

## Penataan Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar-Badung-Gianyar-Tabanan (Sarbagita) Provinsi Bali dalam Perspektif Otonomi Daerah & Hak Asasi Manusia

Allan Fatchan Gani Wardhana<sup>1</sup>, Diva Febrina Nurcahyani Rahman<sup>2</sup>

### Abstract

*This research will examine the spatial planning policies of the Denpasar-Badung-Gianyar-Tabanan (Sarbagita) Urban Area with the perspective of regional autonomy and human rights. Two things will be studied, namely first, the concept of spatial planning in the Denpasar-Badung-Gianyar-Tabanan (Sarbagita) Urban Area of Bali Province, secondly, related to whether the urban spatial planning is in line with the concept of regional autonomy and correlates with the principles of human rights. The research method used is normative juridical with statutory and conceptual approaches. The results of the study concluded that first, the formation of regulations regarding the Sarbagita Urban Area is dominated by the Central Government, while the Regional Government only follows the policies of the Central Government. As for the management aspect of the Sarbagita urban area, management is carried out by the Minister, Governor, and Regent or Mayor in accordance with their authority. Second, the development and management of urban areas must pay attention to the principles of human rights, one of which is to provide opportunities for the community to be involved in the arrangement, management and utilization of the spatial planning of the Sarbagita urban area.*

**Keywords:** Human Rights, Urban Areas, Regional Autonomy, Spatial Planning, Sarbagita.

### Abstrak

Penelitian ini akan mengkaji dua hal yang akan dikaji yaitu pertama, konsep penataan ruang pada Kawasan Perkotaan Denpasar-Badung-Gianyar-Tabanan (Sarbagita) Provinsi Bali, kedua, terkait apakah penataan ruang Kawasan Perkotaan sejalan dengan konsep otonomi daerah serta berkorelasi dengan prinsip hak asasi manusia. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pertama, Pembentukan regulasi mengenai Kawasan Perkotaan Sarbagita didominasi oleh Pemerintah Pusat, sedangkan Pemerintah Daerah hanya mengikuti kebijakan Pemerintah Pusat. Adapun pada aspek pengelolaan kawasan perkotaan Sarbagita, pengelolaan dilaksanakan oleh Menteri, Gubernur, dan Bupati atau Walikota sesuai dengan kewenangannya. Kedua, pembangunan dan pengelolaan Kawasan Perkotaan harus memperhatikan prinsip hak asasi manusia salah satunya memberikan kesempatan untuk masyarakat dapat terlibat dalam penataan, pengelolaan, dan pemanfaatan penataan ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita

**Kata Kunci:** Hak Asasi Manusia, Kawasan Perkotaan, Otonomi Daerah, Penataan Ruang, Sarbagita.

### Pendahuluan

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi "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". Berdasarkan hal tersebut, Indonesia memiliki tiga entitas pemerintahan daerah yaitu provinsi, kabupaten, dan kota. Ketiga entitas pemerintahan daerah tersebut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut dengan UU Pemerintahan Daerah) disebut dengan Daerah Otonom. Adapun Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam

<sup>1</sup>Allan Fatchan Gani Wardhana, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Universitas Islam Indonesia, E-mail: allanfgwardhana@uui.ac.id

<sup>2</sup>Diva Febrina Nurcahyani Rahman, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Universitas Islam Indonesia, febrinadiva2002@gmail.com

sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>3</sup> Dalam perkembangannya, makna daerah menjadi semakin luas. Hal ini dibuktikan dengan adanya Kawasan Perkotaan yang menggabungkan sebagian dua atau lebih daerah (kabupaten dan kota) bahkan gabungan Sebagian daerah Provinsi seperti kawasan perkotaan Jakarta-Bogor-Depok-Tangerang-Bekasi-Puncak-Cianjur (Jabodetabek Punjur) yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2020.<sup>4</sup>

Kawasan perkotaan dalam UU Pemerintahan Daerah merupakan bentuk dari perkotaan sebagaimana diatur di dalam Pasal 355 ayat (2) yang menegaskan bahwa perkotaan dapat berbentuk kota sebagai daerah dan kawasan perkotaan. Perkotaan berbeda dengan kawasan perkotaan. Perkotaan adalah wilayah dengan batas-batas tertentu yang masyarakatnya mempunyai kegiatan utama di bidang industri dan jasa.<sup>5</sup> Sedangkan Kawasan Perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.<sup>6</sup> Kawasan Perkotaan berupa bagian daerah kabupaten dan bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan langsung.<sup>7</sup> Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut dengan UU Penataan Ruang) menyatakan bahwa penataan ruang kawasan perkotaan diselenggarakan pada kawasan perkotaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten atau kawasan yang secara fungsional berciri perkotaan yang mencakup dua atau lebih wilayah kabupaten/kota pada satu atau lebih wilayah provinsi.

Salah satu kawasan perkotaan di Indonesia yang merupakan gabungan Sebagian dua atau lebih kabupaten/kota yaitu yaitu Kawasan Perkotaan Denpasar-Badung-Gianyar-Tabanan (Sarbagita) yang diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 45 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan (selanjutnya disebut dengan Perpres Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita). Perpres Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita dibuat dengan tujuan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 21 ayat (1) UU Penataan Ruang dan Pasal 123 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Pasal 1 angka (8) Perpres Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita, Kawasan Perkotaan Sarbagita adalah satu kesatuan kawasan perkotaan yang terdiri atas Kota Denpasar dan Kawasan Perkotaan Kuta sebagai kawasan perkotaan inti, Kawasan Perkotaan Mangupura dan Kawasan Perkotaan Jimbaran di Kabupaten Badung, Kawasan Perkotaan Gianyar, Kawasan Perkotaan Sukawati dan Kawasan Perkotaan Ubud di

---

<sup>3</sup>Pasal 1 angka (12) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>4</sup>Allan Fatchan Gani Wardhana & Ni'matul Huda, Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penataan Kawasan Metropolitan Jabodetabek Punjur, *Jurnal Ius Quia Iustum*, Volume 29 Nomor 3, September, 2022, hlm.505.

<sup>5</sup>Pasal 355 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>6</sup>Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

<sup>7</sup>Pasal 355 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kabupaten Gianyar, dan Kawasan Perkotaan Tabanan di Kabupaten Tabanan, sebagai kawasan perkotaan di sekitarnya, yang membentuk kawasan metropolitan.

Adapun dalam perkembangannya muncul Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 yang merupakan Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan yang dibuat dengan landasan memperhatikan perkembangan kebijakan strategis nasional dan dinamika internal di Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan, khususnya terkait kebijakan pemanfaatan ruang.

Penelitian ini akan mengkaji mengenai kebijakan penataan ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita dengan perspektif otonomi daerah dan hak asasi manusia. Isu otonomi daerahnya terkait politik hukum pembentukan Kawasan Perkotaan, yang menunjukkan bahwa Pemerintah Pusat masih sangat dominan dalam mengatur dan mengelola Kawasan Perkotaan. Hal ini nampak dari pembentukan regulasinya yang didasarkan pada Peraturan Presiden, dan daerah-daerah tinggal mengikuti aturan itu<sup>8</sup>. Selain itu, konsep otonomi daerah digunakan untuk menganalisis apakah masing-masing daerah yang berada pada Kawasan Perkotaan Sarbagita telah mandiri atau belum terkait pengelolaan pemerintahan daerah dan pengaturan rencana tata ruang Kawasan Perkotaan. Sedangkan konsep hak asasi manusia digunakan untuk melihat apakah ada ruang partisipasi/keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan Kawasan Perkotaan. Keterlibatan masyarakat dalam penataan dan pengelolaan Kawasan Perkotaan Sarbagita menjadi isu yang cukup krusial. Jangan sampai penataan hingga pembangunan Kawasan Perkotaan meminggirkan partisipasi masyarakat. Disisi yang lain, prinsip hak atas lingkungan yang baik dan sehat juga harus dipenuhi dalam membangun dan mengelola Kawasan Perkotaan.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, rumusan masalah penelitian ini yaitu, Pertama, bagaimana konsep penataan ruang pada Kawasan Perkotaan Denpasar-Badung-Gianyar-Tabanan (Sarbagita) Provinsi Bali? Kedua, apakah penataan ruang Kawasan Perkotaan sejalan dengan konsep otonomi daerah serta berkorelasi dengan prinsip hak asasi manusia?

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu yuridis-normatif. Adapun metode pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menjawab mengenai konsep penataan ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menjawab mengenai kesesuaian penataan ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita dengan konsep/prinsip otonomi daerah serta prinsip hak asasi manusia. Pengambilan data dilakukan dengan studi Pustaka, serta analisa data menggunakan teknik deskriptif-kualitatif.

---

<sup>8</sup>Tim Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Daya Lenteng Konstitusi: Teori, Konsep, dan Praktiknya dalam UUD NRI 1945, PSHK UII Press, Yogyakarta, 2022, hlm.84.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Konsep Penataan Ruang Pada Kawasan Perkotaan Denpasar-Badung-Gianyar-Tabanan (Sarbagita) Provinsi Bali

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang) meletakkan dan menegaskan “Kewajiban Negara” dan “Tugas Pemerintah” untuk menyelenggarakan penataan ruang bagi sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Maka untuk melaksanakan amanat tersebut, UU Penataan Ruang memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara hierarkis, yaitu nasional, provinsi, kabupaten/kota.<sup>9</sup> Atas dasar hal tersebut, negara/pemerintah menetapkan strategi dan kebijakan penataan ruang wilayah nasional, yang menjadi pedoman bagi penataan ruang yang berlaku untuk seluruh wilayah Republik Indonesia secara hierarkis.<sup>10</sup>

Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, urusan penataan ruang terqualifikasi dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun urusan pemerintahan wajib ini tergolong dalam urusan pemerintahan konkuren yang pengurusannya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi, serta Daerah Kabupaten/Kota.<sup>11</sup> Selanjutnya ditegaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Pemerintahan Daerah itu menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.<sup>12</sup> Dengan demikian, bila ditinjau dari regulasi yang mengatur mengenai penataan ruang di Indonesia, maka kewenangan untuk membangun kawasan perkotaan yang merupakan sub unsur dari penataan ruang sebetulnya secara bersama-sama dimiliki oleh Pemerintah Pusat (Presiden) dan Pemerintahan Daerah.

Saat ini penataan ruang pada Kawasan Perkotaan Sarbagita diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan (selanjutnya disebut Perpres Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita). Keberadaan Perpres tersebut untuk melaksanakan ketentuan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Pasal 123 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Perpres Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita mengatur antara lain, a) peran dan fungsi rencana tata ruang serta cakupan Kawasan Perkotaan Sarbagita; b) tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita; c) rencana struktur ruang, rencana pola ruang, arahan pemanfaatan ruang, dan arahan pengendalian pemanfaatan ruang

---

<sup>9</sup>Yunus Wahid, Pengantar Hukum Tata Ruang, Cet.II, Pranadamedia Group, Jakarta, 2016, hlm. 112-113. Lihat pula Pasal 8 sampai dengan Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

<sup>10</sup>Ibid.

<sup>11</sup>Pasal 9 dan Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>12</sup>Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kawasan Perkotaan Sarbagita; d) pengelolaan Kawasan Perkotaan Sarbagita; dan e) peran masyarakat dalam penataan ruang di Kawasan Perkotaan Sarbagita.

Kawasan Perkotaan Sarbagita mencakup 15 (lima belas) kecamatan, yang terdiri atas:<sup>13</sup>

- a. Seluruh wilayah Kota Denpasar yang mencakup 4 (empat) wilayah kecamatan, meliputi Kecamatan Denpasar Utara, Kecamatan Denpasar Timur, Kecamatan Denpasar Selatan, dan Kecamatan Denpasar Barat;
- b. Sebagian wilayah Kabupaten Badung yang mencakup 5 (lima) wilayah kecamatan, meliputi Kecamatan Abiansemal, Kecamatan Mengwi, Kecamatan Kuta Utara, Kecamatan Kuta, dan Kecamatan Kuta Selatan;
- c. Sebagian wilayah Kabupaten Gianyar yang mencakup 4 (empat) wilayah kecamatan, meliputi Kecamatan Sukawati, Kecamatan Blahbatuh, Kecamatan Gianyar, dan Kecamatan Ubud; dan
- d. Sebagian wilayah Kabupaten Tabanan yang mencakup 2 (dua) wilayah kecamatan, meliputi Kecamatan Tabanan dan Kecamatan Kediri.

Tujuan penataan ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita ini ialah untuk mewujudkan Kawasan Perkotaan Sarbagita yang aman, nyaman, produktif, berdaya saing, dan berkelanjutan sebagai pusat kegiatan ekonomi nasional berbasis kegiatan pariwisata bertaraf internasional yang berjati diri budaya Bali berlandaskan Tri Hita Karana.<sup>14</sup>

Adapun kebijakan penataan ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita meliputi: a. pengembangan keterpaduan sistem pusat-pusat kegiatan yang mendukung fungsi kawasan sebagai pusat kegiatan ekonomi nasional berbasis kegiatan pariwisata yang bertaraf internasional; b. peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan sistem prasarana; c. peningkatan fungsi dan perlindungan fasilitas pertahanan dan keamanan negara; dan d. pelestarian alam dan sosial-budaya di Kawasan Perkotaan Sarbagita sebagai pusat pariwisata bertaraf internasional yang berjati diri budaya Bali. Berdasarkan kebijakan tersebut, nampak ada strategi pengelolaan Kawasan Perkotaan yang tetap didasarkan pada jati diri budaya Bali.

Selain itu, pengelolaan kawasan perkotaan Sarbagita dilaksanakan oleh Menteri, Gubernur, dan Bupati atau Walikota sesuai dengan kewenangannya.<sup>15</sup> Pengelolaan kawasan oleh Menteri dilaksanakan oleh Gubernur melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan. Implikasi dari aturan ini, Gubernur dapat membentuk suatu badan dan/atau lembaga pengelola, yang pembentukan, tugas, susunan organisasi, dan tata kerja, serta pembiayaan badan pengelola tersebut diatur oleh Gubernur, kemudian pembentukannya dilakukan setelah mendapat persetujuan dari Menteri.<sup>16</sup> Opsi lainnya,

---

<sup>13</sup>Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan.

<sup>14</sup>Tri Hita Karana merupakan falsafah hidup masyarakat Bali yang memuat tiga unsur yang membangun keseimbangan dan keharmonisan hubungan manusia dengan Tuhan (parhyangan), manusia dengan manusia (pawongan), dan manusia dengan lingkungannya (palemahan).

<sup>15</sup>Pasal 111 Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan.

<sup>16</sup>Pasal 112 Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan.

daerah juga dapat membentuk peraturan bersama kepala daerah untuk mengkomodifikasi pembentukan badan dan/atau lembaga tersebut (tentunya juga setelah berkoordinasi dengan Gubernur dan Menteri).

Fakta saat ini, Kota Denpasar sebagai Kota inti Sarbagita menjadi pusat dari berbagai lembaga/badan pengelola Sarbagita. Koordinasi tetap dilakukan antar Pemerintah Daerah yang masuk dalam wilayah Sarbagita baik dalam hal kerjasama yang akan dilanjutkan maupun tidak.

Munculnya Perpres Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita ini kemudian berdampak pada Peraturan Daerah (perda) tentang rencana tata ruang wilayah provinsi, peraturan daerah tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan peraturan daerah tentang rencana rinci tata ruang beserta peraturan zonasi yang telah ada di wilayah Bali khususnya pada Provinsi Bali itu sendiri, kemudian Kota Denpasar, Kabupaten Badung, Kabupaten Gianyar, dan Kabupaten Tabanan. Adapun perda-perda rencana tata ruang yang ada di masing-masing kabupaten/kota yang sudah ada sebelum terbitnya Perpres Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita dianggap tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan muatan Perpres Kawasan Perkotaan Sarbagita.

Adapun pada Pasal 121, Perpres Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita, mengatur apabila terdapat hal yang bertentangan (antara perda dengan perpres), maka peraturan-peraturan daerah Provinsi Bali itu sendiri, kemudian Kota Denpasar, Kabupaten Badung, Kabupaten Gianyar, dan Kabupaten Tabanan harus disesuaikan dengan isi Perpres Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan paling lambat dalam waktu 5 (lima) tahun terhitung sejak Perpres tersebut ditetapkan.<sup>17</sup>

Di tingkat daerah, telah tersedia peraturan daerah (perda) yang mengatur tentang rencana tata ruang wilayah (RTRW) yang berkorelasi dengan rencana tata ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita.

*Pertama*, Perda Nomor 3 Tahun 2020 tentang RTRW Provinsi Bali, sebagai Perda yang mengubah Perda Nomor 16 Tahun 2009 tentang RTRW Provinsi Bali Tahun 2009-2029. Perda ini disusun dengan pertimbangan bahwa ruang merupakan komponen lingkungan hidup yang bersifat terbatas dan tidak diperbaharui yang harus dimanfaatkan secara berkelanjutan sebagai satu kesatuan ruang dalam tatanan yang dinamis berlandaskan kebudayaan Bali sesuai dengan visi pembangunan daerah *Nangun Sat Kerthi Loka Bali* melalui Pola Pembangunan Semesta Berencana menuju Bali Era Baru.<sup>18</sup> Juga setelah Perda Nomor 16 Tahun 2009 ditinjau kembali, maka diperlukan penyelarasan rencana tata ruang wilayah Provinsi Bali dengan dinamika pembangunan nasional dan daerah.<sup>19</sup> Perda ini telah mencantumkan Perpres Nomor 45 Tahun 2011

---

<sup>17</sup>Pasal 121 Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan. Perpres Sarbagita ditetapkan pada 27 Juli 2011.

<sup>18</sup>3 (tiga) dimensi dalam Bali Era Baru, antara lain: 1) terpeliharanya keseimbangan Alam, Krama, dan Kebudayaan Bali (Genuine Bali), 2) terpenuhinya kebutuhan, harapan, dan aspirasi Krama Bali dalam berbagai aspek kehidupan, 3) memiliki kesiapan yang cukup (suatu manajemen resiko) dalam mengantisipasi/menghadapi munculnya permasalahan dan tantangan baru, dalam tataran lokal, nasional, dan global yang akan berdampak secara positif maupun negatif terhadap kondisi di masa yang akan datang.

<sup>19</sup>Konsiderans menimbang huruf a, huruf b, dan huruf c Perda Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Perda Nomor 16 Tahun 2009 tentang RTRW Provinsi Bali Tahun 2009-2029.

*juncto* Perpres Nomor 51 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita sebagai salah satu dasar hukumnya. Sebagai Perda perubahan, Perda Nomor 3 Tahun 2020 mencoba melengkapi dan memperbaiki ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam Perda sebelumnya. Muatan RTRW Provinsi Bali terdiri atas, a) tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang; b) rencana struktur ruang; c) rencana pola ruang; d) penetapan kawasan strategis; e) arahan pemanfaatan ruang; dan f) arahan pengendalian pemanfaatan ruang. Selain itu, Perda ini juga telah menyesuaikan terhadap Materi Teknis Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009-2029 yang mengacu pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan RTRW Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Berdasarkan perkembangan saat ini, Provinsi Bali telah memperbarui Perda tata ruang melalui Perda Nomor 2 Tahun 2023 yang mengatur mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2023-2043 Secara umum substansinya sudah mempertegas keberadaan Kawasan Perkotaan Sarbagita.

*Kedua*, Perda Nomor 8 Tahun 2021 tentang RTRW Kota Denpasar. Keberadaan perda ini sebagai bentuk pemantapan fungsi dan peran Kota sebagai Ibukota Provinsi Bali dan Kawasan Perkotaan inti dari Kawasan Perkotaan Sarbagita. Perda ini juga sekaligus sebagai sarana mengintegrasikan Penataan Ruang Kawasan Perkotaan dengan *sukerta tata Palemahan* Desa Adat setempat.

*Ketiga*, terdapat Perda Nomor 26 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Badung, Perda Nomor 16 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Gianyar, dan Perda Nomor 11 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Tabanan. Perda di Kabupaten Badung, Gianyar, dan Tabanan, meski telah mencantumkan Perpres Nomor 45 Tahun 2011 tentang RTRW Sarbagita, namun belum mencantumkan Perpres Nomor 51 Tahun 2014 sebagai revisi atas Perpres Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita.

Jika merujuk Pasal 23 ayat (4) Undang-Undang Penataan Ruang, yang menyatakan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun. Kemudian, Pasal 88 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, yang menyatakan bahwa rekomendasi perlunya dilakukan revisi terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dilakukan apabila: 1) terjadi perubahan kebijakan nasional yang mempengaruhi Penataan Ruang Wilayah Provinsi; dan/atau 2) terdapat dinamika pembangunan Provinsi yang menuntut perlunya dilakukan peninjauan kembali dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi. Begitu pula dengan ketentuan Pasal 121 Perpres Nomor 45 Tahun 2011 j.o Perpres Nomor 51 Tahun 2014. Maka, Perda RTRW, Kabupaten Badung, Gianyar, dan Tabanan yang sudah dilaksanakan selama lebih dari 5 (lima) tahun, perlu untuk dilakukan peninjauan kembali dan disesuaikan muatannya dengan Perpres Nomor 51 Tahun 2014 sebagai perubahan Perpres Nomor 45 Tahun 2011.

Alasan peninjauan RTRW Kabupaten Badung, Gianyar, dan Tabanan adalah dalam rangka untuk mendorong investasi (Internasional, Nasional, Lokal) dengan tetap memperhatikan prinsip lingkungan hidup yang baik, menghormati hak asasi manusia, serta memperhatikan tradisi/adat yang ada di Bali. Oleh karena itu diperlukan

sinergitas baik Pusat, Provinsi, serta Kabupaten/Kota untuk mewujudkan harmonisasi dan sinkronisasi regulasi dalam penataan ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita.

Tabel 1.  
Sinkronisasi Regulasi Penataan Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita

Wilayah	Asal	Perda RTPRW	Keterangan
Provinsi Bali		Perda 2/2023	Perda tsb sudah sesuai dengan Perpres 51/2014
Denpasar	Kota Denpasar	Perda 8/2021	Perda tsb sudah sesuai dengan Perpres 51/2014
Badung	Kab. Badung	Perda 26/2013	Masih merujuk pada Perpres 45/2011, harus disesuaikan Perpres 51/2014
Gianyar	Kab. Gianyar	Perda 16/2012	Masih merujuk pada Perpres 45/2011, harus disesuaikan Perpres 51/2014
Tabanan	Kab. Tabanan	Perda 11/2012	Masih merujuk pada Perpres 45/2011, harus disesuaikan Perpres 51/2014

Sumber: Diolah oleh Penulis

### Penataan Ruang Pada Kawasan Perkotaan Denpasar-Badung-Gianyar-Tabanan (Sarbagita) dalam Perspektif Otonomi Daerah & Hak Asasi Manusia

Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur yaitu: *pertama*, pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya; *kedua*, pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas-tugas itu.<sup>20</sup> Pendapat Juanda tersebut memberikan arti bahwa setidaknya dalam hal pelimpahan kekuasaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah melalui otonomi harus diiringi dengan pemberian tanggung jawab berupa pekerjaan yang harus diselesaikan dan kewenangan berupa tindakan-tindakan dan kebijakan untuk dapat menyelesaikan suatu pekerjaan.

Menurut Bagir Manan, Otonomi adalah perangkat dalam negara kesatuan. Jadi seluas-luasnya otonomi tidak dapat menghilangkan arti, apalagi keutuhan negara kesatuan. pengertian otonomi luas bukanlah terutama soal jumlah urusan. Otonomi luas harus lebih diarahkan pada pengertian kemandirian (*zelfstandigheid*) yaitu kemandirian untuk secara bebas menentukan cara-cara mengurus rumah tangganya sendiri, menurut prinsip-prinsip umum negara berotonomi. Kawasan perkotaan adalah

<sup>20</sup>Juanda, Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah, Almunir, Bandung, 2004, hlm. 128.



wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.<sup>21</sup> Penyelenggaraan pemerintahan pada kawasan perkotaan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.<sup>22</sup> Hal ini berarti bahwa kawasan perkotaan mempunyai hubungan fungsional yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya, sehingga penerapan otonomi daerah tetap harus menjadi pertimbangan.

Berdasarkan prinsip otonomi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kebebasan dan kemandirian merupakan dua prinsip penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah (dengan tetap didasarkan pada prinsip Negara Kesatuan). Apakah daerah-daerah yang berada dalam Kawasan Perkotaan Sarbagita telah mendapatkan kebebasan dan kemandirian? *Pertama*, bahwa Kawasan Perkotaan ini diatur dalam Perpres Nomor 45 Tahun 2011 j.o Perpres Nomor 51 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita. Dalam Perpres tersebut memerintahkan kepada daerah-daerah yaitu Kota Denpasar, Kabupaten Badung, Kabupaten Gianyar, dan Kabupaten Tabanan dalam menyusun kebijakan penataan ruang harus memperhatikan Perpres Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita.

Secara konsep, Peraturan Presiden merupakan peraturan yang materi muatannya berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.<sup>23</sup> Sementara itu, salah satu instrumen yuridis bagi Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang juga sama-sama untuk mengatur penataan ruang (pembangunan kawasan perkotaan) adalah Peraturan Daerah. Adapun Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>24</sup>

Artinya meskipun Perpres Kawasan Perkotaan Sarbagita yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat, jangan sampai substansinya mengabaikan kekhususan atau kondisi-kondisi yang ada di daerah. Dalam penerbitan regulasi yang mengatur kawasan perkotaan Sarbagita, daerah harus dilibatkan. Hal ini agar kebijakan penataan dan pemanfaatan ruang dapat sinkron antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kemudian, agar kebebasan dan kemandirian tetap ada, pemerintah pusat dapat mengakomodir seluruh kearifan lokal yang dapat dipadukan dalam pembangunan kawasan perkotaan. Kebijakan penataan ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita harus diseimbangkan dengan memperhatikan *local content* agar tetap menghormati otonomi

---

<sup>21</sup>Pasal 1 angka (25) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

<sup>22</sup>Pasal 355 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>23</sup>Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>24</sup>Pasal 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

daerah serta karakteristik daerah. Hal ini dapat ditemukan dalam konsep *proper governance* yang berisi prinsip *developmental, democratic, socially inclusive, dan local content*.<sup>25</sup>

Kedua, Pengelolaan Kawasan Perkotaan Sarbagita. Adapun pengelolaan kawasan perkotaan Sarbagita dilaksanakan oleh Menteri, Gubernur, dan Bupati atau Walikota sesuai dengan kewenangannya. Pengelolaan kawasan oleh Menteri dilaksanakan oleh Gubernur melalui dekonsentrasi dan/atau tugas pembantuan. Implikasi dari aturan ini, Gubernur dapat membentuk suatu badan dan/atau lembaga pengelola, yang pembentukan, tugas, susunan organisasi, dan tata kerja, serta pembiayaan badan pengelola tersebut diatur oleh Gubernur, kemudian pembentukannya dilakukan setelah mendapat persetujuan dari Menteri. Agar hal ini tidak bertabrakan dengan prinsip otonomi daerah, pembentukan lembaga/badan pengelola ini harus melibatkan kabupaten dan kota (termasuk dalam hal keanggotaan badan/lembaga pengelola tersebut). Nilai-nilai kearifan lokal yang ada di masing-masing kabupaten/kota harus diperhatikan bahkan disinergikan dengan kebijakan penataan ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita yang telah dirancang oleh Pemerintah Pusat.

Ketiga, dari sisi hak asasi manusia, pembangunan Kawasan Perkotaan Sarbagita tidak boleh mengabaikan bahkan meminggirkan HAM. Kaitannya dengan isu HAM dan Perkotaan, pendapat dari Henny Warsilah nampaknya sangat relevan yaitu:<sup>26</sup>

“.....setiap pembangunan harus memperhatikan dan mengikutsertakan seluruh warga, termasuk masyarakat yang terpinggirkan dan kelompok disabilitas serta menghormati ekologi kota. Konteks pembangunan hendaknya tidak hanya terbatas pada infrastruktur fisik, tetapi juga harus melihat aspek sosial, termasuk kemudahan aksesibilitas masyarakat yang terpinggirkan, misal akses untuk memperoleh air bersih, udara yang sehat, kemudahan memperoleh sandang dan papan. Artinya masyarakat harus dilihat sebagai masyarakat yang setara, agar mereka merasa dimanusiakan. Atas dasar itulah, pembangunan inklusif dapat membuka ruang keadilan yang selama ini hanya dapat diakses oleh beberapa pihak. Secara ringkas, perencanaan pembangunan yang berwawasan HAM merupakan perencanaan pembangunan yang menjadikan nilai-nilai HAM sebagai rambu-rambu dalam perencanaan pembangunan. HAM harus dipatuhi oleh negara atau pemerintah dalam menjalankan kewajibannya sehingga tidak menjadikan pembangunan sebagai tujuan dengan mengorbankan manusia demi pembangunan, melainkan sebagai alat untuk mencapai tujuan penegakkan hak atas pembangunan dan untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan sosial...”

Terkait dengan pertimbangan HAM di atas, peluang untuk mewujudkan kawasan perkotaan yang berkeadaban sangat terbuka terutama melalui keterlibatan atau peran serta masyarakat dalam penataan dan pembangunan Kawasan Perkotaan. Pasal 118 Perpres Kawasan Perkotaan Sarbagita telah mengatur mengenai peran masyarakat dalam penataan ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita yang dapat

---

<sup>25</sup>Syarif Hidayat Proper Governance: Revitalisasi Konsep Good Governance untuk Pembangunan Inklusif Berdaya Saing, dalam Penyunting Carunia Mulya Firdausy dkk, Fundamen Konsep Pembangunan Inklusif yang Berdaya Saing, Yayasan Obor, Jakarta, 2020, hlm.226-228.

<sup>26</sup>Henny Warsilah, Sudahkah Kota-Kota di Indonesia Berkeadaban HAM <https://pmb.brin.go.id/sudahkah-kota-kota-di-indonesia-berkeadaban-ham/> (diakses 1 Mei 2023)

disampaikan secara lisan dan/atau tertulis secara individu dan/atau berkelompok seperti desa pekraman dan/atau organisasi kemasyarakatan lokal lainnya. Adapun peran masyarakat dapat disampaikan kepada: a. menteri/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian terkait dengan penataan ruang; b. Gubernur; dan/atau c. Bupati atau Walikota. Peran masyarakat juga dapat disampaikan kepada atau melalui unit kerja yang berada pada kementerian/lembaga pemerintah non kementerian terkait dengan penataan ruang, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/ kota. Pasal 120 mengatur bahwa dalam rangka meningkatkan peran masyarakat, Pemerintah Daerah di Kawasan Perkotaan Sarbagita membangun sistem informasi dan dokumentasi penataan ruang yang dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Berdasarkan dua pasal tersebut, Pemerintah dalam semua tingkatan harus mengajak masyarakat dalam penataan dan pembangunan kawasan perkotaan yang berwawasan lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945

## Penutup

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas, kesimpulan dalam penelitian ini yaitu *pertama*, Pembentukan regulasi mengenai Kawasan Perkotaan Sarbagita didominasi oleh Pemerintah Pusat, sedangkan Pemerintah Daerah hanya mengikuti kebijakan Pemerintah Pusat. Adapun pada aspek pengelolaan kawasan perkotaan Sarbagita, pengelolaan dilaksanakan oleh Menteri, Gubernur, dan Bupati atau Walikota sesuai dengan kewenangannya. Meski dalam hal regulasi, Pemerintah Pusat masih mendominasi, daerah harus tetap dilibatkan dan diperhatikan dengan melihat kekhususan atau kondisi-kondisi yang ada di daerah. Hal ini agar kebijakan penataan dan pemanfaatan ruang dapat sinkron antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. *Kedua*, pembangunan dan pengelolaan Kawasan Perkotaan harus memperhatikan prinsip hak asasi manusia salah satunya memberikan kesempatan untuk masyarakat dapat terlibat dalam penataan, pengelolaan, dan pemanfaatan penataan ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita. Pemerintah dalam semua tingkatan harus mengajak masyarakat dalam penataan dan pembangunan kawasan perkotaan yang berwawasan lingkungan sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945.

Saran dalam penelitian ini, *pertama*, Pemerintah Pusat dalam menetapkan kebijakan penataan ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita harus diseimbangkan dengan memperhatikan *local content* agar tetap menghormati otonomi daerah serta karakteristik daerah. *Kedua*, pembentukan lembaga/badan pengelola Kawasan Perkotaan Sarbagita mendesak untuk dibentuk dengan catatan harus melibatkan kabupaten dan kota (termasuk dalam hal keanggotaan badan/lembaga pengelola tersebut). Nilai-nilai kearifan lokal yang ada di masing-masing kabupaten/kota harus diperhatikan bahkan disinergikan dengan kebijakan penataan ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita yang telah dirancang bersama oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Almunir, Bandung, 2004.
- Tim Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Daya Lenting Konstitusi: Teori, Konsep, dan Praktiknya dalam UUD NRI 1945*, PSHK UII Press, Yogyakarta, 2022.
- Hidayat, Syarif, *Proper Governance: Revitalisasi Konsep Good Governance untuk Pembangunan Inklusif Berdaya Saing*, dalam *Penyunting Carunia Mulya Firdausy dkk, Fundamen Konsep Pembangunan Inklusif yang Berdaya Saing*, Yayasan Obor, Jakarta, 2020.
- Wahid, Yunus, *Pengantar Hukum Tata Ruang, Cet.II*, Pranadamedia Group, Jakarta, 2016.

### Artikel Jurnal

- Allan Fatchan Gani Wardhana & Ni'matul Huda, "Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penataan Kawasan Metropolitan Jabodetabek Punjur", *Jurnal Ius Quia Iustum*, Volume 29 Nomor 3, September, 2022.

### Internet

- "Sudahkah Kota-Kota di Indonesia Berkeadaban HAM"  
<https://pmb.brin.go.id/sudahkahkota-kota-di-indonesia-berkeadaban-ham/>, diakses 1 Mei 2023.

### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725.
- Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan.
- Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan.