

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara hukum yang mengemban tugas dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum dimana kesejahteraan rakyat menjadi tanggungjawab Negara (pemerintah) dalam menentukan setiap arah kebijakan pembangunan. Hal tersebut sejalan dengan konsep *Welfare state* dimana negara bertanggung jawab besar terhadap kesejahteraan warganya. *Welfare state* ditandai dengan tingginya peran negara dalam pembangunan kesejahteraan warganya. Menurut Miftachul Huda¹, *welfare state* dijalankan oleh pemerintahan demokratis yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyatnya. Konsep ini bertujuan untuk mengurangi penderitaan masyarakat seperti kemiskinan, pengangguran, gangguan kesehatan dan lain sebagainya. Oleh karena itu, suatu negara yang menerapkan konsep *welfare state* mempunyai kebijakan publik yang bersifat pelayanan, bantuan, perlindungan atau pencegahan pada masalah sosial.

Masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1954 adalah adalah satu tujuan yang terus diwujudkan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pembangunan nasional terus dilakukan agar tercapainya kemakmuran rakyat Indonesia khususnya tentang penyediaan tempat tinggal yang layak. Masyarakat yang adil dan makmur tidak hanya diartikan cukup sandang, pangan dan pangan saja tetapi harus diartikan pula sebagai cara bersama memutuskan masa depan yang dicita-citakan dan juga turut serta dalam mewujudkan masa depan tersebut. Semangat

¹Miftachul Huda, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, sebuah pengantar. 2009. Hlm 73.

mewujudkan masa depan tersebut tertuang dalam amanah dari Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 alinea ke-4 dan Pasal 28 H ayat (1) dan Pasal 33 UUD 1945.

Esensi Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dengan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang dasar Republik Indonesia 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pemberdayaan, pelayanan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, diperlukan landasan yuridis yang relevan dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat. Salah satu bentuk tanggungjawab pemerintah sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat ialah dengan pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disingkat Perda) yang dilakukan untuk mendorong dan mengoptimalkan pembangunan daerah. Pembangunan daerah hanya dapat terwujud apabila pembentukan Perda didukung cara dan metode yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kebutuhan daerah serta kearifan lokal dengan sungguh-sungguh.

Pembentukan Perda dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan berlandaskan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

”Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan yang disesuaikan dengan ciri khas setiap daerah diberikan kewenangan untuk membentuk Peraturan daerah. Selain itu pula pada Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya². Hal tersebut diperkuat dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut Undang-undang Pemda) yang memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan dalam hal kewenangan yang bersifat konkuren dan urusan pemerintahan umum.

Pasal 1 Angka 2 Undang-undang Pemda menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat melalui

² Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat dan untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta pemerataan pembangunan di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.

Seiring dengan peningkatan kebutuhan pemasangan jaringan utilitas untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kecenderungan untuk pembangunan atau pemulihan jaringan utilitas dengan membongkar jalan atau merusak sarana/prasarana kota, hal ini mendasari kehendak Pemerintah Kota Palu perlu menerapkan kebijakan pengendalian pembangunan jaringan utilitas dan penerapan kebijakan untuk menyediakan box culvert untuk bisa menempatkan jaringan utilitas agar ditempatkan secara terpadu.

B. Identifikasi Masalah

Permasalahan yang dapat diidentifikasi terkait dengan Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu, mencakup beberapa hal sebagai berikut:

1. Adanya suatu urgensi pengaturan Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu;
2. Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis terkait dengan pengaturan Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu; dan
3. Perlu adanya kepastian hukum agar terdapat sinkronisasi antara peraturan daerah dengan peraturan lebih tinggi yang menjadi payung hukumnya.

C. Tujuan dan Kegunaan

Bertitik tolak dari identifikasi masalah sebagaimana diuraikan di atas, maka tujuan penyusunan Naskah Akademik Kota Palu tentang

Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu adalah sebagai acuan untuk merumuskan pokok pikiran dan konsep yang akan menjadi bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu.

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini, sebagai berikut:

1. Memberikan pemahaman kepada Kepala Daerah, Dewan Pimpinan Rakyat Daerah dan stakeholder mengenai pentingnya membuat Peraturan Daerah sebagai peraturan untuk mengimplementasikan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu.
2. Mempermudah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyusunan dan pembahasan Peraturan Daerah yang akan dibuat serta mempermudah masyarakat dalam berpartisipasi dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

D. Metode Penyusunan

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Pada penyusunan Naskah Akademik ini metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.

Selain itu juga dilakukan proses pengumpulan data untuk memperoleh bahan bagi keperluan penyusunan Naskah Akademik

Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Daerah, baik yang berupa data sekunder maupun data primer. Data sekunder antara lain berupa data yang bersumber dari instansi terkait dalam wujud data yang telah tersedia dan siap untuk digunakan. Data sekunder antara lain diperoleh melalui proses studi kepustakaan/studi literatur, analisis arsip, dan beberapa teknik lain. Adapun data primer antara lain berupa data yang bersumber langsung dari masyarakat, pemerintah, pemerintah daerah, dan pihak-pihak lain yang relevan. Data primer antara lain diperoleh melalui proses observasi, survei, wawancara, dan beberapa teknik pengumpulan data yang lain. Selanjutnya proses penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan berdasarkan data sekunder dan data primer yang telah diperoleh dari tahapan sebelumnya.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

2.1 Otonomi Daerah

Di Era Otonomi seperti saat ini kemandirian suatu daerah adalah tuntutan utama yang tidak dapat dielakkan lagi. Kesiapan sumber daya pun harus diatasi, mengingat kewenangan yang telah diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam hal mengatur pemerintah daerahnya masing-masing. Kemandirian yang dituntut tersebut adalah dimana daerah harus mampu mengatur dan mengelola segala bentuk penerimaan dan pembiayaan tanpa harus tergantung kembali dengan pemerintahan pusat seperti yang terjadi di era sebelum otonomi daerah.

Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Susi Dwi Harijanti menyatakan bahwa dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi meliputi dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan negara; dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli; dasar kebhinekaan; dan dasar negara hukum yang keseluruhan dasar tersebut tercermin dalam norma-norma UUD NRI 1945 mengenai pemerintahan daerah, yang selanjutnya menjadi politik otonomi daerah.³

Sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 angka 6 mendefinisikan “Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

³ Susi Dwi Harijanti, “Khazanah : Bagir Manan”, PADJAJARAN Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 2, No.3, 2015 hlm. 641.

Pratikno sebagaimana dikutip oleh Sakinah Nadir menyatakan bahwa kewenangan yang ada dalam konsep otonomi daerah tersebut mengacu pada kewenangan pembuat keputusan di daerah dalam menentukan tipe dan tingkat pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, dan bagaimana pelayanan ini diberikan dan dibiayai.⁴ Otonomi daerah akan memberikan dampak positif di bidang ekonomi bagi perekonomian daerah. Beberapa indikator ekonomi atas keberhasilan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah adalah :

- 1) Terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah riil, sehingga pendapatan per kapita akan terdorong.
- 2) Terjadi kecenderungan peningkatan investasi, baik investasi asing maupun domestik.
- 3) Kecenderungan semakin berkembangnya prospek bisnis/ usaha di daerah.
- 4) Adanya kecenderungan meningkatnya kreativitas pemda dan masyarakat.

Dari kutipan diatas dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah adalah hak, kewajiban dan kewenangan daerah otonom untuk mengatur, mengukur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

a. Asas-Asas Otonomi Daerah

Terdapat beberapa asas penting dalam undang-undang otonomi daerah yang perlu dipahami, antara lain :

- 1) Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴ Sakinah Nadir, "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa", Jurnal Politik Profetik Vol. 1, No.1, 2013, hlm. 98

- 2) Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- 3) Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.
- 4) Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ada beberapa asas otonomi daerah, antara lain :

- 1) Asas Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.
- 2) Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
- 3) Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Sehingga

dapat disimpulkan asas otonomi daerah yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, tugas pembantuan dan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah.

b. Tujuan Otonomi Daerah

Menurut Suparmoko (2002) yang menjadi tujuan dari pengembangan otonomi daerah adalah :

- 1) Memberdayakan masyarakat.
- 2) Menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas.
- 3) Meningkatkan peran serta masyarakat.
- 4) Mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Menurut Mardiasmo (2002) ada tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu:

- 1) Menciptakan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
- 2) Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
- 3) Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan, tujuan otonomi daerah diharapkan bisa meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan dapat menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, untuk mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

c. Faktor pendukung Otonomi Daerah

Faktor-faktor yang mendukung terselenggaranya otonomi daerah diantaranya adalah kemampuan sumber daya manusia yang ada, serta ketersediaan sumber daya alam dan peluang ekonomi daerah tersebut.

- 1) Kemampuan Sumber Daya Manusia

Salah satu kunci kesuksesan penyelenggaraan otonomi daerah sangatlah bergantung pada sumber daya manusianya. Disamping perlunya aparatur yang kompeten, pembangunan daerah juga tidak mungkin dapat berjalan lancar tanpa adanya kerjasama antara pemerintah dan masyarakat. Untuk itu tidak hanya kualitas aparatur yang harus ditingkatkan tetapi juga kualitas partisipasi masyarakat. Dalam mensukseskan pembangunan dibutuhkan masyarakat yang berpengetahuan tinggi, keterampilan tinggi dan kemauan tinggi. Sehingga benar benar mampu menjadi inovator yang mampu menciptakan tenaga kerja yang berkualitas.

2) Kemampuan Keuangan/Ekonomi

Tanpa pertumbuhan ekonomi yang tinggi, pendapatan daerah jelas tidak mungkin dapat ditingkatkan, sementara itu dengan pendapatan yang memadai, kemampuan daerah untuk menyelenggarakan otonomi akan meningkat. Dengan sumber daya manusia yang berkualitas, daerah akan mampu untuk membuka peluang-peluang potensi ekonomi yang terdapat pada daerah tersebut. Pengembangan sumber daya alam yang ada di daerah tersebut, apabila dikelola dengan secara optimal dapat menunjang pembangunan daerah dan mewujudkan otonomi. Kemampuan daerah untuk membiayai diri sendiri akan terus meningkat.

Sehingga dari pembahasan diatas dapat disimpulkan faktor-faktor yang mendukung terselenggaranya otonomi daerah adalah kemampuan sumber daya manusia dan kemampuan keuangan/ ekonomi.

2.2 Pemanfaatan Bagian Jalan bagi Penempatan Jaringan Utilitas

Penempatan Jaringan Utilitas sering kali dilakukan pada

ruang milik jalan. Penempatan Jaringan Utilitas pada ruang milik jalan umumnya memberikan solusi teknis, konstruksi dan pemeliharaan paling praktis bagi penyediaan layanan utilitas dikawasan bisnis dan permukiman. Apabila penempatan jaringan utilitas pada ruang jalan milik umum, maka para pemilik utilitas perlu membeli lahan sehingga menyebabkan biaya yang diperlukan bagi penyediaan layanan utilitas tersebut.

Penempatan Jaringan Utilitas pada ruang milik jalan umum yakni pemilik lahan tidak memperkenankan Jaringan Utilitas untuk ditempatkan pada lahannya sehingga akses kepada properti-properti yang berdekatan menjadi terhalang. Penempatan Jaringan Utilitas juga pada ruang milik jalan umum dapat dilakukan dengan pertimbangan bahwa penempatan tersebut tidak mengganggu fungsi jalan bagi masyarakat.⁵ Menurut Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 Tentang Jalan, Bagian-bagian jalan dapat dimanfaatkan untuk bangunan utilitas, penanaman pohon, dan prasarana moda transportasi lainnya. Penempatan bangunan utilitas dapat dilakukan pada tempat tertentu di ruang manfaat jalan dan ruang milik jalan. Penempatan pembuatan dan pemasangan bangunan utilitas harus direncanakan dan dikerjakan sesuai dengan persyaratan teknis jalan yang ditetapkan oleh Menteri. Sementara itu, rencana kerja, jadwal kerja, dan cara-cara pengerjaan bangunan utilitas harus memperoleh persetujuan dari penyelenggara jalan sesuai kewenangannya.

Pada Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

⁵ Federal Highway Administration, "Highway/utility Guide", U.S Departemen of Transportation, June 1993

tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa: Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan konkuren yang telah ditetapkan dalam Undang-undang a quo. Kewenangan urusan konkuren tersebut meliputi kewenangan wajib (yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar) maupun kewenangan pilihan, yaitu:

(1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan
- f. masyarakat; dan
- g. sosial.

(2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;

- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

(3) Urusan Pemerintahan Pilihan, meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Pemanfaatan ruang wilayah tersebut dapat dibedakan antara pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi.⁶ Pemanfaatan ruang secara vertikal dan pemanfaatan ruang di dalam bumi dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan ruang dalam menampung kegiatan secara lebih intensif.

Bangunan Utilitas pada jaringan jalan di dalam kota dapat ditempatkan dalam ruang manfaat jalan dengan ketentuan:

- a. Yang berada diatas tanah ditempatkan di luar jarak tertentu dari tepi

⁶ Vide Pasal 32 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

paling luar bahu jalan atau trotoar sehingga tidak menimbulkan hambatan samping bagi pengguna jalan; atau

- b. Yang berada di bawah tanah ditempatkan di luar jarak tertentu dari tepi paling luar bahu jalan atau trotoar sehingga tidak mengganggu keamanan konstruksi jalan.

Penentuan jarak tertentu sebagaimana dimaksud di atas ditentukan oleh penyelenggara jalan yang bersangkutan berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan oleh Menteri. Bangunan utilitas pada jaringan jalan di luar kota, dapat ditempatkan dalam ruang milik jalan pada sisi terluar. Sementara itu, pemanfaatan ruang untuk Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu, jaringan utilitas termasuk dalam kategori pemanfaatan ruang lainnya di dalam bumi yang digunakan antara lain, untuk jaringan utilitas (jaringan transmisi listrik, jaringan telekomunikasi, jaringan pipa air bersih, dan jaringan gas, dan lain-lain) dan jaringan kereta api maupun jaringan jalan bawah tanah. Sehingga berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, mencantumkan bahwa Pemerintah Daerah Kota Palu memiliki dasar hukum dan kewenangan dalam melakukan pengendalian jaringan utilitas sebagai bentuk untuk mewujudkan penataan ruang di Kota Palu.

Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1, Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menyebutkan bahwa: Kawasan strategis Kota adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup provinsi terhadap ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan. Dan Izin pemanfaatan ruang adalah izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perkembangan Pembangunan di Kota Palu mendorong adanya peningkatan kebutuhan atas layanan utilitas bagi masyarakat. Semakin meningkatnya kebutuhan tersebut, maka penyedia jasa layanan utilitas juga akan terus menerus melakukan pembangunan dan pengembangan jasa atas layanan yang akan diberikan, termasuk melalui pengembangan atas jaringan Utilitas yang telah terpasang maupun pembangunan Jaringan Utilitas yang baru. Perlu disadari bahwa ruang secara umum bersifat terbatas dan apabila tidak ditangani, maka ruang tersebut akan menjadi penuh dan sesak, sehingga menimbulkan permasalahan pada penempatan jaringan utilitas, antara lain terganggunya keamanan dan keselamatan pengguna jalan, terganggunya fungsi dan konstruksi jalan, mengganggu dan mengurangi fungsi rambu-rambu dan sarana pengatur lalu lintas, dan kemacetan pada akhirnya akan menyebabkan terganggunya layanan utilitas kepada masyarakat.⁷ Sehingga penempatan Jaringan Utilitas juga harus memperhatikan sifat, keterbatasan dari ruang milik jalan tersebut. Keinginan Pemerintah Kota untuk merapikan sistem jaringan di Kota Palu merupakan kebijakan yang berkelanjutan, sehingga perlu dimulai dengan langkah-langkah pengaturan kebijakan, diantaranya dengan menerbitkan peraturan daerah tentang penyelenggaraan jaringan utilitas. Sejalan dengan pengaturan jaringan utilitas tersebut, Pemerintah Kota juga berkehendak untuk menata keseluruhan jaringan utilitas tersebut ke dalam sebuah sistem jaringan utilitas terpadu dengan memanfaatkan keberadaan *box culvert*. Namun untuk penyediaan *box culvert* di seluruh wilayah Kota Palu membutuhkan investasi yang tidak sedikit, sehingga perlu dilakukan secara bertahap. Oleh karenanya pemanfaatan *box culvert* sebagai media jaringan utilitas terpadu baru dapat dilakukan bila telah

⁷ 3. Federal Highway Administration, "Highway/utility Guide", U.S Departement Of Transportation, June 1993

tersedia di wilayah titik pemasangan jaringan utilitas tersebut.

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan umum Nomor 20/PRT/M/2010 tentang Pedoman Pemanfaatan Dan Penggunaan Bagian-Bagian Jalan, Utilitas adalah fasilitas yang menyangkut kepentingan umum meliputi listrik, telekomunikasi, informasi, air, minyak, gas dan bahan bakar lainnya, sanitasi dan sejenisnya. Bangunan dan jaringan utilitas adalah bangunan dan jaringan pendukung utilitas yang terletak di atas dan/atau di bawah permukaan tanah. Pada dasarnya, setiap utilitas yang dimaksud telah memiliki perencanaannya masing-masing yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan.⁸ Penempatan Jaringan di Kota Palu, keterpaduan perencanaan merupakan salah satu hal yang penting karena setiap utilitas memiliki dokumen perencanaannya masing-masing yang akan menggunakan ruang daerah.

Pemanfaatan jalan juga akan terkait dengan pemanfaatan bagian jalan. Bagian-bagian jalan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan meliputi ruang manfaat jalan, ruang milik jalan, ruang pengawasan jalan dan lajur khusus.

1. Ruang Manfaat Jalan. Ruang milik jalan (right of way) adalah sejalur tanah tertentu di luar ruang manfaat jalan yang masih menjadi bagian dari ruang milik jalan yang dibatasi oleh tanda batas ruang milik jalan yang dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan perluasan keamanan penggunaan jalan antara lain untuk keperluan pelebaran ruang manfaat jalan pada masa yang akan datang. Ruang manfaat jalan meliputi badan jalan, saluran tepi jalan, dan ambang pengamanannya. Pemerintah perlu mengupayakan pengendalian dan pembatasan pemanfaatan ruang di sepanjang jalan, terutama jalan arteri primer, agar tidak

⁸ Vide Peraturan Menteri Pekerjaan umum Nomor 20/PRT/M/2010 tentang Pedoman Pemanfaatan Dan Penggunaan Bagian-Bagian Jalan, Utilitas

mempengaruhi kelancaran arus lalu lintas.

2. Ruang Milik Jalan. Ruang manfaat jalan adalah suatu ruang yang dimanfaatkan untuk konstruksi jalan dan terdiri atas badan jalan, saluran tepi jalan, ruang utilitas jalan, serta ambang pengamanannya. Badan jalan meliputi jalur lalu lintas, dengan atau tanpa jalur pemisah dan bahu jalan, termasuk jalur pejalan kaki. Ambang pengaman jalan terletak di bagian paling luar, dari ruang manfaat jalan, dan dimaksudkan untuk mengamankan bangunan jalan.
3. Ruang Pengawasan Jalan. Ruang pengawasan jalan merupakan ruang tertentu yang terletak di luar ruang milik jalan yang penggunaannya diawasi oleh penyelenggara jalan agar tidak mengganggu pandangan engemudi, konstruksi bangunan jalan apabila ruang milik jalan tidak cukup luas, dan tidak mengganggu fungsi jalan. Terganggunya fungsi jalan disebabkan oleh pemanfaatan ruang pengawasan jalan yang tidak sesuai dengan peruntukannya.

Pengaturan pemanfaatan dan penggunaan bagian-bagian jalan dimaksudkan untuk menjamin bahwa pemanfaatan ruang manfaat jalan dan ruang milik jalan selain peruntukannya, penggunaan ruang manfaat jalan yang memerlukan perlakuan khusus terhadap konstruksi jalan dan jembatan, serta penggunaan ruang pengawasan jalan dapat dilaksanakan secara tertib. Pengaturan pemanfaatan dan penggunaan bagian-bagian jalan bertujuan untuk pengamanan fungsi jalan, menjamin kelancaran dan keselamatan pengguna jalan, dan keamanan konstruksi. Jalan pemanfaatan ruang manfaat jalan dan ruang milik jalan selain peruntukannya meliputi bangunan dan jaringan utilitas, iklan, media informasi, bangun-bangunan, dan bangunan gedung di dalam ruang milik jalan, penggunaan ruang manfaat jalan yang memerlukan perlakuan khusus terhadap konstruksi jalan dan

jembatan berupa muatan dan kendaraan dengan dimensi, muatan sumbu terberat dan/atau beban total melebihi standar dan Penggunaan ruang pengawasan jalan yang tidak mengganggu keselamatan pengguna jalan dan keamanan konstruksi jalan.

2.3 Perspektif Penataan Ruang

Otonomi Daerah diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menggunakan prinsip otonomi seluas- luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Kewenangan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terdiri atas kewenangan urusan absolut, urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum.

Selanjutnya, Pada Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa: Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan konkuren yang telah ditetapkan dalam Undang-undang a quo. Kewenangan urusan konkuren tersebut meliputi kewenangan wajib (yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar) maupun kewenangan pilihan, yaitu:⁹

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:
 - a. pendidikan;

⁹ Vide Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerimtahan Daerah

- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

(2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

(3) Urusan Pemerintahan Pilihan, meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Pemanfaatan ruang secara vertikal dan pemanfaatan ruang didalam bumi dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan ruang dalam menampung kegiatan secara lebih intensif. Contoh pemanfaatan ruang secara vertikal berupa bangunan bertingkat, baik di atas tanah maupun di dalam bumi. Sementara itu, pemanfaatan ruang untuk jaringan utilitas termasuk dalam kategori pemanfaatan ruang lainnya di dalam bumi yang digunakan antara lain, untuk jaringan utilitas (jaringan transmisi listrik, jaringan telekomunikasi, jaringan pipa air bersih, dan jaringan gas, dan lain-lain) dan jaringan kereta api maupun jaringan jalan bawah tanah, sehingga berdasarkan Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mencantumkan bahwa Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah Kota Palu memiliki dasar hukum dan kewenangan dalam melakukan pengendalian jaringan utilitas sebagai bentuk untuk mewujudkan penataan ruang di wilayah Daerah.

B. Kajian terhadap Asas yang terkait dengan Penyusunan Norma.

Substansi pembahasan pada bagian ini meliputi kajian terhadap asas-asas dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan substansi norma yang

terdapat dalam rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu.

1. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)

- a. Asas Kejelasan Tujuan

Asas ini menyatakan setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

- b. Asas Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang tepat

Asas ini menyatakan bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum jika dibuat oleh lembaga yang tidak berwenang.

- c. Asas Kesesuaian antara Jenis, Hirarki dan Materi Muatan

Asas tersebut menjelaskan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan. Hirarki penting untuk dipahami agar menghindari peraturan perundang-undangan yang disusun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Sementara itu, materi muatan dalam peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan jenis, fungsi dan hirarki peraturan perundang-undangan.

- d. Asas Dapat Dilaksanakan

Asas ini menyatakan untuk setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan

perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis atau yuridis.

e. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Asas tersebut menjelaskan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Asas Kejelasan Rumusan

Asas ini menggarisbawahi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Asas Keterbukaan

Asas keterbukaan menjelaskan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan.

2. Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)

a. Asas Pengayoman

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat.

b. Asas Kemanusiaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Asas Kebangsaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Asas Kekeluargaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Asas Kenusantaraan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

f. Asas Bhineka Tunggal Ika

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

g. Asas Keadilan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

h. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.

i. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j. Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat serta kepentingan bangsa dan negara.

Disamping itu, dalam penyusunan materi muatan peraturan perundang-undangan perlu juga memperhatikan:

- a. Asas *lex superior derogate legi inferiori* (peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi).
- b. Asas *lex specialist derogate legi generali* (peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih umum).
- c. Asas *lex posterior derogate legi priori* (peraturan perundang-undangan yang lahir kemudian mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lahir terlebih dahulu, jika materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut sama).
- d. Asas pembentukan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menegaskan bahwa Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,

asas pembentukan peraturan perundang-undangan, asas materi muatan peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan.

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. “Asas pengayoman”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;
2. “Asas kemanusiaan”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. “Asas kebangsaan”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. “Asas kekeluargaan”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
5. “Asas kenusantaraan”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang- undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
6. “Asas bhineka tunggal ika”, bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk,

agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

7. “Asas keadilan”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
8. “Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
9. “Asas ketertiban dan kepastian hukum”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian;
10. “Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara;
11. “Asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:
 - a. Dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
 - b. Dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Asas-asas tersebut merupakan dasar berpijak bagi pembentuk perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Semua asas di atas, harus terpatuhi dalam diri penentu kebijakan yang akan membentuk peraturan

perundang-undangan yang biasanya diwujudkan dalam bentuk-bentuk pertanyaan dalam setiap langkah yang ditempuh. Misalnya, apakah pentingnya membentuk peraturan ini? Tujuannya apa? Apakah bermanfaat bagi kemaslahatan masyarakat? Tidakkah instrumen lain, selain peraturan, sudah cukup? Dalam menyusun substansi yang diinginkan oleh penentu kebijakan, pembentuk peraturan perundang-undangan harus selalu bertanya, apakah rumusan tersebut sudah jelas dan tidak menimbulkan penafsiran? Di luar asas-asas di atas, dalam ilmu hukum atau ilmu perundang-undangan, diakui adanya beberapa teori atau asas-asas yang selalu mengikuti dan mengawali pembentukan peraturan perundang-undangan dan secara umum teori dan asas-asas tersebut dijadikan acuan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa teori yang perlu dipahami oleh perancang yakni teori jenjang norma. Hans Nawiasky, salah satu murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya “Allgemeine Rechtslehre” mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Dari teori tersebut, Hans Nawiasky menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni:

1. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
2. *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara);
3. *Formell Gesetz* (undang-undang formal);

4. *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

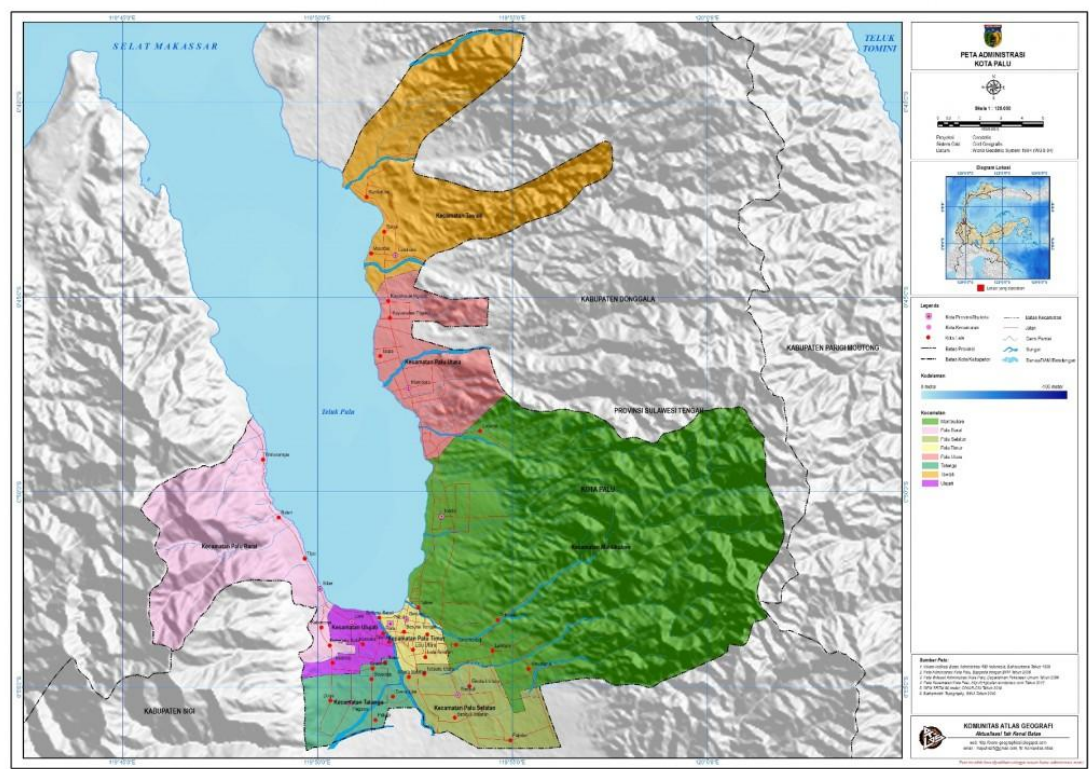
Kelompok norma di atas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum di setiap negara, walaupun istilahnya dan jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya. Di Indonesia, norma fundamental negara adalah Pancasila dan norma ini harus dijadikan bintang pemandu bagi perancang dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

C. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada, serta Permasalahan yang dihadapi Masyarakat.

Substansi pembahasan meliputi praktek penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu dengan meninjau kondisi yang ada saat ini dan dihubungkan dengan permasalahan hukum yang dihadapi masyarakat terkait dengan kebutuhan akan adanya Peraturan Daerah.

C.1 KONDISI EXISTING

Secara astronomis, Kota Palu terletak antara 0° 39.065’ - 0° 56.844’ Lintang Selatan 119° 45.443’ - 120° 2.535’ Bujur Timur tepat berada di bawah garis Khatulistiwa dengan ketinggian 0 - 700 meter dari permukaan laut. Berdasarkan posisi geografisnya, Kota Palu memiliki batas-batas: Utara – Kabupaten Donggala; Selatan – Kabupaten Sigi; Barat – Kabupaten Donggala dan Sigi; Timur – Kabupaten Parigi Moutong dan Donggala. Kota Palu terdiri dari 8 Kecamatan, Kecamatan Palu Barat, Tatanga, Ulujadi, Palu Selatan, Palu Timur, Mantikulore, Palu Utara dan Tawaeli.¹⁰



¹⁰ Vide Kota Palu dalam Angka, Data BPS Kota Palu Tahun 2024

1.1 KEADAAN GEOGRAFI
GEOGRAPHY CONDITION

Tabel 1.1.1 Luas Daerah dan Jumlah Pulau Menurut Kecamatan di Kota Palu , 2023
Table Total Area and Number of Islands by District In Palu Municipality, 2023

Kecamatan District	Ibukota Kecamatan Capital of District	Luas Total Area (km ² /sq.km)
(1)	(2)	(3)
Palu Barat	Lere	8,28
Tatanga	Pengawu	14,95
Ulujadi	Tipo	40,25
Palu Selatan	Birobuli Selatan	27,38
Palu Timur	Besusu Barat	7,71
Mantikulore	Talise	206,80
Palu Utara	Mamboro	29,94
Tawaeli	Lembara	59,75
Kota Palu		395,06

Lanjutan Tabel/Continued Table 1.1.1

Kecamatan District	Persentase terhadap Luas Kabupaten/ Kota Percentage to Regency/Municipal Area	Jumlah Pulau Number of Islands
(1)	(4)	(5)
Palu Barat	2,10	-
Tatanga	3,78	-
Ulujadi	10,19	-
Palu Selatan	6,93	-
Palu Timur	1,95	-
Mantikulore	52,35	-
Palu Utara	7,58	-
Tawaeli	15,12	-
Kota Palu	100,00	-

Catatan/Note: Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 137 Tahun 2017 Tanggal 29 Desember 2017 / Based on Minister of Home Affairs Regulation Number 137/2017, December 29, 2017
Berdasarkan Informasi Kementerian Dalam Negeri Tahun 2018/Based on information from Ministry of Home Affairs, 2018
Sumber/Source: Kementerian Dalam Negeri/Ministry of Home Affairs

Jaringan utilitas merupakan salah satu dari wujud struktur ruang dimana Struktur Ruang meliputi susunan pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional dan salah satunya merupakan jaringan utilitas. Jaringan utilitas yang meliputi listrik, telekomunikasi, informasi, air, gas, minyak dan bahan bakar lainnya, sanitasi dan sejenisnya. Ketersediaan utilitas tersebut di dukung oleh adanya penyelenggaraan jaringan utilitas sebagai sarana distribusi utilitas kepada masyarakat.

Tabel 2.5.4 Jumlah Perizinan yang Dikeluarkan oleh DPMPTSP Kota Palu Menurut Jenis Izin, 2019–2023
Table Number of Permits Issued by DPMPTSP Palu City by Type of Permit, 2019–2023

Kegiatan Activity	2021	2022	2023
(1)	(2)	(3)	(4)
Izin Mendirikan Bangunan Building permit	430	585	932
Izin Operasional Operational License	391	2.041	213
Izin Praktek License to Practice	1.467	1.768	1.825
Izin Usaha Business permit	404	4.545	9.177
TDG/TDP	1.035	-	-
Jumlah/ Total	3.727	8.939	12.147

Sumber/Source: Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Palu/ One Stop Services and Investment Service of Palu Municipality

Dalam Konteks Pembangunan Berkelanjutan berbasis Kearifan Lokal dan Keagamaan dicapai dengan menerapkan konsep pembangunan kota berkelanjutan (*sustainable development*) didukung dengan penerapan konsep pengembangan kota, yaitu:¹¹

¹¹ Vide RPJMD 2021 -2026 dan RKPD Kota Palu Tahun 2023

1. Kota cerdas (*smart city*)

Kota cerdas (*smart city*) merupakan kota yang mampu menciptakan kualitas hidup yang baik didukung dengan kondisi sosial, ekonomi dan lingkungan yang berkelanjutan dalam tata kelola pemerintahan, yang partisipatif, responsif, inovatif, dan kompetitif dengan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi. Menurut BAPPENAS, *smart city* merupakan konsep pembangunan perkotaan yang pengelolaannya memanfaatkan teknologi, informasi, dan komunikasi untuk mengoptimalkan penggunaan infrastruktur dan pelayanan kota sehingga lebih “cerdas”, saling berhubungan, dan efisien, yang meliputi pelayanan administrasi publik, pendidikan, kesehatan, keamanan publik, perumahan, transportasi, dan utilitas.

2. Kota tangguh (*resilience city*)

Kota tangguh (*resilience city*) merupakan kota yang mampu menahan, menyerap, beradaptasi dengan dan memulihkan diri dari akibat bencana secara tepat waktu dan efisien, sambil tetap mempertahankan struktur-struktur dan fungsi-fungsi dasarnya (BNPB, 2015). Kota yang tangguh mampu menahan guncangan dan tekanan-tekanan dari ancaman bencana alam dan ancaman terkait iklim.

3. Kota hijau (*green city*)

Kota hijau (*green city*) merupakan kota yang terencana dengan baik, bercirikan ramah lingkungan dan mampu memanfaatkan sumber daya alam secara seimbang sehingga tercipta kesejahteraan bagi penduduknya (Kementerian PUPR, 2015).

4. Kota inklusif (*inclusive city*)

Kota inklusi (*inclusive city*) merupakan kota dimana semua masyarakat mampu hidup bersama-sama dengan aman dan nyaman, serta mempuntai

kesempatan yang sama untuk berpartisipasi penuh dalam dimensi spasial, sosial dan ekonomi tanpa adanya diskriminasi.

Dengan merujuk pada Dokumen perencanaan Kota Palu, maka secara konklutif, Jaringan Utilitas terpadu menjadi bagian penting dalam percepatan pembangunan di Kota Palu yang dapat mendukung kompleksitas dan dinamika perkembangan kota yang modern dengan berbagai permasalahan sosial yang diharapkan dapat diantisipasi secara visioner oleh Pemerintah Daerah Kota Palu.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap Kehidupan Masyarakat dan Dampak terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten adalah Produk hukum daerah yang dibentuk Bupati bersama dengan DPRD. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa materi Peraturan Daerah meliputi seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus kebutuhan daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah merupakan instrument aturan yang secara sah diberikan kepada daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di Daerah.¹²

Fungsi Peraturan Daerah adalah sebagai instrument kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Selain itu peraturan daerah merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang

¹² Maria Farida, *et al.*, *Laporan Kompendium Hukum Perundang-Undangan*, (Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, 2008) hlm. 56,

lebih tinggi, penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah (namun tetap dalam koridor NKRI yang berlandaskan Pancasila dan UUD NRI 1945). Serta sebagai instrument/ alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.¹³ Secara khusus peraturan daerah berfungsi untuk memajukan, menggerakkan, membantu dan mengusahakan pembangunan ekonomi dan sosial dalam Kawasan daerah dari peraturan daerah yang bersangkutan.¹⁴

Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu merupakan salah satu upaya hukum yang memberikan dasar hukum dan prosedur bagi pemerintah daerah Kota Palu dalam melakukan pengendalian atas penyelenggaraan jaringan utilitas. Termasuk di dalamnya adalah kewajiban setiap instansi utilitas untuk memiliki Izin Pelaksanaan Kegiatan sebelum memulai kegiatan pembangunan jaringan utilitas dan izin penempatan sebelum jaringan utilitas tersebut ditempatkan. Dengan adanya pengaturan penyelenggaraan jaringan utilitas, maka Pemerintah Daerah mempunyai dasar hukum dalam melakukan Tindakan pengendalian terhadap penyelenggaraan jaringan utilitas di Kota Palu, baik atas jaringan yang berada di atas permukaan tanah (sebagaimana yang sudah ada eksisting) dan jaringan utilitas yang berada di bawah permukaan tanah. Pengendalian terhadap pembangunan jaringan utilitas di atas permukaan tanah dapat dilakukan dengan memberikan parameter yang ketat dalam memberikan perizinan pembangunan jaringan utilitas baru yang akan dipasang di atas permukaan tanah. parameter yang dapat digunakan yaitu keamanan dan estetika serta prinsip-prinsip Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid*

Pemerintahan.¹⁵ Dengan penerapan parameter yang jelas, maka segala kegiatan pembangunan jaringan utilitas baru yang berada di atas permukaan tanah diharapkan dapat dikendalikan dengan baik. Terkait dengan jaringan utilitas di atas tanah eksisting yang belum memiliki izin, maka pemerintah kota berkewajiban untuk melakukan upaya fasilitasi dan mendorong agar pihak pemangku kepentingan utilitas segera mengurus perizinan yang diperlukan. Dalam rangka mendukung keinginan pemerintah daerah dalam mewujudkan penataan jaringan utilitas yang berestetika, maka khusus untuk jaringan utilitas yang berada di atas permukaan tanah diperlukan aturan peralihan bahwa instansi utilitas diharapkan memindahkan jaringannya ke dalam permukaan tanah dalam masa yang akan datang. Jangka waktu ini diperlukan agar pemangku kepentingan terkait utilitas sudah dapat merencanakan pembangunan utilitas yang akan mereka lakukan. Pembangunan jaringan utilitas sangat terkait dengan jumlah investasi yang besar, oleh karenanya kepastian hukum dari pemerintah daerah yang dituangkan dalam Raperda ini sangat diperlukan bagi mereka untuk mengatur rencana kerja masing-masing. Sedangkan dalam hal pengendalian terhadap pembangunan jaringan utilitas baru di dalam permukaan tanah atau terhadap kegiatan pemeliharaan jaringan utilitas eksisting di dalam permukaan tanah, maka diperlukan ketentuan tegas, bahwa instansi utilitas wajib memenuhi seluruh ketentuan yang melekat pada izin, termasuk di dalamnya melakukan perbaikan dan pemulihan kondisi sarana prasarana kota yang terkena dampak pembangunan. Dalam hal instansi utilitas tidak mau/tidak bersedia/ belum melakukannya, maka Pemerintah daerah dapat melakukan kegiatan perbaikan/pemulihan tersebut, dengan pembiayaan yang bersumber dari pencairan jaminan pelaksanaan/ jaminan pemeliharaan yang telah disampaikan oleh instansi utilitas sebagai prasyarat

¹⁵ Vide Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

penerbitan izin. Terkait dengan kebijakan pengendalian pembangunan jaringan utilitas di dalam permukaan tanah, dalam hal pada titik penempatan jaringan tersebut telah tersedia *box culvert* yang merupakan media jaringan utilitas terpadu, maka instansi utilitas berkewajiban untuk memindahkan jaringan mereka masuk ke dalam jaringan utilitas. Kebijakan ini akan diterapkan bertahap, sesuai dengan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan infrastruktur. Tujuan pembentukan peraturan daerah ini adalah untuk menjawab permasalahan tentang penyelenggaraan jaringan utilitas selama ini sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya. Pengaturan tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu diharapkan dapat “memaksa” para instansi utilitas dan memberikan kepastian hukum atas prosedur penyelenggaraan jaringan utilitas, ketentuan perizinan (bagi jaringan utilitas yang berada di atas dan dibawah permukaan tanah) dan sanksi yang dapat diterapkan, ketentuan jaminan pelaksanaan dan jaminan pemeliharaan serta secara tidak langsung mengajak kepada para pemangku kepentingan terkait utilitas untuk mulai merencanakan kegiatan pembangunan jaringan utilitas di Kota Palu.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum maka hukum akan selalu menempati pioner utama dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.

Setiap hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak harus dilegitimasi dengan peraturan perundang-undangan menjadi denyut nadi dalam menyelenggarakan pemerintahan baik di pusat maupun daerah. Menurut Jimly Asshiddiqie, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh legislator maupun regulator atau lembaga-lembaga pelaksana undang-undang yang mendapatkan kewenangan delegasi dari undang-undang untuk menetapkan peraturan-peraturan tertentu berdasarkan peraturan yang berlaku.¹⁶ Peraturan perundang-undangan tidak bisa dipisahkan dari sistem norma yang merupakan suatu susunan berjenjang (hierarki) dan setiap norma bersumber pada norma yang berada di atasnya, yang membentuk dan menentukan validasinya serta menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya,¹⁷ sedangkan menurut pandangan dari Hans Kelsen terhadap sistem norma tersebut dapat dimaknai bahwa suatu norma dibuat berdasarkan norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi tersebut juga dibuat berdasarkan norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian seterusnya sampai berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibuat oleh norma lagi, melainkan ditetapkan

¹⁶Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006., h. 202

¹⁷Taufiqurrohman Syahuri, *Konstitusionalitas Regulasi Pembentukan Perundang-Undangan*.

terlebih dahulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat. Oleh karena adanya sistem hierarki dalam peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan atau kontradiktif antara norma hukum yang satu dengan norma hukum yang lain.

Dalam negara hukum modern tugas dan wewenang pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga keamanan dan ketertiban umum merupakan tugas klasik yang sampai saat ini masih tetap dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas tersebut kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang mengatur, yang berfungsi memunculkan beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, ketetapan merupakan awal mula dari instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sebagai norma penutup dalam rangkaian norma hukum.¹⁸

Proses kegiatan penyelenggaraan perencanaan dilakukan baik pada masing-masing lingkup pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) maupun koordinasi antar lingkup pemerintahan melalui suatu proses dan mekanisme tertentu untuk mencapai tujuan nasional. Proses penyelenggaraan perencanaan harus dapat memberikan arahan bagi peningkatan pengembangan sosial-ekonomi dan kemampuan masyarakat, oleh karena itu diperlukan adanya sinkronisasi antara rencana program/kegiatan oleh organisasi publik dengan rencana kegiatan masyarakat dan pemangku kepentingan. Proses penyelenggaraan perencanaan perlu diikuti oleh adanya mekanisme pemantauan kinerja kebijakan, rencana program, dan pembiayaan secara

¹⁸ Teguh Sutanto, Panduan Praktis Mengurus Sertifikat Tanah dan Perizinannya, (Jakarta : Buku Pintar, 2014), hal. 78-79

terpadu bagi penyempurnaan kebijakan perencanaan selanjutnya; dan mekanisme koordinasi perencanaan horizontal dan vertikal yang lebih difokuskan pada komunikasi dan dialog antar lembaga perencanaan dengan prinsip kebersamaan, kesetaraan, dan saling ketergantungan satu sama lain. Proses perencanaan dilaksanakan dengan memasukkan prinsip pemberdayaan, pemerataan, demokratis, desentralistik, transparansi, akuntabel, responsif, dan partisipatif dengan melibatkan seluruh unsur lembaga negara, lembaga pemerintah, masyarakat dan pemangku kepentingan.

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, sehingga perlu diselenggarakan secara seimbang dan serasi untuk menjamin keselarasan pembangunan antar daerah tanpa mengurangi kewenangan daerah sesuai semangat desentralisasi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Efektifitas atau keberlakuan penegakan suatu aturan hukum dapat ditandai dengan cara:

1. Masyarakat bisa menerima aturan hukum tersebut sehingga masyarakat akan berperilaku sesuai dengan aturan hukum tersebut;
2. Aparat penegak hukum atau pejabat hukum dapat menerapkan dan menegakkan aturan hukum tersebut;
3. Substansi dari aturan hukum tersebut tidak bertentangan dengan hierarki peraturan yang lebih tinggi.

Bab ini memuat hasil analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Penyusunan Peraturan Daerah dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi

secara vertikal dan horisontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang baru.

Analisis terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur, Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan materi muatan Peraturan Daerah, khususnya dengan peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan atau hierarkhi yang lebih tinggi atau sama kedudukannya dalam hierarkhi peraturan perundang-undangan (Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu.

Keharmonisan dan sinkronisasi dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan suatu keharusan yang harus dipenuhi, agar Peraturan Daerah yang dibentuk dapat berlaku dan dilaksanakan secara efektif dalam masyarakat.

Adapun evaluasi dan analisis Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu yakni:

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Upaya negara untuk menciptakan melindungi serta menjaga ketertiban masyarakat melalui instrumen hukum selaras dengan tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Berdasarkan alinea keempat di atas, tujuan Negara Republik Indonesia adalah meliputi:

- a. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. memajukan kesejahteraan umum;
- c. mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
- d. ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Upaya untuk menciptakan ketertiban umum demi mewujudkan ketentraman umum merupakan salah satu bentuk upaya mencapai tujuan

Negara Republik Indonesia yakni melindungi segenap bangsa dan memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan urusan pemerintahan perlu membuat instrumen hukum untuk menciptakan ketertiban umum dan melindungi masyarakat di wilayahnya.

Dalam Pasal 18 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (2) disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (6) juga dijelaskan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) ini menjadi dasar kewenangan pemerintahan daerah dalam mengatur urusan daerah melalui instrumen hukum dalam hal ini Peraturan Daerah.

Penyelenggaraan perekonomian nasional tentunya harus berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan mengandung enam prinsip utama. Demokrasi ekonomi merupakan konsep yang digagas oleh para pendiri negara Indonesia (*founding fathers*) untuk menemukan sebuah bentuk perekonomian yang tepat dan sesuai dengan karakter bangsa Indonesia. Penerapan dikembangkan dari bentuknya konsep hingga ini saat masih ini, terus karena dicari tidak dan mudah membentuk suatu sistem perekonomian yang khas Indonesia namun tetap sesuai dengan perkembangan zaman. Menurut Sritua Arief, menilai bahwa demokrasi ekonomi mengandung konsekuensi moral, tetapi secara khusus disoroti sebagai bentuk perpaduan antara politik, ekonomi, dan moral kultural. Sistem politik, ekonomi, dan moral kultural bekerja secara dinamis,

seimbang, dan tidak saling mensubordinasikan sehingga masing-masing berinteraksi secara baik. Dalam rangka mewujudkan demokrasi ekonomi tersebut, maka salah satu yang harus ditempuh perlu untuk membentuk peraturan daerah yang mengatur tentang Peraturan Daerah Kota Palu tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu.

B. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah tingkat II Palu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3555);

Kota Palu lahir berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah tingkat II Palu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3555). Bahwa catatan sejarah ini menjadi tolok ukur untuk mendesign program dan kebijakan pembangunan secara berkelanjutan. Undang-undang ini dapat disebut "Undang-undang pembentukan Kota Palu". Tanpa adanya kepastian dari undang-undang ini tentang pembentukan Kota Palu, maka tidak mungkin adanya penetapan sebuah Peraturan Daerah Kota Palu tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu.

C. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang;

Merujuk pada Pasal 11 ayat (1) sampai dengan ayat (6) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang mengatur kewenangan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota, yang meliputi:

- (1) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
 - b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
 - c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
 - d. kerja sama penataan ruang antarkabupaten/ kota.
- (2) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
 - a. perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/ kota;
 - b. pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
 - c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
- (3) Dalam pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan:
 - a. penetapan kawasan strategis kabupaten/kota;
 - b. perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota;
 - c. pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
 - d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
- (4) Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pemerintah daerah kabupaten/kota mengacu pada pedoman bidang penataan ruang dan petunjuk pelaksanaannya.
- (5) Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), pemerintah daerah kabupaten/kota:

- a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
 - b. melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
- (6) Dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, pemerintah daerah provinsi dapat mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, dapat dipahami bahwa pemanfaatan ruang wilayah tersebut dapat dibedakan menjadi:

1. Pemanfaatan ruang secara vertikal;
2. Pemanfaatan ruang di dalam bumi.

Penjelasan dari ketentuan pasal tersebut, yaitu Pasal 32 *a quo* menyatakan bahwa tujuan pemanfaatan ruang secara vertikal dan pemanfaatan ruang di dalam bumi adalah untuk meningkatkan kemampuan ruang dalam menampung kegiatan secara lebih intensif. Pemanfaatan ruang secara vertikal, semisal rupa bangunan bertingkat, baik di atas tanah maupun di dalam bumi. Sedangkan pemanfaatan ruang lainnya di dalam bumi, untuk jaringan utilitas (jaringan transmisi listrik, jaringan telekomunikasi, jaringan pipa air bersih, dan jaringan gas, dan lain-lain) dan jaringan kereta api maupun jaringan jalan bawah tanah.

Dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang tersebut, Pemerintah daerah dapat menggunakan beberapa instrument sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 35 diantaranya melalui:

- a. Penetapan peraturan zonasi;
- b. Ketentuan perizinan;
- c. Pemberian insentif dan disinsentif; serta

d. Pengenaan sanksi.

Instrumen tersebut haruslah bersifat mengikat masyarakat, dengan demikian figur hukum yang tepat dalam mengatur norma yang mengikat masyarakat dalam pengendalian Penyelenggaraan Jaringan Utilitas adalah Peraturan Daerah.

D. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur mengenai teknik dan materi pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah sebagai salah satu hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjadi pedoman teknis dalam proses pembentukan Peraturan Daerah mulai dari tahapan perencanaan (prolegda) sampai pada tahapan pengundangan, dan menjadi pedoman teknis dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah. Oleh karena itu, proses pembentukan dan proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu berpedoman pada mekanisme dan pengaturan yang diatur dalam Undang-Undang ini.

E. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan ruang lingkup urusan pemerintahan yang sangat luas (kewenangan) kepada daerah untuk menuangkannya dalam peraturan daerah. Ketentuan tersebut mengharuskan para pejabat di lingkungan pemerintah daerah yang ditugaskan untuk merancang sebuah peraturan daerah untuk mengetahui dan mempelajari berbagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang terkait dengan substansi rancangan peraturan daerah. Untuk itu Pemerintah Daerah Kota Palu senantiasa mempunyai hak dalam hal menetapkan peraturan daerahnya. Penelitian dan kajian yang mendalam terhadap substansi peraturan yang lebih tinggi sangat membantu DPRD dan Gubernur, Bupati dan Walikota dalam menetapkan peraturan daerah dengan kualitas yang baik dan sekaligus menghindari kemungkinan "pembatalan Peraturan Daerah" oleh Pemerintah dan menyebabkan DPRD dan Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah tentang pencabutan Peraturan Daerah.

Kewenangan Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah diatur dalam Pasal 25 huruf c, Pasal 42 ayat (1) huruf a dan Pasal 136 ayat (1) yang masing-masing berbunyi:

- a. Pasal 25 huruf c: *“Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.*
- b. Pasal 42 ayat (1) huruf a: *“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas dan wewenang membentuk Peraturan Daerah yang telah di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama”.*

- c. Pasal 136 ayat (1): *“Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*.

Dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk Peraturan Daerah,

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain hal tersebut dapat kita pahami bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 9 terbagi atas Urusan Absolut, Urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan absolut merupakan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat untuk menyelenggarakannya. Termasuk dalam kategori urusan absolut ini yaitu Politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Sedangkan urusan konkuren merupakan urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota). Urusan konkuren tersebut dapat dibedakan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dapat dibedakan lagi menjadi urusan pemerintahan wajib yang berkaitan

dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Dari ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut ada beberapa urusan pemerintahan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Palu sebagaimana telah diatur dalam Pasal 12, yang mengatur sebagai berikut :

1. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan;
 - f. masyarakat; dan
 - g. sosial.
2. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, meliputi:
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. pangan;
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. perhubungan;
 - j. komunikasi dan informatika;
 - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;

- l. penanaman modal;
 - m. kepemudaan dan olah raga;
 - n. statistik;
 - o. persandian;
 - p. kebudayaan;
 - q. perpustakaan; dan
 - r. kearsipan.
3. Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. kelautan dan perikanan;
 - b. pariwisata;
 - c. pertanian;
 - d. kehutanan;
 - e. energi dan sumber daya mineral;
 - f. perdagangan;
 - g. perindustrian; dan
 - h. transmigrasi.

Terkait dengan ketentuan Pasal 12 dan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat dipahami bahwa urusan penataan ruang merupakan salah satu urusan wajib terkait dengan pelayanan dasar yang wajib dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Oleh karenanya dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi otonomi daerah perlu ditetapkan dengan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu.

F. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan.

Berdasarkan Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan diatur bahwa pemanfaatan bagian-bagian jalan meliputi bangunan utilitas, penanaman pohon, dan prasarana moda transportasi lain.

Pada tempat tertentu di ruang manfaat jalan dan ruang milik jalan dapat dimanfaatkan untuk penempatan bangunan utilitas. Bangunan utilitas pada jaringan jalan di dalam kota dapat ditempatkan dalam ruang manfaat jalan dengan ketentuan:

- a. Yang berada di atas tanah ditempatkan di luar jarak tertentu tepi paling luar bahu jalan atau trotoar sehingga tidak menimbulkan hambatan samping bagi pemakai jalan; atau
- b. Yang berada di bawah tanah ditempatkan di luar jarak tertentu dari tepi paling luar bahu jalan atau trotoar sehingga tidak mengganggu keamanan konstruksi jalan.

Bangunan utilitas pada jaringan jalan luar kota, dapat ditempatkan di dalam ruang milik jalan pada sisi terluar. Jarak tertentu tersebut ditentukan oleh penyelenggara jalan yang bersangkutan berdasarkan ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri.

G. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang merupakan penjabaran atau pelaksanaan dari Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Penyelenggaraan Penataan Ruang, adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan Masyarakat dalam Penataan Ruang. Ketentuan tentang rencana tata ruang wilayah provinsi,

tata ruang Kawasan strategis provinsi, dan arahan peaturan zonasi system provinsi yang ditetapkan dengan peraturan daerah dan ketentuan perizinan, bentuk dan besaran insentif dan disinsentif, sanksi administrasi, serta pedoman bidang penataan ruang.

H. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

Dalam hal penyediaan dan percepatan infrastruktur diwilayah Kota pemerintah merasa perlu melibatkan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur melalui mekanisme kerjasama. Untuk itu presiden telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Di dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur tersebut diatur bahwa badan usaha yang dapat melakukan kerjasama dengan pemerintah mencakup Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Swasta yang berbentuk Perseroan Terbatas, badan hukum asing, atau korporasi. penyelenggaraan Sarana Jaringan Utilitas Terpadu, Perpres tersebut menyebutkan bahwa infrastuktur fasilitas perkotaan termasuk dalam jenis infrastruktur yang dapat dikerjasamakan melalui mekanisme kerjasama pemerintah dengan badan usaha. Mencermati ketentuan tersebut, maka terkait dengan keterlibatan badan usaha dalam penyelenggaraan sarana Jaringan Utilitas terpadu, Ranperda tentang Jaringan Utilitas ini harus mengatur alternatif mekanisme penyediaannya melalui kerjasama pemerintah dengan badan usaha.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan sah berlakunya atau keabsahannya ditentukan oleh beraneka sudut pandang dan faktor-faktor¹⁹. Terdapat beberapa ajaran mengenai kaedah berlakunya hukum, keberlakuan hukum dipengaruhi oleh *Juristisch Seltungslehre*, *Sosiologische Geltungslehre*, *Philosophische Seltungslehre*.

1. *Juristische Geltungslehre*

Ajaran ini mengatakan bahwa hukum adalah himpunan kaidah-kaidah atau peraturan-peraturan semata-mata, baik dalam perjanjian atau undang-undang akan berlaku jika undang-undang atau perjanjian tersebut dibuat oleh badan yang berwenang.

2. *Sosiologische Geltungslehre*

Ajaran ini mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan hanya dapat dikatakan hukum positif, jika diterima baik dan diikuti secara nyata dalam masyarakat oleh orang-orang yang dikenakan kaidah-kaidah tersebut.

3. *Philosophische Geltungslehre*

Ajaran ini mengatakan, bahwa di samping itu peraturan-peraturan tersebut memenuhi filsafat hidup, yang mempunyai nilai tinggi bagi kemanusiaan²⁰.

Hukum dapat berlaku apabila terdapat landasan yuridis, sosiologis dan filosofis di dalamnya. Landasan, filosofis, sosiologis dan yuridis merupakan aktualisasi dari teori Keberlakuan Hukum (*Gelding Theory*). Teori ini didasari pada pemahaman bahwa perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu syarat filosofis, sosiologis dan yuridis. Implementasi

¹⁹ Jimmy Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada. 2015), 98.

²⁰ Pipin Syarifin, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung: Pustaka Setia, 1999), 54.

dari teori keberlakuan hukum ini, telah menjadi bagian dari salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang diatur dalam Pasal 5 huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yaitu asas dapat dilaksanakan²¹.

Untuk mewujudkan materi muatan peraturan perundangan yang sesuai asas-asas peraturan perundangan yang baik diperlukan dasar untuk menjadi pijakan tentang dibentuknya sebuah peraturan perundangan. Asas peraturan perundangan di atas memberikan pemahaman bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis adalah pertimbangan atau alasan perlunya pengatura tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu, dengan memperhatikan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang bersumber pada Pancasila serta Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pemenuhan kebutuhan masyarakat dan peraturan perundang-undangan yang ada. Hal ini akan berdampak pada substansi atau materi yang akan diatur.

A. Landasan Filosofis

Menurut pendapat Jimmy Asshiddiqie, bahwa suatu norma hukum dikatakan secara filosofis apabila norma itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh negara²². Di dalam rumusan Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradap, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebhineka-tunggal-ikaan,ouverenitas kerakyatan dan sosialitas

²¹ Pasal 5 huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²² Jimmy Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, (Jakarta: Rajagrafindo Persada. 2015), 166.

keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Kelima nilai-nilai filosofis tersebut tidak satupun yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia²³. Sedangkan menurut pendapat *Pipin Syarifin* merupakan landasan filosofis, ide, pandangan sebagai dasar penuangan kebijaksanaan dalam bermasyarakat melalui rancangan-rancangan peraturan perundang-undangan. Dasar filsafat Negara Indonesia yaitu Pancasila. Sehingga perundang-undangan yang ada berlandaskan pancasila. Dengan demikian setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan seharusnya dan semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *reschtsidee* yang terkandung dalam Pancasila²⁴.

Landasan filosofis adalah pandangan hidup Bangsa Indonesia dalam berbangsa dan bernegara, yaitu Pancasila dan Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penjabaran nilai-nilai Pancasila mencerminkan kesejahteraan yang diinginkan oleh masyarakat. Rumusan pancasila terdapat pada pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia yang terdiri dari empat alinea, dimana alinea ke empat memuat rumusan tujuan Negara dan dasar Negara. Dasar Negara adalah pancasila sedangkan ke empat pokok pikiran didalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada dasarnya untuk mewujudkan cita hukum. Dimana tujuan negara yang termaktup dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesi Tahun 1945 meliputi "... memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut

²³ Jimmy Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada. 2015), 167.

²⁴ Pipin Syarifin, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung: Pustaka Setia, 1999), 57.

melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial....”.

Dalam upaya mencapai kesejahteraan umum dapat tercapai dengan keadaan daerah yang kondusif. Untuk mewujudkan hal tersebut, diamanatkan pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Melalui otonomi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, agar mampu menjalankan perannya, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam memenuhi kebutuhan tersebut, perlu didukung dengan infrastruktur yang memadai sehingga tercipta kenyamanan masyarakat dalam beraktivitas sehari-hari demi menunjang hak masyarakat untuk berusaha guna mendapatkan penghidupan yang layak sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 ayat (2) UUD Negara Republik Tahun 1945. Dengan ketersediaan infrastruktur yang memadai dan peningkatan estetika

kota melalui penataan jaringan utilitas di dalam kota akan meningkatkan kenyamanan masyarakat dan mendorong kreativitas masyarakat dalam berusaha. Landasan Filosofis didasari oleh nilai-nilai yang terkandung dalam Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan Kesehatan dan pelayanan umum yang layak”.

Berdasarkan uraian diatas dapat dirumuskan Landasan Filosofis Rancangan Peraturan Daerah tersebut, adalah “bahwa kompleksitas masalah yang muncul dalam kehidupan kota merupakan suatu keniscayaan yang menuntut perlunya penataan ruang terencana dan berkelanjutan”.

B. Landasan Sosiologis

Berlakunya hukum secara sosiologis hukum itu menerapkan hukum yang hidup dalam masyarakat yaitu yang dipraktikkan oleh masyarakat karena dipandang baik kepentingan masyarakat tersebut. Landasan sosiologis didasarkan kepada penerimaan masyarakat terhadap suatu kaidah hukum. Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai Landasan atau dasar sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Landasan atau dasar sosiologis peraturan perundang-undangan adalah landasan atau dasar yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kondisi/kenyataan ini dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi

semacam ini peraturan perundang- undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif.

Peraturan Daerah disusun berdasarkan kebutuhan akan aturan hukum yang mengatur secara rinci hal-hal yang berkaitan dengan Perubahan bentuk badan hukum perusahaan daerah. Landasan sosiologis berhubungan dengan latar sosial atau hal-hal yang berdimensi sosial dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang wajib dipertimbangkan dalam proses pembuatannya. Sebab, suatu peraturan perundang-undangan yang baik dibentuk berdasarkan realita dan tuntutan kebutuhan masyarakat.

Proses pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut dapat berupa aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Dalam proses pembentukan hukum hasil yang paling utama adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan tersebut sebuah produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Sebab, apabila sebuah produk hukum tidak memiliki kemapanan yang cukup, produk hukum tersebut berpotensi membelenggu dan merugikan masyarakat sebab didalamnya banyak terjadi pertentangan (paradoks) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus dipaksakan dalam penerapannya

(sifat hukum yang imperatif). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pelaksanaannya dapat berlaku secara efektif.

Landasan Sosiologis Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu adalah:

“bahwa untuk menjamin kehidupan warga masyarakat kota dalam mengakses ruang publik secara nyaman dan aman, maka perlu dan penting penataan ruang publik secara terpadu dan berdaya-guna”.

C. Landasan Yuridis

Pasal 18 UUD NRI 1945, substansi pengaturannya yaitu berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan, Maka korelasi atas substansi otonomi daerah dengan penguasaan negara secara substantif.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 menentukan landasan landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah

ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Perumusan Rancangan Peraturan Daerah yang diawali melalui Naskah Akademik pada dasarnya untuk acuan (landasan hukum) di Pemerintah Daerah. Adapun proses pembentukannya telah memperhatikan syarat-syarat diantaranya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan;
7. Keterbukaan. Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara²⁵.

Dalam proses pembentukannya mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Produk hukum yang dihasilkan harus senantiasa berkaitan atau saling mendukung hukum yang

²⁵ Vide Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

satu dengan lainnya, sedangkan dalam tataran tingkat daerah juga seharusnya peraturan daerah saling mendukung peraturan lainnya. Pembentukan Peraturan Daerah berbasis riset (didukung oleh hasil penelitian) merupakan syarat awal bagi lahirnya Peraturan Daerah yang baik yang lebih dikenal dengan istilah Naskah Akademik.

Berkaitan dengan itu, agar peraturan daerah yang tengah disusun tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang di atasnya atau peraturan daerah yang lain maka perlu dilakukan upaya sinkronisasi atau penyesuaian hukum agar tidak bertentangan antara satu dengan yang lain, mengingat terdapat kecenderungan tumpang tindih atas peraturan perundang-undangan yang ada. Itulah yang dimaknai sebagai sinkronisasi dan koherensi, serta harmonisasi hukum.

Sehingga kajian terkait dengan hal tersebut diperlukan dan lebih lanjut diwujudkan dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah. Adapun peraturan perundang-undangan yang dijadikan landasan dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu adalah sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah tingkat II Palu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3555);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang

Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI

MUATAN PERATURAN DAERAH

Jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup berfungsi untuk mengarahkan ruang lingkup materi muatan yang akan diatur nantinya dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu. Berdasarkan materi yang telah dijelaskan dalam Bab sebelumnya maka ruang lingkup materi pada Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu mencakup sebagai berikut :

1. Konsiderans

Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diawali dengan kata menimbang. Pada bagian “menimbang” perlu diuraikan tentang justifikasi logis, empiris, dan yuridis tentang perlu dan urgensinya Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu.

2. Dasar Hukum.

Mendasarkan pada angka 28 lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Dasar hukum diawali dengan kata Mengingat yang memuat dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pada bagian “Mengingat” perlu disebutkan berbagai regulasi baik berupa peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat (undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan

pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu, yang menjadi dasar yuridis dan acuan normatif dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu.

3. Ketentuan Umum.

Ketentuan umum berisikan batasan pengertian dan definisi, singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian dan definisi dan hal-hal yang bersifat umum yang terdiri dari asas, maksud dan tujuan.

Jika suatu batasan pengertian atau definisi perlu dikutip kembali di dalam ketentuan umum suatu peraturan pelaksanaan, maka rumusan batasan pengertian atau definisi di dalam peraturan pelaksanaan harus sama dengan rumusan batasan pengertian atau definisi yang terdapat di dalam peraturan lebih tinggi yang dilaksanakan tersebut. Karena batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah maka batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim tidak perlu diberi penjelasan, dan karena itu harus dirumuskan dengan lengkap dan jelas sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda.

Penulisan huruf awal tiap kata atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberi batasan pengertian dalam ketentuan umum ditulis dengan huruf kapital baik digunakan dalam norma yang diatur, penjelasan maupun dalam lampiran.

Urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

- a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
- b. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
- c. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya diletakkan berdekatan secara berurutan.

4. Materi Pengaturan.

Ruang lingkup Peraturan Daerah ini meliputi:

- a. perencanaan;
- b. sarana dan prasarana jaringan utilitas terpadu;
- c. penempatan jaringan utilitas terpadu;
- d. peran serta masyarakat;
- e. pembinaan dan pengawasan;
- f. pembiayaan;
- g. larangan;
- h. ketentuan penyidikan; dan
- i. ketentuan pidana.

Adapun Sistematika Rancangan Peraturan Daerah ini terdiri dari 11 (sebelas) BAB dan 25 (dua puluh lima) Pasal. Adapun sistematika Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu sebagai berikut:

a. BAB I KETENTUAN UMUM

Ketentuan Umum berisi:

1. batasan pengertian atau definisi;

2. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam Batasan pengertian atau definisi; dan/atau
3. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

b. BAB II PERENCANAAN

Bab ini secara substantif memuat penyelenggaraan perencanaan tata ruang kota, Walikota berwenang menetapkan dan/atau menertibkan perizinan usaha yang terkait dengan penyelenggaraan jaringan utilitas terpadu di wilayah kota.

c. BAB III SARANA DAN PRASARANA JARINGAN UTILITAS TERPADU

Bab ini secara substantif memuat penyediaan Sarana dan Prasarana Jaringan Utilitas Terpadu.

Adapun Penyediaan Sarana dan Prasarana Jaringan Utilitas Terpadu dilaksanakan dengan memperhatikan:

1. penataan Jaringan Utilitas Terpadu;
2. rencana induk Jaringan Utilitas Terpadu;
3. lokasi strategis di Daerah Kota; dan
4. kawasan dan/atau lokasi percontohan.

d. BAB IV PENEMPATAN JARINGAN UTILITAS TERPADU

Bab ini secara substantif menegaskan bahwa menempatkan Jaringan Utilitas di Daerah wajib memiliki izin sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

e. BAB V PERAN SERTA MASYARAKAT

Bab ini memuat bahwa Masyarakat dapat berperan serta dalam penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu.

Adapun Peran serta masyarakat dapat berupa:

1. pemantauan dan penjagaan ketertiban;
2. pemberian masukan dalam pemberian rekomendasi;
3. penyampaian pendapat dan pertimbangan; dan/atau
4. pelaksanaan pengaduan.

f. BAB VI PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Bab ini secara substantif memuat Wali Kota melalui Perangkat Daerah yang membidangi pekerjaan umum dan penataan ruang melaksanakan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu.

g. BAB VII PENDANAAN

Pendanaan bersumber dari :

1. anggaran pendapatan dan belanja daerah; dan/atau
2. sumber pembiayaan lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

h. BAB VIII LARANGAN

Bab ini memuat kelompok norma “larangan” yang berkonsekuensi logis terhadap penerapan sanksi pidana terhadap subyek hukum yang melanggar norma “larangan” tersebut.

i. BAB IX KETENTUAN PENYIDIKAN

Ketentuan penyidikan memuat pemberian kewenangan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu untuk menyidik pelanggaran terhadap ketentuan dalam Peraturan Daerah ini.

Ketentuan penyidikan ditempatkan sebelum ketentuan pidana atau jika dalam Peraturan Daerah tidak diadakan pengelompokan, ditempatkan pada pasal atau beberapa pasal sebelum ketentuan pidana.

j. BAB X KETENTUAN PIDANA

Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah.

Ketentuan pidana ditempatkan dalam bab tersendiri, yaitu bab ketentuan pidana yang letaknya sesudah materi pokok yang diatur atau sebelum bab ketentuan peralihan. Jika bab ketentuan peralihan tidak ada, letaknya adalah sebelum bab ketentuan penutup.

k. BAB XI KETENTUAN PENUTUP

Pada umumnya Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai:

1. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
2. nama singkat Peraturan Perundang-undangan;
3. status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
4. saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam identifikasi masalah dan uraian pada bab terdahulu dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu, maka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah memiliki kelayakan secara akademis. Jaringan utilitas merupakan salah satu dari wujud struktur ruang dimana Struktur Ruang meliputi susunan pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional dan salah satunya merupakan jaringan utilitas. Jaringan utilitas yang meliputi listrik, telekomunikasi, informasi, air, gas, minyak dan bahan bakar lainnya, sanitasi dan sejenisnya. Ketersediaan utilitas tersebut di dukung oleh adanya penyelenggaraan jaringan utilitas sebagai sarana distribusi utilitas kepada masyarakat. Dengan merujuk pada Dokumen perencanaan Kota Palu, maka secara konklutif, Jaringan Utilitas terpadu menjadi bagian penting dalam percepatan pembangunan di Kota Palu yang dapat mendukung kompleksitas dan dinamika perkembangan kota yang modern dengan berbagai permasalahan sosial yang diharapkan dapat diantisipasi secara visioner oleh Pemerintah Daerah Kota Palu.

Adapun Ruang lingkup Peraturan Daerah ini meliputi:

- j. perencanaan;
- k. sarana dan prasarana jaringan utilitas terpadu;
- l. penempatan jaringan utilitas terpadu;
- m. peran serta masyarakat;

- n. pembinaan dan pengawasan;
- o. pembiayaan;
- p. larangan;
- q. ketentuan penyidikan; dan
- r. ketentuan pidana.

B. Saran

Berdasarkan uraian dan kesimpulan sebagaimana telah diuraikan di atas, selanjutnya dapat dirumuskan rekomendasi dari adanya Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu, yaitu:

1. Perlunya regulasi berupa Peraturan Daerah tentang Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Jaringan Utilitas Terpadu untuk dibentuk, hal ini penting sebagai landasan yuridis dan menjamin kepastian hukum serta sebagai payung hukum bagi Pemerintah Daerah Kota Palu untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Perlunya dilakukan kegiatan lanjutan sebagai tahap tindak lanjut dari adanya Naskah Akademik dan Draft Rancangan Peraturan Daerah ini terutama yang terkait dengan proses penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dengan melibatkan partisipasi masyarakat sebagai bagian juga dari amanah Peraturan Daerah ini dan segenap pemangku kepentingan (stakeholders), yang antara lain dilaksanakan melalui diskusi kelompok terfokus (*Focused Group Discussion/FGD*), Rapat Dengar Pendapat, *public hearing*, maupun penjaringan aspirasi masyarakat secara langsung di lapangan. Hal ini diperlukan dalam upaya

untuk mendukung proses perbaikan, pengkayaan, dan penyempurnaan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah ini lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku/Dokumen :

- A.W Widjaja. *Pelestarian Budaya Sunda* (Bandung: Ranjabar, 1986.
- B. Arief Sidharta, “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum”, dalam *Jentera* (Jurnal Hukum), “Rule of Law”, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta. Universitas Atma Jaya Yogyakarta. 2008
- Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta. Pusat Studi Hukum UII. 2002.
- Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Bandung: LPPM Unisba, 1995.
- Emzir, *Metode Penelitian kualitatif Analisis Data*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012.
- Federal Highway Administration, “Highway/utility Guide”, U.S Departemen of Transportation, June 1993
- Irawan Soejito. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta. Bina Aksara. 1981.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- Jimmy Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada. 2015.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia
- Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta. Kanisius. 2007.
- Maria Farida, et al., *Laporan Kompedium Hukum Perundang-Undangan*, (Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, 2008.
- Miftachul huda, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, sebuah pengantar. 2009.
- Pipin Syarifin, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung: Pustaka Setia, 1999.

- Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya: 1987
- Sakinah Nadir, "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa", *Jurnal Politik Profetik* Vol. 1, No.1, 2013.
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Selo Soemardjan dan Soelaeman Soemardi, *Setangkai Bunga Sosiologi* (Jakarta: Yayasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi UI, 1964.
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009.
- Supar dan Modoeng. *Teori dan Praktek Penyusunan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. Jakarta. PT. Tintamas Indonesia. 2001.
- Susi Dwi Harijanti, "Khazanah : Bagir Manan", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No.3, 2015.
- Taufiqurrohman Syahuri, *Konstitusionalitas Regulasi Pembentukan Perundang-Undangan*.
- Teguh Sutanto, *Panduan Praktis Mengurus Sertifikat Tanah dan Perizinannya*, (Jakarta : Buku Pintar, 2014.
- Badan Pusat Statistik Kota Palu Tahun 2024.
- RPJMD 2021 -2026 Kota Palu Tahun 2023.
- RKPD Kota Palu Tahun 2023.

B. Peraturan Perundang-undangan :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah tingkat II Palu
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur

Peraturan Menteri Pekerjaan umum Nomor 20/PRT/M/2010 tentang Pedoman Pemanfaatan Dan Penggunaan Bagian-Bagian Jalan, Utilitas