah pengaturan Tata Ruang dan wilayah Kota Mojokerto sudah sesuai dengan Undang Undang No. 26 tahun 2007?

1.3 Tujuan

- a) Untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap kepentingan publik dengan pengaturan tata ruang menurut peraturan daerah Kota Mojokerto No.4 tahun 2012.
- b) Untuk mengetahui pengendalian penatagunaan tanah dan tata ruang di kota Mojokerto.

1.4 Kegunaan

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis yaitu :

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam menambah ilmu pengetahuan pada penegakan hukum positif bidang lingkungan hidup pada penyelenggaraan pemerintahan era desentralisasi.

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat memberikan masukan bagi Pemerintah Kota Mojokerto sehingga kebijakan yang dilakukan

dalam pengelolaan tata ruang dan wilayah agar tetap mempertimbangkan aspek lingkungan hidup sebagai wujud pembangunan yang berkelanjutan.

1.5 Keaslian

Berdasarkan informasi dan penelusuran kepustakaan yang dilakukan oleh penulis terhadap hasil-hasil penelitian yang pernah dilakukan dan secara khusus di lingkungan Universitas Trunojoyo Madura, penelitian mengenai “Tinjauan Yuridis Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Mojokerto Tahun 2012-2032 Dalam Prespektif Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Tata Ruang” belum pernah dilakukan penelitian pada topik dan permasalahan yang sama. Obyek penelitian yang di lakukan merupakan suatu kajian ilmiah dan belum pernah dianalisis secara komprehensif dalam suatu penelitian ilmiah sehingga penelitian ini merupakan sesuatu yang baru dan asli sesuai dengan azas-azas keilmuan yang jujur, rasional, obyektif dan terbuka sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan transparan untuk kritikan yang bersifat membangun sesuai dengan topik, permasalahan dan lokasinya.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma dalam hukum positif.⁹

⁹ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang : Banyumedia, 2005, Hlm. 295.

Alasan peneliti menggunakan penelitian hukum normatif karena untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi, dan juga menggunakan penelitian hukum empiris karena untuk mengidentifikasi implementasi Peraturan Pemerintah dalam hal ini objek penelitiannya adalah pemekaran kecamatan. Selain itu juga penyelesaian masalahnya akan lebih rinci mengetahui dan mengerti serta disamping menganalisis peraturan yang ada juga berhadapan dengan kenyataan dan secara langsung berhubunga dengan responden.

1.6.2 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu metode pendekatan yang menggunakan konsep legal positif. Berdasarkan konsep ini, hukum dipandang identik dengan norma-norma tertulis, yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan meninjau hukum sebagai suatu sistem normatif yang otonom, mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat nyata.¹⁰

Dalam tipe penelitian ini, peneliti akan menggunakan beberapa pendekatan masalah meliputi pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan analitis (*Analytical Approach*).

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) Pendekatan perundang-undangan dapat dijabarkan sebagai berikut :

¹⁰ Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta : Alumni, 1988, hlm 13-14.

Suatu pendekatan normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Peneliti melihat hukum sebagai sistem tertutup yang memiliki sifat-sifat *comprehensive, al inclusive, systematic*.¹¹

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adalah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan undang-undang dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.¹²

2. Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*)

Pendekatan analitis dapat dijabarkan sebagai berikut :

Maksud utama analisis terhadap bahan hukum adalah mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan-putusan hukum.¹³

Peneliti menggunakan kedua model pendekatan tersebut karena kedua model pendekatan tersebut dapat digunakan sebagai pisau analisis yang dapat digunakan peneliti untuk mengetahui dan menganalisis mengenai pendelegasian kewenangan yang diberikan Walikota Mojokerto..

¹¹ *Ibid.* Hal. 302 – 303.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana. 2010. Hlm. 23.

¹³ Johny Ibrahim, *Op.cit*, halaman 310.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian normatif, bahan pustaka merupakan data dasar dimana dalam penelitian ini penulis mengumpulkan bahan primer, bahan sekunder, dan bahan hukum tersier yang merupakan data sekunder.¹⁴ Selain itu juga ada wawancara dengan Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan untuk mendapatkan informasi yang akan diteliti. Dalam hal ini data sekunder dibagi menjadi tiga bagian, yakni:

- a. Bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki Undang-Undang Dasar 1945 , Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Tata ruang , Peraturan Pemerintah nomor 26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Tahun 2011—2031, Peraturan Daerah Kota Mojokerto No.4 Kota Mojokerto tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Mojokerto 2012 – 2032.
- b. Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang terdiri atas buku buku teks (*textbook*) yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh, jurnal-jurnal hukum, kasus-kasus hukum, yurisprudensi, dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian.

¹⁴ Soerdjono, Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta : PT. Rajagrafindo, 2007, hlm 37.

c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lainlain.¹⁵

1.7 Metode Analisa Data

Dalam penelitian, analisis data harus dilakukan untuk lebih objektif memberikan jawaban terhadap permasalahan yang ada. Analisis data dilakukan secara kualitatif dan diolah dengan dukungan logika berpikir serta keabsahan dokumen sehingga akan diuraikan secara sistematis yang mampu menjelaskan hubungan-hubungan berbagai jenis data sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan dengan logika deduktif.

¹⁵ Soerdjono, Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press 1981, hlm 296.