

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Pemerintah Kota Malang

1. Pemerintah Kota Malang

Pemerintah Kota Malang adalah pemerintah daerah yang berkedudukan di tingkat II Kabupaten/Kotamadya. Kota Malang secara umum adalah sebuah wilayah yang berbeda dari desa ataupun kampung baik ukuran, kepadatan penduduk, kepentingan, atau status hukumnya. Kota Malang adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah provinsi Jawa Timur, yang dipimpin oleh seorang walikota Malang yang bernama Ir. H. Mochamad Anton. Dahulu di Indonesia istilah kota dikenal dengan daerah tingkat II kotamadya. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), istilah daerah tingkat II kotamadya pun diganti dengan kota saja.

Walikota Malang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum kepada daerah (pilkada). Masa jabatan walikota adalah 5 tahun. Dalam menjalankan tugasnya walikota Malang dibantu oleh wakil walikota Malang. Tugas dan wewenang walikota dan wakil pada dasarnya sama dengan tugas dan wewenang bupati dan wakil bupati. Perangkat daerah di kota tidak jauh beda dengan perangkat daerah di kabupaten. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah

adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan tugas pembantuan adalah menugaskan 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.

2. Fungsi Pengawasan Pemerintah Kota Malang

Pemerintah Kota Malang dalam kaitannya dengan tugas dan fungsinya menjalankan roda pemerintahan harus sejalan dengan fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh pemerintah harus sesuai dengan sasaran yang bertujuan untuk mendukung ketepatan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan.¹⁰ Fungsi pengawasan pemerintah harus melihat kondisi yang terjadi di lapangan berdasarkan fakta-fakta yang terjadi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tidak terjadi keputusan sepihak yang dikeluarkan oleh pemerintah tanpa memperhatikan aspek-aspek lain. Tujuan daripada pelaksanaan fungsi pengawasan antara lain :

- a. Agar pelaksanaan tugas umum pemerintah dilakukan dengan tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintah agar tercapai daya guna, hasil guna, dan tepat guna yang sebaik-baiknya;
- b. Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.

¹⁰Bintoro Tjokroamidjojo, 1996, Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta : Gunung Agung, hlm. 160.

- c. Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh telah tercapai untuk memberi umpan balik berupa pendapat, kesimpulan, dan saran terhadap kebijaksanaan, perencanaan, pembinaan dan pelaksanaan tugas umum pemerintah dan pembangunan
- d. Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan penyimpanan dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang dan pelengkap milik Negara, sehingga dapat terbina aparatur negara yang tertib, bersih, berwibawa, berhasil guna dan berdaya guna.¹¹

B. Kajian Umum Tata Ruang dan Ruang Lingkup Ruang

1. Pengertian Ruang, Tata Ruang, dan Penataan Ruang

Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara termasuk ruang didalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lain, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.¹²

Pengertian tata ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hirarkis memiliki hubungan fungsional.¹³ Sedangkan penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan dan pengendalian penataan ruang.¹⁴

Dengan demikian ruang wilayah Indonesia merupakan suatu aset yang harus dapat

¹¹Bintoro Tjokroamidjojo, 1996, Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta : Gunung Agung, hlm. 160.

¹²Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Pasal 1 angka 1

¹³Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Pasal 1 angka 3

¹⁴Ibid, pasal 1 angka 5

dimanfaatkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu dan seefektif mungkin dengan memperhatikan lingkungan untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang serasi dan seimbang.

2. Ruang Lingkup Tata Ruang

Dengan adanya Undang-Undang No.26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, maka ruang lingkup hukum penataan tata ruang meliputi tiga elemen. Pertama, hukum yang berhubungan dengan penyusunan rencana tata ruang. Kedua, hukum yang berhubungan dengan pemanfaatan ruang. Ketiga, hukum yang berhubungan dengan pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Hukum yang berhubungan dengan penyusunan rencana tata ruang mengatur kewenangan dan prosedur tentang penentuan peruntukan (*bestemming*) ruang.

Perencanaan tata ruang dilakukan melalui proses dan prosedur penyusunan serta penetapan rencana tata ruang berdasar pada ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Perencanaan tata ruang yang dilakukan akan menghasilkan rencana umum tata ruang dan rencana rinci/detail tata ruang. rencana umum tata ruang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif dengan muatan substansi mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang. Rencana rinci/detail tata ruang disusun berdasarkan pendekatan nilai strategis kawasan dan/atau kegiatan kawasan dengan muatan substansi yang dapat mencakup hingga penetapan blok dan subblok peruntukkan. Penyusunan rencana rinci dimaksudkan sebagai operasionalisasi rencana umum tata ruang dan sebagai dasar penetapan peraturan zonasi. Peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok/zona peruntukkan yang penetapan zonanya dalam

rencana rinci tata ruang. Rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota dan peraturan zonasi yang melengkapi rencana rinci tersebut menjadi salah satu dasar dalam pengendalian pemanfaatan ruang sehingga pemanfaatan ruang dapat dilakukan sesuai dengan rencana umum tata ruang dan rencana rinci/detail tata ruang.

Rencana tata ruang tersebut akan ditinjau kembali atau disempurnakan sesuai dengan jenis perencanaannya secara berkala. Dalam proses perencanaannya, perencanaan tata ruang harus mempertimbangkan secara terpadu aspek-aspek keserasian, keselarasan, dan keseimbangan fungsi budidaya dan fungsi lindung, dimensi waktu, teknologi, sosial-budaya, serta fungsi pertahanan keamanan. Selain itu harus memperhatikan juga aspek secara terpadu berbagai sumberdaya, fungsi, dan etika lingkungan, serta kualitas ruang. Perencanaan tata ruang pada dasarnya mencakup perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang, yang meliputi tata guna lahan, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumberdaya alam lainnya.

Penataan ruang dilakukan dengan memperhatikan aspek-aspek lingkungan alam, lingkungan buatan, lingkungan sosial, dan interaksi antara komponen lingkungan. Dengan memperhatikan aspek-aspek tersebut, melalui penataan ruang diharapkan dapat :

- a. Mewujudkan pemanfaatan ruang yang berdaya guna dan berhasil guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan;
- b. Tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan
- c. Tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.

3. Dasar Hukum Tata Ruang

Peraturan Daerah (PERDA) dibuat oleh kepala Daerah dengan DPRD. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Peraturan daerah ini dibuat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵ Dasar hukum pembentukan peraturan daerah terdapat dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, “Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030 ini dibuat dengan tujuan untuk mengarahkan pemanfaatan ruang yang ada di Kota Malang secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang dapat terjaga keberlangsungannya demi terwujudnya kesejahteraan umum, keadilan sosial dan kelestarian lingkungan.

Pembuatan Peraturan Daerah mengenai tata ruang wilayah Kota Malang ini diharapkan mampu mengendalikan pembangunan yang setiap tahun akan dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun oleh pihak swasta dalam perda ini dijelaskan juga mengenai aturan-aturan pmdirian bangunan agar tidak mengganggu atau merusak lingkungan.

Penataan ruang Kota Malang berfungsi sebagai:

- a. Matra keruangan dari pembangunan wilayah Kota Malang;

¹⁵Bagian Umum Penjelasan atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang berkaitan dengan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah

- b. Dasar kebijaksanaan pokok pemanfaatan ruang di wilayah Kota Malang;
- c. Acuan untuk mewujudkan keseimbangan pembangunan kota, antar kawasan, antar sektor dan keserasian antar wilayah daerah sekitarnya;
- d. Acuan lokasi invertasi kota yang dilakukan Pemerintah Daerah, masyarakat dan swasta;
- e. Pedoman untuk penyusunan rencana rinci tata ruang kota;
- f. Dasar pengendalian pemanfaatan ruang dalam penataan dan pengembangan.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur penataan ruang adalah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Merupakan Undang-Undang pokok yang mengatur tentang pelaksanaan penataan ruang. keberapaan undang-undang tersebut diharapkan selain sebagai konsep dasar hukum dalam melaksanakan perencanaan tata ruang juga diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan peremerintah dalam melakukan penataan dan pelestarian lingkungan hidup.¹⁶

4. Asas dan Tujuan Penataan Ruang

Adapun asas penataan ruang menurut Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah:

- a. Keterpaduan;
- b. Keserasian, kelarasan, dan keseimbangan;
- c. Keberlanjutan;
- d. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- e. Keterbukaan;
- f. Kebersamaan dan kemitraan;

¹⁶Juniarsi Ridwan, *Hukum Tata Ruang*, Bandung: Nuansa, 2008, hlm. 23

- g. Perlindungan kepentingan umum;
- h. Kepastian hukum dan keadilan; dan;
- i. Akuntabilitas.¹⁷

Kesembilan asas penyelenggaraan penataan ruang tersebut pada intinya merupakan norma-norma yang diambil untuk memayungi semua kaidah-kaidah pengaturan penataan ruang. Adapun tujuan penataan ruang menurut Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 adalah untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan Ketahanan Nasional dengan :

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.¹⁸

C. Kajian umum Cagar Budaya

1. Pengertian Cagar Budaya

Cagar budaya adalah daerah yang kelestarian hidup masyarakat dan peri kehidupannya dilindungi oleh Undang-Undang dari bahaya kepunahan. Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 pasal 1 ayat (1), cagar budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki

¹⁷Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Pasal 2

¹⁸Ibid, Pasal 3

nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan atau kebudayaan melalui proses penetapan.

Bangunan Cagar Budaya adalah susunan binaan yang terbuat dari benda alam atau benda buatan manusia untuk memenuhi kebutuhan ruang ber dinding dan/atau tidak ber dinding, dan beratap.¹⁹

2. Pengertian Kawasan Cagar Budaya

Menurut Undang-Undang Cagar Budaya, kawasan Cagar Budaya adalah satuan ruang geografis yang memiliki dua Situs Cagar Budaya atau lebih yang letaknya berdekatan dan/atau memperlihatkan ciri tata ruang yang khas. Kawasan Cagar Budaya dapat diketahui dan ditentukan berdasarkan dari hasil penelitian, kajian dan studi, sehingga secara akademik dalam penentuan kebijakan selanjutnya, antara lain dalam pembuatan peraturan daerah maupun keputusan-keputusan lain yang perlu diterbitkan oleh pemerintah.

Kawasan cagar budaya pada umumnya masih dimiliki oleh masyarakat, namun dalam pengelolaannya di kuasai oleh pemerintah, sehingga oleh berbagai aturan yang menyangkut tentang pengelolaan Benda/bangunan Cagar Budaya yang dimilikinya. kawasan cagar budaya yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Malang adalah Kawasan Cagar Budaya di sepanjang Jalan Ijen. Para pemilik di kawasan tersebut tidak dapat dengan sesuka hatinya merubah, merenovasi, ataupun membangun bangunan yang dimilikinya. Demi menjaga kelestarian suatu Kawasan Cagar Budaya dibutuhkan kesadaran yang tinggi untuk masyarakat. Dengan demikian semakin banyak suatu daerah dalam memiliki Kawasan Cagar

¹⁹Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, Bab 1, Pasal 1 ayat (3)

Budaya berarti masyarakatnya telah memiliki tingkat kesadaran yang tinggi terhadap melestarikan Benda/bangunan Cagar Budaya.

Pada umumnya baik Benda Cagar Budaya maupun Kawasan Cagar Budaya keduanya dikuasai oleh pemerintah dan terikat dalam suatu peraturan dan perundang-undangan yang berlaku, dan para pemilik atau ahli waris dari benda cagar budaya tersebut tidak dapat memiliki hak milik sepenuhnya dalam konsep hukum di Indonesia. Oleh karena itu baik benda cagar budaya maupun kawasan budaya oleh Badan Pelestari Pusaka Indonesia (BPPI) tidak disebut sebagai warisan budaya, tetapi diistilahkan sebagai pusaka budaya. Dengan istilah tersebut dimaksudkan agar Benda/bangunan Cagar Budaya dan Kawasan Cagar Budaya tidak hanya sekedar warisan yang diterima dari nenek moyang, akan tetapi ada pemahaman sebagai benda yang harus dirawat dan dijaga.

3. Kriteria Bangunan Cagar Budaya

Kriteria struktur bangunan yang dapat dikategorikan sebagai bangunan dapat diusulkan berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya Benda, bangunan, atau struktur dapat diusulkan sebagai Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, atau Struktur Cagar Budaya apabila memenuhi kriteria:

- a. berusia 50 (lima puluh) tahun atau lebih;
- b. mewakili masa gaya paling singkat berusia 50 (lima puluh) tahun;
- c. memiliki arti khusus bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan; dan
- d. memiliki nilai budaya bagi penguatan kepribadian bangsa.²⁰

²⁰Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, Bab 1, Pasal 5

Bangunan Cagar Budaya dapat berupa :

- a. bangunan berunsur tunggal atau banyak; dan/atau
- b. berdiri bebas atau menyatu dengan formasi alam.²¹

Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya Pasal 12 ayat

(1) menyebutkan :

“Setiap orang dapat memiliki dan/atau menguasai Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, dan/atau Situs Cagar Budaya dengan tetap memperhatikan fungsinya sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang ini.”

Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya Pasal 12 ayat

(1) dan (2) juga menjelaskan bahwa bangunan cagar budaya atau struktur cagar budaya dapat dilakukan adaptasi untuk memenuhi kebutuhan masa kini dengan tetap mempertahankan :

1. Ciri asli dan/atau muka bangunan cagar budaya atau struktur cagar budaya; dan/atau
2. Ciri asli lanskap budaya dan/atau permukaan tanah situs cagar budaya atau kawasan cagar budaya sebelum dilakukan adaptasi.

Adaptasi²² sebagaimana dimaksud pada ayat di atas dilakukan dengan : (1) mempertahankan nilai-nilai yang melekat pada Cagar Budaya; (2) menambah fasilitas sesuai dengan kebutuhan; (3) mengubah susunan ruang secara terbatas; (4) mempertahankan gaya arsitektur, konstruksi asli, dan keharmonisan estetika lingkungan di sekitarnya.

²¹Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, Bab 1, Pasal 7

²²Adaptasi adalah upaya pengembangan Cagar Budaya untuk kegiatan yang lebih sesuai dengan kebutuhan masa kini dengan melakukan perubahan terbatas yang tidak akan mengakibatkan kemerosotan nilai pentingnya atau kerusakan pada bagian yang mempunyai nilai penting.