

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Undang-undang adalah instrumen penting dalam suatu negara. Undang-undang merupakan landasan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan dari seluruh kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. *Legal policy* yang dituangkan dalam undang-undang menjadi sebuah rekayasa sosial yang memuat kebijakan yang hendak dicapai pemerintah, untuk mengarahkan masyarakat menerima nilai-nilai baru¹. Dalam Perundang-undangan dikenal dengan hirarkhi norma hukum atau penjenjangan norma hukum. Teori mengenai jenjang norma hukum ini dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen tentang *stufentheory* yang mengatakan bahwa suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, norma tersebut juga bersumber dan berdasarkan kepada norma yang lebih tinggi lagi dan seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yang sifatnya hipotesis atau fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*)².

Indonesia merupakan negara yang menganut sistim otonomi daerah dalam pelaksanaan pemerintahannya. Untuk melaksanakan otonomi daerah sebagaimana di atur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah diharapkan dapat membantu dan mempermudah penyelenggaraan kehidupan bernegara. Adanya otonomi daerah, daerah memiliki hak untuk

¹ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Nasional*,(edisi ketiga), Surabaya:Airlangga University Press, 2005 hal 12

² Hans Kelsenn, *General Theory of Law and state*, New York: Rasell & Rasell, 1945, hal 35

mengatur daerahnya sendiri tetapi tetap dikontrol oleh pemerintah pusat dan undang-undang. Dengan tetap adanya pengawasan itu tidak mengandung arti adanya kemerdekaan (*onafhankelijk*)³. Pelaksanaan Otonomi Daerah merupakan pokok yang penting dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat.

Untuk melaksanakan pengembangan suatu daerah pemerintah menyesuaikan berdasarkan potensi dan kekhasan daerah masing-masing berdasarkan produk hukum, salah satunya yaitu Peraturan Daerah. Tujuan dari pembuatan suatu peraturan daerah yaitu sebagai pedoman untuk masyarakat dan pejabat daerah suatu daerah tertentu dalam menjalankan kehidupan bermasyarakat dan pemerintahan.

Untuk mewujudkan pembangunan agar dapat menjadi pendukung antar berbagai sektor suatu daerah maka diperlukan suatu arahan agar pembangunan dapat dilakukan secara maksimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat suatu daerah tertentu. Untuk mendukung dan mendorong konsep dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah di bidang penataan ruang,⁴ maka kemandirian daerah menjadi penting dalam hal perencanaan yang meliputi konsep kawasan, pembangunan berkelanjutan dan AMDAL, maka daerah diberi kewenangan untuk menggali potensi yang ada di daerahnya, salah satu dari kewenangan itu adalah melakukan perencanaan tata ruang sesuai dengan keadaan ruang wilayahnya.

³ Philipus M. Hadjon, R. Sri Soemantri Artosoewignjo, Sjashran Basah, Bagir Manan, M. H. Laka Marzuki, J. B. J. M. ten Borge, P. J. J. van Buuren, F. A. M. Stroik, *Pengantar hukum Administrasi Indonesia*: Yogyakarta, Gajah Mada University Press, hal. 79

⁴ Penjelasan menurut *UUPR nomor 26 tahun 2007* Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Rencana tata ruang wilayah merupakan arah kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah merupakan acuan untuk perencanaan jangka panjang. Rencana tata ruang diatur dalam Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Nasional yang kemudian menjadi rujukan setiap daerah untuk membuat dan menetapkan Peraturan daerah rencana tata ruang tata wilayah.

Dalam penyusunan Perda rencana tata ruang wilayah provinsi /kabupaten/kota disusun sebagaimana yang diamanat Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (UUPR), Peraturan daerah rencana tata ruang provinsi disusun atau disesuaikan paling lambat dalam jangka waktu 2 tahun sejak Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang diberlakukan dan Peraturan daerah Rencana Tata Ruang Kabupaten/Kota disusun dan disesuaikan paling lambat 3 tahun semenjak Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (pasal 78 ayat (4)).

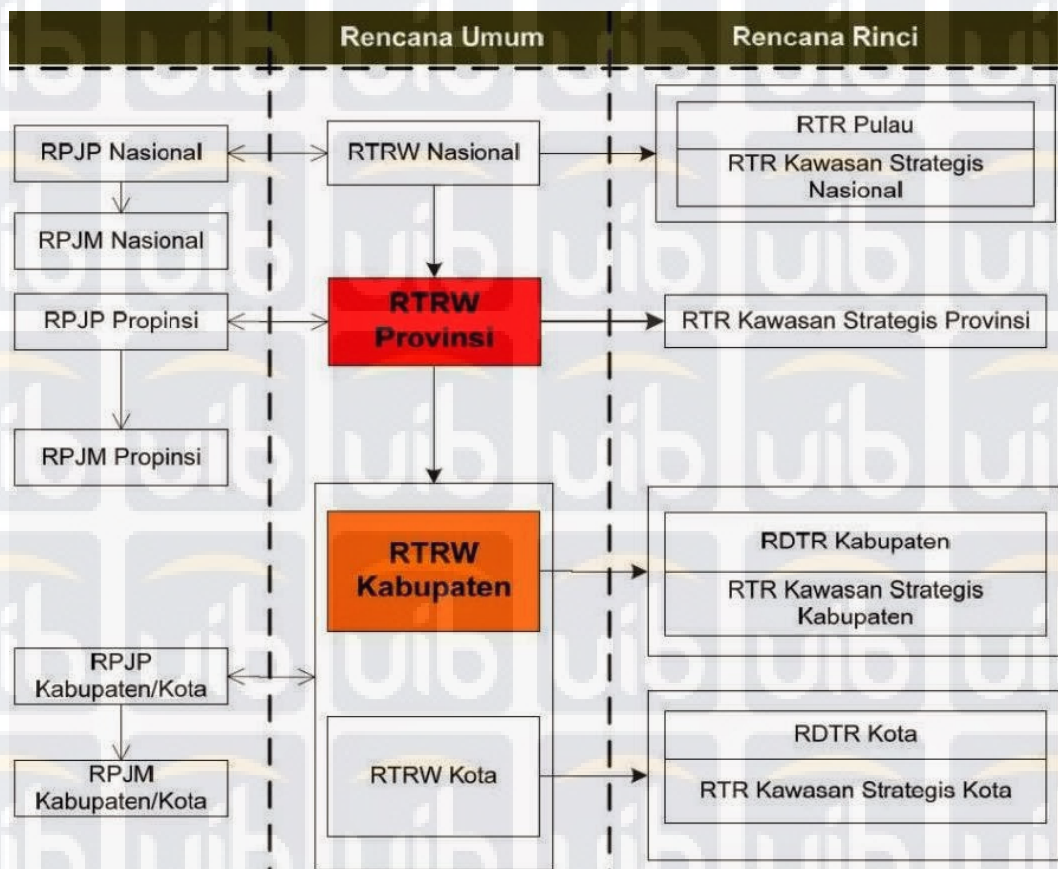
Kabupaten Karimun lahir dari hasil pemekaran Kabupaten Kepulauan Riau berdasarkan UU No.53 Tahun 1999 tentang pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rikan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan, Sengingi dan Kota Batam adalah merupakan manivestasi dari pelaksanaan otonomi daerah dan perkembangan dinamika kehidupan untuk berdiri sendiri dalam suatu wilayah Kabupaten dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan luas wilayahnya, Kabupaten Karimun merupakan daerah kepulauan mempunyai luas 7.984 kilometer persegi dan terdiri dari wilayah daratan seluas 1.524 kilometer persegi dan daerah perairan 6.460 kilometer persegi. Kabupaten Karimun mempunyai karakteristik geografis dan kedudukan yang sangat strategis dan memiliki keanekaragaman ekosistem serta potensi sumber daya alam yang tersebar luas yang dapat dimanfaatkan secara terkoordinir terpadu dan selektif tetap memperhatikan faktor politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan keamanan serta kelestarian lingkungan hidup untuk menopang pembangunan dan pengembangan wilayah yang bersifat akomodatif dan komperhensif untuk mendorong proses pembangunan daerah secara berkelanjutan berdaya guna dan berhasil guna.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut maka Pemerintah Kabupaten Karimun mengaturnya dalam suatu Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karimun dalam rangka pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang merupakan jabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu pasal 25 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Rencana umum tata ruang kabupaten/kota adalah penjabaran Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi kedalam kebijakan dan

strategis pengembangan wilayah kabupaten/kota yang sesuai dengan fungsi dan perannya di dalam rencana struktur dan rencana pola operasional⁵

Tabel 1.1 Kedudukan RTRW Kabupaten Dalam Sistem Penataan Ruang dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.



Sebagai rujukan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kepulauan Riau disahkan pada tanggal 02 Januari 2017 dengan demikian Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karimun disahkan/terbit sebelum Peraturan Daerah

⁵ Diambil pada 17 Juli 2018 <http://www.penataan.ruang.com/tata-ruang2.html>.

Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kepulauan Riau disahkan/terbit. Berdasarkan Pra penelitian yang dilakukan peneliti, pada Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karimun dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten tidak dijadikan sebagai acuan dalam penyusunannya.

Berdasarkan pra penelitian yang dilakukan peneliti dengan menyandingkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karimun dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kepulauan Riau terdapat ketidak sesuaian pola ruang dan peruntukan kawasan yang dapat menimbulkan berbagai interpretasi dimasyarakat dan pemangku kepentingan yang ada. Dengan adanya ketidak sesuaian ini, menimbulkan tidak adanya kepastian hukum dan efektivitas anggaran dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karimun.

Merujuk dari paparan di atas penulis tertarik untuk mengambil Penelitian ini dengan judul : Analisis Yuridis Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karimun Yang Terbit Sebelum Diterbitkan/Disahkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kepulauan Riau.

1.2 Permasalahan Penelitian

Berdasarkan dari latar belakang penelitian diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana dampak kepastian hukum terhadap Perda Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karimun yang ditetapkan/disahkan sebelum ditetapkan/disahkan Perda Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kepulauan Riau.
2. Bagaimana dampak – dampak yuridis itu mempengaruhi pelaksanaan Peraturan daerah Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karimun.
3. Faktor –faktor apa yang mempengaruhi Perda Rencana Tata Ruang Wialayah Kabupaten Karimun medahului Perda Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kepulauan Riau.

1.3 Tinjauan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Merujuk dari rumusan permasalahan tersebut di atas, maka tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian hukum ini adalah :

1. Menganalisis dan menguraikan dampak kepastian hukum terhadap Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karimun yang

ditetapkan/disahkan sebelum ditetapkan/disahkan Perda Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kepulauan Riau.

2. Menganalisis dan menemukan dampak – dampak yuridis yang mempengaruhi pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karimun.
3. Menganalisis dan menemukan Faktor –faktor apa yang mempengaruhi Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karimun medahului Perda Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kepulauan Riau.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian hukum ini dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu :

1. Manfaat Teoritis :

Mengukuhkan pendapat Nusrhasan Ismail bahwa penciptaan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan dan untuk memberikan landasan bagi para peneliti lain dalam melakukan penelitian yang sejenis dalam rangka meningkatkan kemampuan memecahkan masalah.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi *stakeholder* yaitu pemerintah Kabupaten Karimun dalam hal ini Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Karimun dan dinas-dinas terkait serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karimun, dapat sebagai kritikan dan masukan dalam pembuatan Perda Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karimun.

- b. Bagi kalangan akademis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah keustakaan kependidikan, secara khusus bermanfaat bagi penelitian yang sesuai dengan bidang penelitian yang penulis teliti. Selain itu penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum khususnya dalam pembentukan Perda Rencana Tata Ruang Wilayah.