

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Secara teori dalam bentuk susunan negara terbagi dua bentuk, pertama Negara kesatuan sementara yang kedua Negara Federasi. Sedangkan di Indonesia sendiri merupakan negara kesatuan yang telah diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang mengatakan “*Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik*”<sup>1</sup>. Berbicara mengenai Negara kesatuan merupakan negara berdaulat dimana sebagai kesatuan tunggal yang terbagi menjadi dua yaitu kekuasaan oleh pusat dan kekuasaan oleh pusat maupun daerah.

Walaupun kekuasaan terpecah menjadi Provinsi, Daerah dan lain sebagainya tetapi tetap saja kekuasaan berada pada kekuasaan tertinggi yaitu pusat. Adapun pelaksanaan asas desentralisasi ini yang membentuk daerah-daerah otonom yang menjadi satu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki garis wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan memiliki kewajiban mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan demikian daerah otonom memiliki Daerah, yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>.Lihat Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (1)

<sup>2</sup>.Soehino, *Ilmu Negara*,( Yogyakarta : Liberty,2001),hlm 225.

Setelah perubahan ke-2 UUDNRI1945 mengenai ketentuan pemerintah daerah dengan memberikan daerah otonomi yang seluas-luasnya yang dilaksanakan

melalui desentralisasi, tujuannya untuk memiliki kemandirian dalam mengurus dan mengatur urusan pemerintahan daerah. Ditegaskan pula Ditegaskan pula dalam UUD NRI 1945 pasal 18-B ayat (1) ialah “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*” adanya pasal tersebut menjadi dasar konstitusional untuk mengatur sistem pemerintahan daerah. Disamping itu pemerintah daerah menjamin terselenggaranya tata pemerintah yang baik (*good governance*).

Tidak hanya itu di tunjang dari segi aspek kebijakan publik yang diberikan oleh pemerintah dalam menyejahterakan rakyat. Untuk melaksanakan tatakelola yang baik perlu adanya pembaruaan administrasi negara dan penegakkan hukum itu sendiri. Pemerintah membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur sektor kehidupan guna untuk mencegah terjadinya perilaku menyimpang yang bisa merugikan masyarakat.<sup>3</sup> Tidak hanya di pemerintah pusat saja yang ingin mencapai tata kelola yang baik di pemerintah daerahpun juga mengharapkan hal yang sama. Jika suatu pemerintahan mengharapkan suatu tatakelola yang baik dengan memberikan suatu kebijakan yang ada.

---

<sup>3</sup>. H. Muhammad Ridha Suaib, *PENGANTAR KEBIJAKAN PUBLIK ; Dari Administrasi Negara, Kebijakan Publik, Pelayanan Publik, Good Governance Hingga Implementasi Kebijakan*,(Yogyakarta : Candi Gebang I,2016), hlm.173

Dalam suatu kebijakan agar tersampainya tatakelola pemerintah yang baik yang ada di daerah baik pemerintah Provinsi maupun kabupaten/kota yang memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan penataan ruang. Di sini pemerintah provinsi berhak mengeluarkan kebijakan untuk perencanaan tata ruang di daerah perbatasan. Dan adapula konsep dasar hukum penataan ruang yang terdapat pada pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menjelaskan *“bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyatnya”*.<sup>4</sup> Dalam pengendalian tata ruang kota sangat penting adanya perizinan lokasi karena sebagai alat pengendalian pemanfaatan lahan agar sesuai dengan rencana tata guna lahan atau tata ruang.

Adapun permasalahan mengenai perizinan yang ada di setiap provinsi di Indonesia dalam pembangunan yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang ada di kabupaten atau kota. Seperti halnya yang terjadi di Jawa Barat salah satu perusahaan terbesar yang ada di Indonesia ialah Lippo Group. Dalam pembangunan mega proyek Meikarta yang menyalahi aturan penataan ruang yang ada di wilayah kabupaten Bekasi. Dan tidak hanya menyalahi aturan saja melainkan Proyek Meikarta baru (mengantungi) IPPT (Izin Peruntukan Penggunaan Tanah) saja tetapi tidak memiliki izin IMB dan AMDAL. IPPT (Izin Peruntukan Penggunaan Tanah) ini hanya diberikan sebesar 84,6 hektar yang merupakan hak dari Meikarta karena sebelum proyek Meikarta, Lippo Cikarang mengantongi izin pencadangan tanah untuk kegiatan industri. Izin itu beralaskan Surat Bupati Bekasi Nomor: 593/2684/Bappeda pada 10 Agustus 1994 tentang

---

<sup>4</sup>.lihat Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 33 ayat 3

permohonan konfirmasi pencadangan tanah. Selanjutnya lewat Surat Gubernur Jawa Barat Nomor: 593.82/SK.576-PEM.UM/94 pada 29 Maret 1994, Lippo mendapat persetujuan lokasi, penggunaan dan izin pembebasan tanah seluas 3.250 hektar (ha).Belakangan, Pemerintah Kabupaten Bekasi mengubah rencana tata ruang dan wilayah (RTRW). Pemerintah Kabupaten Bekasi terakhir kali memperbarui Rencana Tata Ruang Wilayah untuk periode 2011-2031 yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 12 Tahun 2011.Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah terbaru itu, Pemkab Bekasi membagi menjadi empat wilayah pengembangan (WP), yakni kawasan Bekasi bagian tengah (WP I), Bekasi bagian selatan (WP II), Bekasi bagian timur (WP III), dan Bekasi bagian Utara (WP IV). Tak ada penyebutan kawasan Lippo Cikarang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah tersebut.<sup>5</sup>

Sedangkan yang diketahui dimana meikarta menggunakan tanah lebih dari hak yang diberikan oleh pemerintah kabupaten bekasi dimana luasan tanah yang di gunakan oleh lippo grub ini seluas 500hektar. Guna untuk pembangunan kota mandiri dimana kota tersebut harus memiliki fasilitas pendidikan, kesehatan, pusat perbelanjaan, dan sosial budaya. Biasanya, pemerintah melakukan penyesuaian tata ruang, yang evaluasinya dilakukan setiap lima tahun sekali. Lippo Group mengucurkan investasi sekitar Rp 278 triliun untuk proyek Meikarta.

Bahwa dalam pengelolaan penataan ruang diberikan kepada pemerintah daerah seperti yang dijelaskan dalam pemerintahan urusan konkurennya dalam

---

<sup>5</sup>. sengkabut izin dan pemasaran megaprojek meikarta, dikutip dari <http://amp.katadata.co.id/telaah/2017/10/07/sengketa-izin-dan-pemasaran-megaprojek-meikarta> (diunduh tanggal 26 agustus 2018)

perihal mengenai perizinan mendirikan bangunan ditegaskan pada ketentuan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UUPR No 26 tahun 2007) Pasal 7, ayat (1): "Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Pasal 7, ayat (2): "Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah."<sup>6</sup> Dalam pasal tersebut sudah jelas dikatakan bahwasannya pemerintah daerah juga memiliki kewenangan dalam mengatur penataan ruang yang ada.

Sedangkan Dalam kewenangan pemerintah daerah juga diatur didalam ketentuan UUPR No 26 Tahun 2007 Pasal 10 ayat (1) ialah :<sup>7</sup>

- (1) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:
  - a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota;
  - b. pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
  - c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
  - d. kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.
- (2) Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
  - a. perencanaan tata ruang wilayah provinsi;
  - b. pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
  - c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.
- (3) Dalam penataan ruang kawasan strategis provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah provinsi melaksanakan:
  - a. penetapan kawasan strategis provinsi;
  - b. perencanaan tata ruang kawasan strategis provinsi;
  - c. pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi; dan
  - d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi

---

<sup>6</sup>. lihat UUPR Nomor 26 tahun 2007 Pasal 7 ayat (1) dan (2).

<sup>7</sup>. lihat UUPR Nomor 26 tahun 2007 Pasal 10.

- (4) Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dan huruf d dapat dilaksanakan pemerintah daerah kabupaten/kota melalui tugas pembantuan.
- (5) Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang wilayah provinsi, pemerintah daerah provinsi dapat menyusun petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota.
- (6) Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), pemerintah daerah provinsi:
  - a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan:
    - 1) rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
    - 2) arahan peraturan zonasi untuk sistem provinsi yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
    - 3) petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang;
  - b. melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
- (7) Dalam hal pemerintah daerah provinsi tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, Pemerintah mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan seperti yang diketahui saat ini Pemerintah Provinsi Jawa Barat tidak memberikan izin pembangunan kota metropolitan karena Meikarta menyalahi aturan seperti yang di jelaskan pada Pasal 10 e dan f dalam Peraturan daerah Nomor 12 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pembangunan dan Pengembangan Metropolitan dan Pusat Pertumbuhan di Jawa Barat, secara jelas mengatur bahwa wilayah Bekasi, yang di dalamnya ada proyek Meikarta, termasuk salah satu pengembangan kawasan metropolitan di Jawa Barat dengan sebutan Bodebekkarpur (Bogor, Depok, Bekasi, Karawang dan Purwakarta). Dalam seluruh perizinan pada pengelolaan di wilayah ini menjadi kewenangan kabupaten atau kota. Namun, dalam aturan itu juga disebutkan, untuk bidang yang dianggap strategis dan skalanya lintas daerah, izinnya harus mendapat rekomendasi provinsi atau gubernur.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari latar belakang di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa rumusan masalah dari permasalahan diatas ialah :

- 1) Bagaimana kebijakan pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat dalam penyelenggaraan tata ruang kaitannya dengan perizinan meikarta ?
- 2) Bagaimana penegakan hukum terhadap permasalahan perizinan meikarta ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini yaitu sebagai berikut :

- 1) Untuk mengetahui kebijakan pemerintah daerah provinsi Jawa Barat dalam penyelenggaraan tata ruang kaitannya dengan perizinan meikarta.
- 2) Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap permasalahan perizinan meikarta.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat yaitu :

1. Manfaat teoritis
  - a. Untuk media pembelajaran metode penelitian hukum sehingga dapat menunjang kemampuan individu mahasiswa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

- b. Menambah pengetahuan bagi masyarakat umumnya dan bagi peneliti khususnya terhadap kebijakan pemerintah daerah dalam memberikan penegakan hukum terhadap permasalahan perizinan yang ada di wilayah.
  - c. Dapat dijadikan acuan atau referensi untuk penelitian berikutnya serta diharapkan dapat dijadikan pertimbangan sebuah kebijakan dan penegakkan hukum.
2. Manfaat praktis
- a. Dapat ditemukan berbagai persoalan atau kendala yang ada dalam hal Kebijakan pemerintah daerah dalam memberikan perizinan penataan ruang.
  - b. Dapat diketahui bagaimana sebenarnya Kebijakan pemerintah daerah dalam memberikan perizinan penataan ruang sehingga dapat dilihat dari kendala yang dihadapi.

### **1.5 Keaslian Penelitian**

Keaslian penelitian ini berdasarkan informasi dan penelusuran kepustakaan yang ada, yang dilakukan oleh penulis terhadap hasil-hasil penelitian yang dilakukan dan secara khusus di lingkungan Universitas Trunojoyo Madura, penelitian mengenai “Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Penataan Ruang (Studi Kasus Meikarta)” belum pernah dilakukan penelitian pada topik dan permasalahan yang sama. Obyek penelitian yang dilakukan merupakan suatu kajian ilmiah dan belum pernah dilakukan analisis secara komprehensif dalam suatu penelitian ilmiah sehingga penelitian ini merupakan sesuatu yang baru dan

asli karena dari penentuan lokasi dan waktu serta kondisi pada fenomena yang berbeda yang sesuai dengan asas-asas keilmuan yang jujur, obyektif, rasional dan terbuka sehingga dapat di pertanggung jawabkan.

## **1.6 Metode Penelitian**

### **1.6.1 Jenis penelitian**

Merujuk pada latar belakang dan rumusan masalah yang diambil maka penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif. Karena penelitian normatif ini berfokus pada hukum norma positif. Penelitian yang akan dibahas ini dapat dimasukkan ke dalam kategori penelitian hukum normatif, karena penelitian ini membahas mengenai kebijakan pemerintah daerah yang berkaitan dengan perizinan penataan ruang yang ada di daerah.

### **1.6.2 Pendekatan penelitian**

Pada penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Antara pendekatan yang ada penulis bisa mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang diteliti guna untuk mencari jawaban dari isu tersebut. Pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus inilah yang dilakukan oleh penulis pada penelitian yang dilakukan ini. Dalam pendekatan Perundang-undang dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>8</sup> Pada pendekatan kasus ini dilakukan dengan cara menelaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang menjadi putusan pengadilan.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, ( Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 93.

<sup>9</sup>.ibid,,hlm 94.

### 1.6.3 Sumber Bahan Hukum

A. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum mengikat

Dalam hal ini meliputi:

- a) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- c) Peraturan Daerah Jawa Barat no 22 tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah
- d) Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pembangunan dan Pengembangan Metropolitan dan Pusat Pertumbuhan di Jawa Barat

B. Bahan Hukum Sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, Bahan hukum sekunder itu diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk ke mana peneliti akan mengarah. Yang dimaksud dengan bahan sekunder disini oleh penulis adalah doktrin–doktrin yang ada di dalam buku, jurnal hukum dan internet.

C. Bahan Hukum Tersier, yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya.

Bahan hukum yang dipergunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

#### 1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka penelitian tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan.<sup>10</sup> Dalam teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dilakukan dengan studi pustaka, yaitu suatu cara pengumpulan data dengan melakukan penelusuran dan menelaah bahan pustaka (literatur, hasil penelitian, majalah, jurnal dan perundang-undangan).

#### 1.6.5 Metode Analisa Bahan Hukum

Dalam penelitian, data-data yang diperoleh tersebut kemudian dianalisa dengan melalui pendekatan secara kualitatif. Dalam pendekatan *kualitatif*, dalam menganalisis data maka penulis menggunakan metode deduktif yaitu metode yang digunakan dalam pembahasan, berangkat dari pengetahuan yang bersifat khusus.<sup>11</sup> Dengan menggunakan perangkat normatif, yakni interpretasi dan kontruksi hukum dan selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan yang bersifat umum terhadap permasalahan dan tujuan penelitian.

---

<sup>10</sup>.Sugiono, Penelitian Kualitatif, Kuantitatif dan R&D, (alfabeta : 2016)hlm.224

<sup>11</sup>. Sutrisno Hadi,*Metode Research II*,(Jogjakarta : Andi Offset, cet.XIX. 1989).hlm, 193