

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Pendahuluan

Penataan ruang merupakan instrumen penting dalam pembangunan nasional yang berkelanjutan. Ia berfungsi sebagai pedoman dalam pemanfaatan ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, serta memberikan arah bagi pembangunan infrastruktur, ekonomi, sosial, dan lingkungan. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut sebagai UU PR) mengamanatkan pembentukan Rencana Tata Ruang Wilayah (selanjutnya disebut sebagai RTRW) sebagai landasan operasional penataan ruang di berbagai tingkatan pemerintahan, mulai dari nasional, provinsi, kabupaten/kota, hingga rencana detail tata ruang.¹ RTRW disusun melalui proses yang melibatkan partisipasi masyarakat dan pemangku kepentingan terkait, sehingga diharapkan mencerminkan aspirasi dan kebutuhan daerah. Prinsip keberlanjutan menjadi landasan penting dalam setiap prosesnya, memastikan bahwa pemanfaatan sumber daya alam dan pembangunan dilakukan secara bertanggung jawab dan tidak merusak lingkungan.²

Di sisi lain, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk menetapkan Proyek Strategis Nasional (selanjutnya disebut sebagai PSN) sebagai upaya percepatan pembangunan infrastruktur dan ekonomi yang dianggap vital bagi kepentingan nasional. Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang

¹ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

² Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). (Dapat diakses melalui situs web resmi Kementerian ATR/BPN atau situs web peraturan perundang-undangan seperti Peraturan BPK).

Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020) dimana Perpres ini merupakan landasan hukum utama bagi penetapan dan pelaksanaan PSN. Di dalamnya diatur mengenai kriteria PSN, mekanisme penetapan, dan fasilitas yang diberikan kepada PSN.³ Pada pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa Pemerintah melakukan percepatan Proyek Strategis Nasional yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan/atau Badan Usaha.⁴

Penetapan Proyek Strategis Nasional (PSN) bertujuan untuk mempercepat proses perizinan, pembebasan lahan, dan pelaksanaan proyek. Dukungan terhadap hal ini juga diberikan melalui **Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**, yang menyederhanakan mekanisme perizinan dan pengadaan tanah. Namun, penetapan PSN kerap menimbulkan konflik norma ketika tidak sejalan dengan RTRW daerah.

Kasus **Surabaya Waterfront Land (SWL)** di pesisir Kenjeran, Surabaya Timur, menjadi contoh nyata. Proyek reklamasi seluas 1.084 hektare ini dirancang sebagai kawasan terpadu untuk hunian, bisnis, dan wisata. Namun, penetapannya sebagai PSN menimbulkan persoalan hukum karena

³Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (ekon.go.id) dan Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP) (kppip.go.id).

⁴ Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

diduga tidak sesuai dengan RTRW Kota Surabaya dan RTRW Provinsi Jawa Timur, serta Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Lebih lanjut, proyek SWL berpotensi mengganggu ekosistem pesisir, termasuk kawasan mangrove yang dilindungi. Wali Kota Surabaya, Eri Cahyadi, menyatakan bahwa kawasan Pamurbaya merupakan kawasan mangrove yang harus dilestarikan dan tidak boleh terganggu oleh proyek pembangunan.

Ketidaksesuaian antara kebijakan pusat dan peraturan daerah ini bukan sekadar persoalan administratif, melainkan sebuah benturan norma . Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 secara eksplisit telah memetakan dan melindungi kawasan yang menjadi lokasi proyek SWL. Beberapa ketentuan kunci dalam Perda tersebut secara langsung bertentangan dengan rencana proyek SWL.

Pertama, Perda RTRW secara spesifik mendefinisikan lokasi proyek sebagai kawasan lindung sempadan pantai yang peruntukannya diarahkan untuk ruang terbuka hijau, bukan untuk pembangunan skala besar. Hal ini tertuang dalam **Pasal 42 ayat (3) dan (4)**, yang berbunyi: “(3) Kawasan lindung setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, terdiri dari: c. kawasan sempadan pantai di Kecamatan Kenjeran dan Kecamatan Bulak.” Selanjutnya pada pasal 4 berbunyi “ (4) Strategi pengembangan kawasan lindung setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilakukan dengan: c. mengembangkan kawasan sempadan pantai sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c, sebagai kawasan ruang terbuka

hijau dan/atau ruang terbuka non hijau yang terintegrasi dengan wisata alam maupun buatan;”⁵

Kedua, Perda RTRW Surabaya secara tegas melarang pengalihan fungsi Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang sudah ditetapkan. Larangan ini menjadi dinding hukum yang kokoh, sebagaimana dinyatakan dalam **Pasal 43 ayat (4) huruf a**, yang berbunyi:“(4) Upaya pengelolaan ruang terbuka hijau publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2), meliputi : a. melindungi dan tidak mengalih fungsikan ruang terbuka hijau;”⁶ Komitmen untuk melindungi RTH tersebut diperkuat lebih lanjut dalam strategi pelestariannya pada **Pasal 14 ayat (4) huruf c**, yang bertujuan untuk: “melestarikan ruang terbuka hijau untuk fungsi lindung, penciptaan iklim mikro, pereduksi polutan, serta pengendalian pelestarian lingkungan kota.”⁷

Ketiga, dalam ketentuan zonasi, Perda ini juga mengamanatkan adanya pengendalian ketat terhadap aktivitas yang dapat merusak RTH. Hal ini ditegaskan dalam **Pasal 88 huruf c**, yang menyatakan bahwa ketentuan umum peraturan zonasi untuk kawasan RTH berisi ketentuan mengenai: “c. pengendalian kegiatan di kawasan ruang terbuka hijau yang berpotensi merusak keberadaan serta kelestarian ruang terbuka hijau;”⁸ Rangkaian aturan dalam Perda RTRW tersebut menunjukkan bahwa penetapan SWL sebagai PSN tidak hanya mengabaikan

⁵ Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014–2034, Pasal 42 ayat (3) dan (4).

⁶ *Ibid.*, Pasal 43 ayat (4) huruf a.

⁷ *Ibid.*, Pasal 14 ayat (4) huruf c.

⁸ *Ibid.*, Pasal 88 huruf c.

produk hukum daerah, tetapi juga berpotensi merusak fungsi ekologis dan tatanan ruang yang sudah direncanakan.

Konflik norma ini mencerminkan tantangan dalam sinkronisasi kebijakan tata ruang antara pemerintah pusat dan daerah. Penetapan PSN yang tidak sesuai dengan RTRW daerah menimbulkan pertanyaan mengenai mekanisme penyelesaian konflik norma dan dampaknya terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam perencanaan dan pengendalian tata ruang. Diperlukan kajian mendalam untuk memahami bagaimana mekanisme penyelesaian konflik norma ini dapat dijalankan dan bagaimana implikasinya terhadap otonomi daerah dalam konteks penataan ruang. Hal Ini menekankan pentingnya koordinasi dan sinkronisasi.

Dari hasil analisis penulis diatas menjadi penting untuk dikaji dalam mempertanyakan hierarki kewenangan pemerintah pusat dengan daerah terkait rencana dan/atau startegi pembangunan nasional melalui daerah yang sesuai dengan RTRW. Sehingga dari kajian tersebut diatas penulis tertarik untuk mengambil meneliti dengan judul **“Harmonisasi Pengaturan Kebijakan Proyek Strategi Nasional di Surabaya (Studi Konflik Antara Peraturan Presiden, Undang - Undang Tentang Penataan Ruang, dan Peraturan Daerah Tentang Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas adapun permasalahan yang ingin di tulis yaitu :

- 1.2.1 Apa implikasi hukum dari ketidaksesuaian peruntukan wilayah antara kebijakan PSN pusat dan RTRW daerah terhadap perencanaan dan pengendalian tata ruang oleh pemerintah daerah?"
- 1.2.2 Bagaimana mekanisme penyelesaian konflik norma yang timbul antara penetapan Proyek Strategis Nasional (PSN) dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Daerah (Perda) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dalam konteks peruntukan wilayah?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini antara lain :

- 1.3.1 Untuk mengetahui dan mempelajari implikasi hukum dari ketidaksesuaian peruntukan wilayah antara kebijakan Proyek Strategis Nasional (PSN) pusat dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) daerah terhadap perencanaan dan pengendalian tata ruang oleh pemerintah daerah
- 1.3.2 Untuk mengetahui dan mempelajari mekanisme penyelesaian konflik norma yang timbul antara penetapan Proyek Strategis Nasional (PSN) dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Daerah (Perda) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dalam konteks ketidak sesuaian peruntukan wilayah?

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini secara garis besar dapat memberikan kegunaan manfaat secara fungsi teoritis maupun fungsi praktis. Adapun yang menjadi kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1.6.1 Secara teoritis

Dengan adanya penelitian ini dapat diharapkan sebagai inspirasi pemikiran ilmiah dan pengembangan ilmu hukum dalam melengkapi kajian yang mengarah pada ilmu pengetahuan dan wawasan mengenai mekanisme penyelesaian konflik norma yang timbul antara perpres PSN dengan UU penataan Ruang dan perda RTRW dalam konteks peruntukan wilayahnya serta apa implikasinya terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam perencanaan dan pengendalian tata ruang?

1.6.2 Secara praktis

Menambah wawasan dan referensi bagi peneliti selanjutnya yang berfokus pada mekanisme penyelesaian konflik norma yang timbul antara perpres PSN dengan UU penataan Ruang dan perda RTRW dalam konteks hierarki peraturan perundang-undangan.

1.5 Keaslian Penelitian

No	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang Diusulkan
1.	Konflik Norma Mengenai Pengupahan Pada Peraturan Daerah Nomor 22	Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka dirumuskan permasalahan adalah apakah Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun	Penulis ingin menguraikan mengenai konflik norma pada Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2012 Tentang Sistem Pengupahan	Sedangkan penelitian sekarang studi Kasus SWL menjadi kasus yang relevan untuk mengkaji potensi konflik norma antara RTRW dan penetapan PSN. Dimana dalam penelitian yang

	Tahun 2012 Tentang Sistem Penyelenggaraan Ketenagakerjaan Di Kabupaten Pasuruan	2012 tentang Sistem Penyelenggaraan Ketenagakerjaan di Kabupaten Pasuruan mengandung konflik norma?	di Kabupaten Pasuruan. Hal ini dilakukan agar adanya tindakan terhadap Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2012 Tentang Sistem Pengupahan di Kabupaten Pasuruan ini. Dimana adanya Peraturan daerah no 22 tahun 2012 yang menjadi konflik dalam pengupahan para buru dan uang operasional Perusahaan	sekrang Potensi konflik norma atas ketidaksesuaian antara Peraturan Presiden (Perpres) yang menetapkan SWL sebagai PSN dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut sebagai UU PR) dan Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya dan Provinsi Jawa Timur. Dimana telah jelas pada Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 telah mengatur hierarki peraturan perundang-undangan, di mana UU lebih tinggi dari Perpres
2.	Konstitusionalitas Permenkumham Nomor 02 Tahun 2019 Penyelesaian Konflik Norma Melalui Mediasi	Apakah perkemkumham no 02 tahun 2019 telah sesuai dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan UU 12 Tahun 2011	kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam menyelesaikan disharmoni peraturan perundang-undangan berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 adalah sesuatu yang melanggar norma atau norma hukum yang lebih tinggi. Karena UUD 1945 yang memberikan kewenangan untuk	Sedangkan penelitian sekarang studi Kasus SWL menjadi kasus yang relevan untuk mengkaji potensi konflik norma antara RTRW dan penetapan PSN. Dimana dalam penelitian yang sekrang Potensi konflik norma atas ketidaksesuaian antara Peraturan Presiden (Perpres) yang menetapkan SWL sebagai PSN dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut sebagai UU PR) dan Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya dan

			menguji peraturan perundang-undangan menurut undang-undang adalah kepada Mahkamah Agung dan kepada lembaga lain. Kedua, Mahkamah Agung harus melakukan uji materi yang konsep kewenangan idealnya diatur dalam UUD 1945 dan bukan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Jika ingin menguji peraturan perundang-undangan, maka peraturan perundang-undangan harus dibuat dalam bentuk undang-undang	Provinsi Jawa Timur. Dimana telah jelas pada Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 telah mengatur hierarki peraturan perundang-undangan, di mana UU lebih tinggi dari Perpres
3	Analisa konflik hukum wewenang pengawasan kegiatan pertambangan pasca berlakunya Undang-undang pemerintahan daerah tahun 2014	1.menganalisis aspek hukum konflik norma dalam UU Minerba dengan UU Pemda 2014? 2. Menganalisis dan memecahkan masalah kendala penegakan hukum usaha pertambangan melalui pengawasan.	Berlakunya UU Pemda 2014 konflik wewenang dalam penegakan hukum administrasi melalui pengawasan dapat terjadi antara dua tingkat pemerintah daerah. Hal ini lah peraturan baru dan umum, UU Pemda mempunyai posisi lebih kuat dalam memenuhi hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.	Sedangkan penelitian sekarang studi Kasus SWL menjadi kasus yang relevan untuk mengkaji potensi konflik norma antara RTRW dan penetapan PSN. Dimana dalam penelitian yang sekarang Potensi konflik norma atas ketidaksesuaian antara Peraturan Presiden (Perpres) yang menetapkan SWL sebagai PSN dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan

			Namun demikian, usaha pertambangan yang lebih banyak berada di wilayah kabupaten/kota menuntut pengawasan kegiatan pertambangan oleh provinsi harus mengikutsertakan bupati/walikota berdasarkan tugas pembantuan (mede bewind)	Ruang (selanjutnya disebut sebagai UU PR) dan Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya dan Provinsi Jawa Timur. Dimana telah jelas pada Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 telah mengatur hierarki peraturan perundang-undangan, di mana UU lebih tinggi dari Perpres
--	--	--	---	--

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Dalam penyusunan skripsi ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif berfokus pada pengkajian dan analisis terhadap norma-norma hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, doktrin hukum, dan bahan hukum lainnya. Alasan peneliti mengambil penelitian ini karena untuk menganalisis potensi konflik norma atas ketidaksesuaian Peraturan Presiden (Perpres) yang menetapkan SWL sebagai PSN dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut sebagai UU PR) dan Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya dan Provinsi Jawa Timur.

1.6.2 Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan pada skripsi penelitian ini adalah **Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach)** merupakan pendekatan utama dalam penelitian hukum normatif. dalam metode pendekatan ini peneliti perlu memahami hierarki, Asas - Asas dalam peraturan perundang undangan.⁹

Penelitian akan menganalisis dan menginterpretasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan isu hukum yang diteliti, yaitu UU Penataan Ruang, Perpres PSN, Perda RTRW, dan peraturan terkait lainnya. Analisis dilakukan untuk memahami makna, ruang lingkup, dan hubungan antar norma dalam peraturan-peraturan tersebut.

Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach) dimaksudkan untuk menganalisa bahan hukum sehingga dapat diketahui makna yang terkandung pada istilah-istilah hukum. Hal itu dilakukan sebagai usaha untuk memperoleh makna baru yang terkandung dalam istilah-istilah yang diteliti, atau menguji istilah hukum tersebut dalam teori dan praktek¹⁰

dimana Pendekatan ini mengkaji konsep-konsep hukum yang relevan dengan isu yang diteliti, seperti konsep penataan ruang, kewenangan pemerintah pusat dan daerah, otonomi daerah, partisipasi masyarakat, dan kepentingan umum. Pemahaman yang mendalam terhadap konsep-konsep

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014) hlm. 137

¹⁰ Hajar M, *Model-Model Pendekatan Dalam Penelitian Hukum dan Fiqh*(Pekanbaru: UIN Suska Riau, 2015) hlm. 41

ini penting untuk menganalisis dan menginterpretasi norma-norma hukum secara tepat.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

a. Bahan Hukum Primer

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer yang merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya punya otoritas yang terdiri dari; perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.¹¹ Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang,
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Omnibus Law)
6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
7. Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional

¹¹ *Ibid hal 133*

8. Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020
9. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya Tahun 2014–2034

Bahan hukum yang terkumpul, dikaji dengan memperhatikan sistem norma yang berlaku di Indonesia berdasarkan Pasal 7 UU No. 12 tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.¹²

b. Bahan Hukum sekunder

Bahan hukum sekunder, bahan hukum yang terdiri atas; buku hukum, jurnal hukum yang berisi prinsip-prinsip dasar (asas hukum), pandangan para ahli hukum (doktrin), hasil penelitian hukum, kamus hukum, ensiklopedia hukum.¹³

1.6.4 Metode Analisis kualitatif

Analisis kualitatif merupakan analisis data yang tidak menggunakan angka, melainkan memberi gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan-temuan, dan karenanya ia lebih mengutamakan mutu/kualitas dari data, dan bukan kuantitas.¹⁴ Analisis data dilakukan secara kualitatif mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-

¹² Zainuddin Ali, METODE PENELITIAN HUKUM (Jakarta: Sinar Grafika, 2019).

¹³ Wiwik Sri Widiarty, BUKU AJAR METODE PENELITIAN HUKUM (Yogyakarta: Publika Global Dunia, 2024).

¹⁴ Salim H. S. dan Erlies Septiana, Nurbani, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 19.

undangan. Hasil analisis tersebut yang akan penulis kaitkan dengan permasalahan dalam penelitian ini untuk menghasilkan suatu penelitian obyektif guna menjawab permasalahan dalam penelitian.