

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun telah mengancam kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya sehingga perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sungguh-sungguh. Sementara itu Al Qur'an mengingatkan fenomena tersebut dalam Surat Ar-Rum ayat 41:

ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ

يَرْجِعُونَ ﴿٤١﴾

Yang artinya “Telah nampak kerusakan di darat dan di laut disebabkan karena perbuatan tangan manusia, supaya Allah merasakan kepada mereka sebahagian dari (akibat) perbuatan mereka, agar mereka kembali (ke jalan yang benar).”

Dapat terlihat dampak negatif perbuatan manusia yang diakibatkan oleh pembangunan. Faktor pemicu persoalan lingkungan dapat terjadi keterbatasan ruang, keserakahan

manusia, kegagalan dalam perencanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Surat Ar-Rum ayat 41 menyebut darat dan laut sebagai tempat terjadinya fasad itu. Ini dapat berarti daratan dan lautan menjadi arena kerusakan. Laut telah tercemar, sehingga ikan mati dan hasil laut berkurang. Daratan semakin panas sehingga terjadi kemarau panjang yang mengakibatkan keseimbangan lingkungan menjadi kacau baik di darat dan di laut. Semakin banyak perusakan terhadap lingkungan, semakin besar pula dampaknya kepada manusia. Semakin banyak dan beraneka ragam dosa manusia, semakin parah pula kerusakan lingkungan.

Hakikat ini merupakan kenyataan yang tidak dapat dipungkiri lebih-lebih dewasa ini. Memang Allah SWT menciptakan semua makhluk, saling kait berkait. Bila terjadi gangguan pada keharmonisan dan keseimbangan itu maka kerusakan terjadi dan kecil atau besar, pasti berdampak pada

seluruh bagian alam, termasuk manusia, baik yang merusak maupun yang merestui perusakan itu.¹

Di dalam Surat Al-Qashash ayat 77 juga disebutkan bahwa janganlah engkau berbuat kerusakan di bumi. Surat Al-Qashash ayat 77 berbunyi:

وَأَتَّبِعْ فِي مَآءِثِنَا إِلَهَ الْآخِرَةِ وَالْأُولَىٰ نَصِيحَتِكَ مِنَّا وَأَحْسِنْ كَمَا

أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفُسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ ﴿٧٧﴾

Artinya “Dan carilah pada apa yang telah dianugerahkan Allah kepadamu negeri akhirat dan janganlah melupakan bagianmu dari dunia dan berbuat baiklah, sebagaimana Allah telah berbuat baik kepadamu dan janganlah engkau berbuat kerusakan di bumi. Sesungguhnya Allah tidak menyukai para pembuat kerusakan.”

Larangan melakukan perusakan setelah sebelumnya telah diperintahkan berbuat baik, merupakan peringatan agar tidak mencampuradukan antara kebaikan dan keburukan sebab keburukan dan perusakan merupakan lawan kebaikan.² Gangguan terhadap kelestarian lingkungan dikategorikan ke dalam tidak

¹ M. Quraish Shihab, 2002, *Tafsir Al-Mishbah: Pesan, Kesan dan Keserasian Al Qur'an*, Jakarta, Lentera Hati volume 11, hlm. 78

² M. Quraish Shihab, 2002, *Tafsir Al-Mishbah: Pesan, Kesan dan Keserasian Al Qur'an*, Jakarta, Lentera Hati volume 10, hlm. 408.

mau menerima kebenaran dan pengorbanan nilai-nilai agama. Perusakan kelestarian lingkungan dosanya seperti pembunuhan, perampokan, pengurangan takaran dan pemborosan. Pengambil kebijakan lingkungan dalam pengelolaan tata ruang harus mengedepankan kelestarian lingkungan.

Hukum dan kebijakan di Indonesia menggariskan mengenai pemanfaatan ruang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28 dan Pasal 33 UUD 1945, yang mengandung norma, hak dan kewajiban warga negara maupun negara mengenai lingkungan sehat dan baik serta kewenangan negara untuk mengontrol penggunaan ruang dalam menciptakan kesejahteraan yang berkelanjutan.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang disebutkan Ruang Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola secara berkelanjutan untuk

sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta makna yang terkandung dalam falsafah dan Dasar Negara Pancasila. Untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tersebut, Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang ini menyatakan bahwa negara menyelenggarakan penataan ruang, yang melaksanakan wewenangnya dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan tetap menghormati hak yang dimiliki oleh setiap orang.

Menurut Pasal 14 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok-pokok Agraria telah dinyatakan harus adanya suatu perencanaan mengenai bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk digunakan pembangunan secara keseluruhan. Semua kebutuhan akan tanah memerlukan penyelesaian secara terpadu, serasi dan seimbang sesuai dengan perencanaan, sehingga kebijaksanaan tanah akan diarahkan pada penyusunan penggunaan tanah baik perkotaan maupun pedesaan yang dipakai sebagai bahan

perencanaan perkembangan kota serta mencegah terjadinya sengketa tanah.

Perencanaan harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai keadaan, kondisi dan potensi daerah masing- masing. Persediaan tanah sangat terbatas sedangkan tekanan terhadapnya akan semakin besar, seperti penambahan penduduk, konflik antara tanah pertanian dengan kebutuhan lingkungan perumahan, industri, daerah perdagangan, daerah untuk kepentingan umum dan sekolah-sekolah. Perencanaan yang matang agar tekanan yang terjadi atas tanah dapat terkontrol.

Kebutuhan akan ruang yang harus disediakan tanahnya melalui perencanaan, setelah berlakunya Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang maka perencanaan, prosedur penyusunan dan penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah telah diatur dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Rencana tata ruang diwujudkan antara lain melindungi tanah-tanah dan wilayah-wilayah tertentu dari penggunaan yang menimbulkan kerugian atau membahayakan kepentingan bersama.

Pengelolaan tata ruang yang kurang baik mengakibatkan masalah-masalah baru yang justru memperburuk kehidupan masyarakat karena saat ini pengelolaan tata ruang telah menjadi wewenang pemerintah kota dan kabupaten, maka usaha meminimalisasi dampak akibat pembangunan terhadap lingkungan perlu dilakukan sesegera mungkin mengingat permasalahan itu semakin hari semakin menjadi isu yang selalu muncul dalam pelaksanaan pembangunan. Tata ruang sebenarnya memiliki fungsi penting dan menentukan pada tahap pemanfaatan ruang sebagai upaya pengendalian tata ruang serta merupakan instrumen bagi upaya antisipasi penurunan kualitas ruang.³

Masalah-masalah baru akibat dampak pembangunan terhadap lingkungan harus diatasi dan perlindungan masyarakat merupakan tanggungjawab penyelenggara negara bilamana hak itu tidak dipenuhi. Pemerintah secara khusus telah merumuskan berbagai peraturan yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat dan jaminan mendapatkan lingkungan hidup yang baik. Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak

³ Eko Budihardjo dan Djoko Sujarto, 2005, *Kota Berkelanjutan*, Bandung, Alumni, hlm 202.

hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Salah satu untuk menjamin masyarakat mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat yaitu dengan pembangunan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan sangat penting untuk generasi sekarang dan generasi yang akan datang. Pembangunan berkelanjutan merupakan upaya sadar dan terencana menggunakan dan mengelola sumber daya secara bijaksana dalam pembangunan yang berkesinambungan untuk meningkatkan mutu hidup.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031 menjelaskan strategi dalam rangka pemeliharaan kelestarian fungsi lingkungan hidup dengan mengendalikan kegiatan budidaya pada kawasan lindung, mengendalikan kawasan terbangun pada kawasan lindung, mengendalikan kegiatan budidaya pertambangan dan

mengendalikan fungsi kawasan pelestarian alam Taman Nasional Gunung Merapi.

Menurut Francis Wahono, Direktur *Center for Integrated Development and Rural Studies* maraknya pembangunan hotel dan mall merusak keistimewaan Yogyakarta, karena hadirnya bangunan-bangunan itu menggusur kampung menyebabkan kerusakan lingkungan sekitarnya. Mall-mall dan *superblock* menjadi tontonan tidak baik di tengah masyarakat yang setia mengawal keistimewaan penguasa. Citra rakyat yang ramah semakin pudar seiring dengan sering terjadinya konflik bernuansa sara. Kondisi Yogyakarta akan berjalan harmonis dan lestari apabila *geoekologis* sebagai acuan pertumbuhan, penghidupan dan pembangunan Yogyakarta.⁴

Arah Pembangunan Kabupaten Sleman pada tahun 2018 yaitu meningkatkan pendampingan dan pemberdayaan sektor unggulan daerah menuju kemandirian dan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Sleman yang berbudaya. Isu strategis Kabupaten Sleman salah satunya kualitas lingkungan yang masih

⁴<https://www.ugm.ac.id/id/berita/9938pembangunan.hotel.dan.mall.rugikan.masyarakat> diakses pada tanggal 10 April 2017 pukul 10.25

rendah sehingga prioritas dan sasaran pembangunan Kabupaten Sleman yaitu meningkatkan kualitas lingkungan hidup. Indeks pencemaran air sungai (44,00), indeks pencemaran udara (42,00) dan indeks tutupan hutan (32,27).⁵

Arah pembangunan Kabupaten Sleman mengacu dari arah pembangunan dari Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan infrastruktur untuk menopang pertumbuhan ekonomi dan pembangunan wilayah yang berkeadilan. Arah pembangunan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mengacu dari arah pembangunan nasional yaitu memacu investasi dan memantapkan pembangunan infrastruktur untuk percepatan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas.⁶

Permohonan izin pembangunan hotel di Kabupaten Sleman meningkat. Pada tahun 2010 sebanyak 27 permohonan untuk kegiatan penginapan, hotel, villa, kondotel dan kegiatan lain. Bulan Maret 2012 permohonan sudah mencapai 9

⁵ <http://bappeda.jogjaprovo.go.id/download/download/431> diakses pada tanggal 12 April 2017 pukul 14.08

⁶ *Ibid.*

permohonan. Lokasi pembangunan di Kecamatan Depok, Kecamatan Kalasan, Kecamatan Mlati dan Kecamatan Ngaglik yang dekat dengan Kota Yogyakarta. Sebagian di Kecamatan Pakem sebagai salah satu tujuan wisata di Sleman yaitu Kaliurang.⁷

Penolakan masyarakat Karangwuni terhadap pembangunan apartemen Utara. PT Bukit Alam Permata pada 25 Oktober 2013 melakukan sosialisasi pertama kepada warga sekitar Karangwuni, Caturtunggal, Depok, Sleman Yogyakarta (tidak spesifik hanya mengundang warga RT 01/RW 01 saja) di Balai RW Padukuhan Karangwuni, namun warga yang diundang justru warga yang lokasinya berjauhan dari lokasi Apartemen Utara. Undangan menjelaskan bahwa pertemuan akan membahas mengenai sosialisasi pembangunan rumah kos-kosan eksklusif, bukan pembangunan sebuah apartemen dan kodotel jadi sejak awal PT Bukit Alam Permata tidak bersikap transparan dan mengaburkan intensi pendirian usaha yang sebenarnya.⁸

⁷ www.kppd.slemankab.go.id/permohonan-izin-pembangunan-hotel-di-sleman-meningkat.slm diakses pada tanggal 17 April 2017 pukul 09.17

⁸ www.tolakapartemenuttara.tumblr.com diakses pada tanggal 17 April 2017 pukul 09.33

Penolakan pembangunan hotel dan apartemen di Padukuhan Ngemplak Karang Jati. PT Admira Tugu Monjali yang berbadan hukum dan beralamat di Jakarta, sehingga di Kabupaten Sleman statusnya sebagai cabang. Beberapa alasan penolakan yaitu pajak nanti masuk ke Kabupaten Sleman atau tidak, manfaat pembangunan tidak jelas, sosialisasi pembangunan tidak jelas siapa yang di undang, efek pembangunan suara bising, lalu lalang kendaraan proyek, kemacetan jalan, penebangan pohon perindang, pengambilan air bawah tanah yang mengakibatkan sumur-sumur warga mengalami kekeringan.

Menurut Krido Suprayitno, M.Si. selaku Kepala Kantor Pengendalian Pertanahan, pelayanan perizinan untuk hotel atau apartemen dilakukan dengan mekanisme sesuai dengan peraturan. Pemerintah Kabupaten Sleman mempertimbangkan aspek lingkungan, tata ruang dan sosial ekonomi sehingga apabila masih ada permasalahan di masyarakat tentu akan menjadi pertimbangan dalam proses perizinan.⁹

⁹www.dprd.slemankab.go.id/2015/04/warga-rw-035-ngemplak-karang-jati-menolak-pembangunan-hotel-dan-apartemen/ diakses pada tanggal 17 April 2017 pukul 09.53

Pengendalian pemanfaatan tata ruang diperlukan untuk menjaga kelestarian lingkungan. Pemerintah membuat peraturan-peraturan sebagai sarana pengendali untuk menjamin masyarakat mendapatkan lingkungan yang sehat dan menjamin pelaku usaha dalam berinvestasi. Penelitian ini dilakukan untuk memberikan penilaian mengenai benar atau salah maupun seharusnya menurut hukum terhadap fakta hukum atau aturan hukum.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan maka masalah yang akan diteliti sebagai berikut :

1. Bagaimana pengendalian pemanfaatan tata ruang untuk pendirian hotel di Kabupaten Sleman?
2. Apakah hambatan-hambatan pelaksanaan pengendalian pemanfaatan tata ruang di Kabupaten Sleman?
3. Bagaimana konsep ke depan dalam pengendalian pemanfaatan tata ruang sesuai asas pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Sleman?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis tentang pengendalian pemanfaatan tata ruang untuk pendirian hotel di Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis tentang hambatan-hambatan pelaksanaan pengendalian pemanfaatan tata ruang di Kabupaten Sleman.
3. Untuk merumuskan konsep ke depan pengendalian pemanfaatan tata ruang sesuai asas pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Sleman.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Aspek teoritis :

Diharapkan penelitian ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum yang berkaitan dengan tata ruang.

2. Aspek praktis

Diharapkan penelitian ini memberikan masukan untuk para pemangku kebijakan di Kabupaten Sleman dalam penyusunan konsep pembangunan berkelanjutan.

1.5 Keaslian Penelitian

Beberapa penelitian yang pernah dilakukan diantaranya sebagai berikut:

1. Leonardo Hasudungan Simanjuntak, analisis kebijakan lingkungan dalam pengelolaan tata ruang di Kota Pematangsiantar.¹⁰ Tujuan dari penelitiannya (1) untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan lingkungan hidup yang telah dibuat di Kota Pematangsiantar, (2) untuk menganalisis berbagai pelaksanaan pengelolaan oleh Pemerintah Kota Pematangsiantar dalam penataan ruang, (3) untuk mengetahui peran serta masyarakat dalam hal ini melalui lembaga swadaya masyarakat (LSM) di bidang lingkungan tentang penataan ruang di Kota Pematangsiantar.

Hasil Penelitiannya: (1) Pengelolaan lingkungan hidup di Kota Pematangsiantar belum optimal mengingat kebijakan atau peraturan daerah yang ada, belum merupakan tindak lanjut dari kebijakan lingkungan hidup

¹⁰ <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/5102/1/08E00193.pdf> di akses pada tanggal 14 November 2016.

nasional yang disebabkan kurangnya pemahaman terhadap prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. (2) Pengelolaan rencana tata ruang Kota Pematangsiantar masih tertinggal dan memerlukan revisi kembali khususnya setelah Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang diberlakukan sehingga perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang tetap memperhatikan aspek pelestarian lingkungan hidup. (3) Berbagai elemen masyarakat perlu memperoleh informasi tentang kebijakan lingkungan dalam penataan ruang, ketersediaan informasi juga faktor yang berpotensi mengurangi komunikasi pemerintah dan *stake holder* sebagai mitra.

2. Rinsofat Naibaho meneliti dengan judul analisis hukum terhadap penataan tata ruang Kota Medan dalam perspektif pembangunan berkelanjutan.¹¹ Jenis penelitian yang dipakai adalah penelitian hukum normatif.

¹¹ <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/5318/1/09E00193.pdf> di akses pada tanggal 14 November 2016

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan terhadap analisis penataan tata ruang terhadap pembangunan berkelanjutan di Kota Medan diketahui bahwa Peraturan Daerah Kotamadya No. 4 tahun 1995 belum berjalan dengan semestinya.

Peraturan daerah Kota Medan belum bisa melindungi perencanaan tata ruang Kota Medan. Hal ini di dukung dengan masih kurangnya pengharagaan masyarakat maupun pemerintah terhadap tata ruang, perizinan dan lingkungan hidup dan masih banyaknya pelanggaran yang terjadi, misalnya membangun tanpa surat izin mendirikan bangunan, akibatnya merusak perencanaan tata ruang dan merusak lingkungan. Upaya-upaya yang dilakukan untuk memulihkan keadaan tata ruang, perizinan dan lingkungan agar tidak dirusak atau tidak tercemar belum berjalan dengan baik karena penyuluhan-penyuluhan tentang perlunya menjaga penataan tata ruang dan lingkungan hidup belum tersosialisasi dengan benar.

3. Nina Mirantie Wirasaputri meneliti dengan judul proses penyusunan rencana tata ruang untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup di wilayah Propinsi Jawa Tengah.¹² Tujuan Penelitian (1) untuk mengetahui tentang proses penyusunan rencana tata ruang di wilayah Propinsi Jawa Tengah apakah telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (2) Untuk mengetahui tentang kedudukan kajian dampak tata ruang terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup di wilayah Propinsi Jawa Tengah. (3) Untuk mengetahui bagaimana keterlibatan masyarakat dalam perencanaan tata ruang di wilayah Propinsi Jawa Tengah.

Hasil penelitiannya proses penyusunan tata ruang wilayah Propinsi Jawa Tengah dilakukan dengan metode perencanaan yakni pendekatan wilayah, pendekatan ekonomi, pendekatan lingkungan yang berkelanjutan, pendekatan sosial budaya dan pendekatan peran serta masyarakat dalam menyukseskan Rencana Tata Ruang

¹² http://eprints.undip.ac.id/15717/1/Nina_Miranti_W.pdf di akses pada tanggal 14 November 2016

Wilayah (RTRW) Propinsi Jawa Tengah, kemudian dirumuskan suatu metode perencanaan yang disusun berdasarkan suatu kerangka berpikir secara logis, terdiri dari serangkaian tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara konsisten dan sistematis. Dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah Propinsi Jawa Tengah ini adalah para aparatur pemerintah daerah belum mempunyai kesamaan dalam pola pikir, persepsi dan tata cara pandang dalam berbagai kegiatan penataan ruang wilayah dan tidak adanya keterpaduan dalam perencanaan dan sinkronisasi program-program pembangunan antara dinas daerah dan instansi yang ada di bawahnya maupun yang ada di atasnya.

Saran Nina Mirantie Wirasaputri yaitu (1) dalam proses penyusunan tata ruang wilayah Propinsi Jawa Tengah hendaknya lebih memperhatikan dan menekankan pada prinsip-prinsip dasar perencanaan yakni konsisten, operasional, mudah, utuh, fleksibel dan keberpihakan serta tetap memperhatikan asas-asas perencanaan tata

ruang yang berdasarkan pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 yakni memperhatikan asas keterpaduan, asas daya guna dan hasil guna, asas keserasian, keseimbangan dan keselarasan, asas keberlanjutan, asas keterbukaan dan asas perlindungan hukum, serta dalam proses penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRW) Jawa Tengah seharusnya lebih memperhatikan tahapan-tahapan dalam persiapan, penyusunan tahap peninjauan kembali RTRW Propinsi Jawa Tengah sebelumnya, tahapan pengumpulan data dan informasi, tahapan analisis, tahapan konsepsi, dan tahapan legalisasi rencana pembangunan daerah menjadi peraturan daerah. (2) Pemerintah Propinsi Jawa Tengah hendaknya dalam menyusun tata ruang wilayah seharusnya melakukan pengkajian yang lebih mendalam terhadap dampak tata ruang terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup di Propinsi Jawa Tengah, sehingga pemanfaatan sumber daya yang ada dapat terwujud dengan sebenar-benarnya tanpa merusak fungsi

lingkungan hidup dan ekosistem hayati maupun nonhayati yang senantiasa mengiringi suatu proses pembangunan.

(3) Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah seharusnya masyarakat luas dilibatkan langsung, dan perlu adanya konsultasi kepada masyarakat luas sebelum perencanaan itu disahkan, serta dilakukan secara terbuka sehingga haknya dapat dimafaatkan sebaik-baiknya oleh masyarakat itu sendiri. Dalam rangka memperoleh kebebasan dalam rangka penyusunan, pengawasan dan lain sebagainya hendaknya masyarakat juga diberi batasan wewenang dalam rangka memanfaatkan hasil alam yang ada sehingga masyarakat tidak semena-mena dalam memanfaatkan hasil atau sumber daya yang ada, keterlibatan sektor swasta dalam pembangunan daerah Jawa Tengah bisa dijadikan embrio untuk pertumbuhan daerah dimasa depan dengan basis ekonomi yang kuat serta dapat membantu meningkatkan penghasilan masyarakat setempat.

Perbandingan Fokus Kajian Tesis dengan Fokus Studi-studi sebelumnya.

No	1	2	3	4
Nama	Leonardo Hasudungan Simanjuntak	Rinsofat Naibaho	Nina Mirantie Wirasaputri	Bayu Susena (Penulis sekarang)
Judul	Analisis kebijakan lingkungan dalam pengelolaan tata ruang di kota Pematangsiantar.	Analisis hukum terhadap penataan tata ruang kota medan dalam perspektif pembangunan berkelanjutan	Proses penyusunan rencana tata ruang untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup di wilayah Propinsi Jawa Tengah.	Pengendalian pemanfaatan tata ruang untuk pendirian hotel dalam perspektif pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Sleman
Tema Kajian	Kebijakan dan pengelolaan lingkungan	Peran masyarakat terhadap tata ruang.	Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah	Izin pemanfaatan tata ruang sebagai pengendalian pemanfaatan tata ruang.
Fokus dan Arah kajian	faktor-faktor penghambat dan upaya masyarakat dalam pengelolaan lingkungan.	upaya mengoptimalkan peran masyarakat terhadap tata ruang.	keterlibatan masyarakat dalam perencanaan Tata Ruang	konsep ke depan sesuai asas pembangunan berkelanjutan.

1.6 Kerangka Teori

Teori-teori yang dipergunakan untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini adalah

1. Teori bekerjanya hukum.

Ide dasar teori ini adalah bekerjanya hukum sangat ditentukan oleh organ pembuat, penerap dan masyarakat serta kekuatan-kekuatan sosial dan personal. Dalam penelitian ini, teori bekerjanya hukum oleh Robert B. Seidman digunakan untuk mengkaji proses pembuatan kebijakan lingkungan dalam pengelolaan tata ruang di Kabupaten Sleman.

Pemikiran Robert B. Seidman dalam pembangunan hukum nasional Indonesia, kita tidak boleh mengambil oper begitu saja sistem hukum negara lain, walaupun sudah maju sekalipun. Indonesia sebagai negara bekas jajahan Belanda, dalam membangun hukum nasional, kita tidak mengadopsi begitu saja sistem hukum Belanda. Dengan segala kekurangan-kekurangan yang ada kita mencoba merumuskan

sendiri model dan materi hukum yang pas dengan nilai-nilai asli bangsa Indonesia.¹³

Pemikiran teori Robert B. Seidman yang intinya menyatakan bahwa hukum suatu bangsa tidak dapat dialihkan begitu saja kepada bangsa lain, turut memberi warna dalam upaya pembangunan hukum nasional Indonesia. Walaupun negara Indonesia pernah dijajah oleh Belanda, namun dalam sistem hukum yang hendak dibangun tidak mengambil alih begitu saja sistem hukum kolonial Belanda. Harus diakui bahwa pengaruh sistem hukum Belanda masih terasa dalam sistem hukum nasional Indonesia, namun itu tidak berarti bahwa kita menjiplak hukum kolonial Belanda. Kita dengan sistematis telah berupaya untuk membangun suatu sistem hukum nasional yang bercita Indonesia. Tidak pernah terpikirkan untuk mengoper begitu saja sistem hukum negara lain, sekalipun dirasa lebih maju, ke dalam hukum

¹³ Bambang Santoso, 2007, *Relevansi Pemikiran Teori B. Seidman tentang The Law of non transferability of teh law dengan upaya pembangunan hukum nasional Indonesia*, Yustisia Edisi Nomor 70 Januari-April 2007, UNS, hlm.5

nasional Indonesia, karena hal itu belum menjamin akan dapat dilaksanakan dengan baik.¹⁴

Pembangunan hukum nasional Indonesia mengacu pada cita hukum Pancasila. Tujuan hukum pengayoman, konsepsi negara hukum Pancasila, wawasan kebangsaan dan wawasan nusantara. Untuk membangun tata hukum nasional, kita tidak dapat begitu saja menggunakan dan menerapkan ilmu hukum yang berkembang di negara lain, sekalipun telah memberikan hasil yang bermutu tinggi. Kenyataan antropologis dan sosiologis di Indonesia hingga kini masih memperlihatkan keberagaman kultural dan sejalan dengan itu panorama kultur hukum yang beragam pula.¹⁵

Dalam sosiologi hukum terdapat suatu kajian terkait penerapan dan berlakunya hukum dalam masyarakat, salah satunya adalah bisa kita lihat dalam model bekerjanya sistem hukum menurut Robert B. Siedman, dimana beliau membagi wilayah bekerjanya sistem hukum ke dalam tiga ruang lingkup yaitu dalam lembaga pembuat peraturan, dalam

¹⁴ *Ibid*, hlm.7

¹⁵ *Ibid*.

lembaga penerap peraturan dan yang paling penting disini adalah dalam lingkup pemegang peran/masyarakat. Ketiga komponen diatas bekerja sesuai kompetensinya masing-masing dalam pembentukan dan penerapan hukum yang terdapat di suatu negara, dan adanya keterkaitan antara yang satu dengan yang lain karena setiap komponen haruslah saling mendukung untuk tercipta sistem hukum yang bekerja secara efektif di masyarakat. Ketiga komponen tersebut, masing-masing tentunya mendapat pengaruh baik yang bersifat positif maupun negatif dari faktor-faktor sosial seperti ekonomi, sosial, budaya, politik dan juga faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum seperti substansi hukumnya, aparat penegaknya, dan lain sebagainya.¹⁶

Terkait bekerjanya hukum, Soerjono Soekanto memandang bahwa hukum dapat bekerja secara efektif, karena dipengaruhi 5 faktor, yaitu:¹⁷

¹⁶ Satjipto Rahardjo, 1983, *Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Bandung, Alumni.

¹⁷ Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*, Jakarta, PT Raja Grafindo, hlm. 8.

- a. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang)
 - b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum
 - c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
 - d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
 - e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup
2. Teori Hukum Pembangunan

Teori Hukum Pembangunan dan elaborasinya bukanlah dimaksudkan oleh penggagasnya sebagai sebuah teori melainkan konsep pembinaan hukum yang dimodifikasi dan diadaptasi dari teori Roscoe Pound yaitu *law as a tool of social engineering* yang berkembang di Amerika Serikat. Dalam perkembangannya konsep hukum pembangunan ini akhirnya diberi nama oleh para murid-muridnya dengan Teori Hukum Pembangunan atau dikenal dengan Madzhab

UNPAD (Universitas Padjajaran). Ada dua hal yang melatarbelakangi kemunculan teori hukum itu. Pertama, adanya anggapan bahwa hukum tidak dapat berperan bahkan menghambat perubahan masyarakat. Kedua, dalam kenyataan di masyarakat Indonesia telah terjadi perubahan alam pemikiran masyarakat ke arah hukum modern.¹⁸

Teori Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja merupakan teori yang diciptakan oleh orang Indonesia dengan melihat dimensi dan kultur masyarakat Indonesia. Teori Hukum Pembangunan memakai kerangka acuan pada pandangan hidup masyarakat Indonesia yang berdasarkan Pancasila.

Mochtar Kusumaatmadja pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena:¹⁹

- a. Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan

¹⁸ Otje Salman dan Eddy Damian, 2002, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M*, Bandung, Alumni, hlm 5

¹⁹ Shidarta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, Jakarta, CV Utomo, hlm 415.

yurisprudensi (khususnya putusan *The Supreme Court*) pada tempat yang lebih penting.

- b. Konsep hukum sebagai alat akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan *legisme* sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu.
- c. Apabila hukum disini termasuk juga hukum internasional maka konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.

Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena disinipun ada hasil-hasil yang harus

dipelihara, dilindungi dan diamankan, akan tetapi masyarakat yang sedang membangun yang dalam definisi masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.²⁰

Ada dua aspek yang melatarbelakangi kemunculan teori hukum pembangunan, yaitu:²¹

- a. Ada asumsi bahwa hukum tidak dapat berperan bahkan menghambat perubahan masyarakat.
- b. Alam kenyataan di masyarakat Indonesia telah terjadi perubahan alam pemikiran masyarakat ke arah hukum modern

²⁰ Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan (kumpulan Karya Tulis)*, Bandung, Penerbit alumni, hlm. 14

²¹ *Ibid*, hlm 5

Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan tujuan pokok hukum bila direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban yang dijadikan syarat pokok bagi adanya masyarakat yang teratur. Tujuan lain hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan jamannya, selanjutnya untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat, karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Allah SWT kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban.²²

Hal yang menjadi inti dari teori hukum pembangunan yang diciptakan oleh Mochtar Kusumaatmadja yaitu:²³

²² Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung, Bina Cipta, hlm 13.

²³ I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perijinan Berwawasan Lingkungan Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Pustaka Sutra, hlm. 18

- a. Ketertiban atau keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan merupakan sesuatu yang diinginkan bahkan dipandang mutlak.
- b. Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki ke arah pembaharuan.

Pemikiran di atas sejalan dengan pendapat Sjachran Basah yang menyatakan fungsi hukum yang diharapkan selain dalam fungsinya yang klasik, juga dapat berfungsi sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan bernegara.²⁴

Pandangan Mochtar Kusumaatmadja tentang fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan nasional,

²⁴ Sjachran Basah dalam I Made Arya Utama, *Ibid.*

kemudian dikenal sebagai model hukum pembangunan, inti atau prinsipnya yaitu:²⁵

- a. Semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agar dapat menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Perubahan yang teratur menurut Mochtar, dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi keduanya. Beliau menolak perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata.
- b. Baik perubahan maupun ketertiban/keteraturan merupakan tujuan awal dari pada masyarakat yang sedang membangun maka hukum menjadi suatu sarana (bukan alat) yang tak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.
- c. Fungsi hukum dalam masyarakat adalah mempertahankan ketertiban melalui kepastian hukum dan juga hukum (sebagai kaidah sosial) harus dapat

²⁵ Romli Atmasasmita, 2012, *Tiga Pandangan Hukum Dalam Pembangunan*, Jurnal Hukum PRIORIS Vol 3 No 1 Tahun 2012, hlm.7

mengatur (membantu) proses perubahan dalam masyarakat.

- d. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.
- e. Implementasi fungsi hukum tersebut di atas hanya dapat diwujudkan jika hukum dijalankan oleh suatu kekuasaan akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum itu.

Kelima inti atau prinsip model hukum pembangunan tersebut mencerminkan bahwa kepastian hukum tidak boleh dipertentangkan dengan keadilan dan keadilan tidak boleh hanya ditetapkan sesuai dengan kehendak pemegang kekuasaan melainkan harus sesuai

dengan nilai-nilai (baik) yang berkembang dalam masyarakat.²⁶

3. Konsep Harmonisasi Hukum

Konsep harmonisasi hukum, harmonisasi berasal dari kata harmonu yang bahasa Indonesia artinya pernyataan rasa, aksi, gagasan dan minat keselaran dan keserasian. Kata harmonisasi dalam bahasa Inggris disebut *harmonize*, dalam bahasa Perancis disebut *harmonie*, dan dalam Bahasa Yunani disebut *harmonia*.²⁷ Istilah harmonisasi hukum muncul dalam ilmu hukum pada tahun 1992 di Jerman. Harmonisasi hukum dikembangkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum, kebijakan pemerintah dan hubungan keduanya terdapat keberagaman sehingga berakibat disharmoni.

L.M. Gandhi mengemukakan bahwa cakupan harmonisasi dalam hukum adalah penyesuaian peraturan

²⁶ *Ibid*, hlm 8

²⁷ Suhartono, 2011, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 94

perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.²⁸ Menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam buku yang disusun oleh Moh. Hasan Wargakusumah dkk, harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis.²⁹

Potensi terjadi disharmonisasi hukum menurut Kusnu Goesniadhie karena adanya faktor-faktor sebagai berikut³⁰

- a. Jumlah peraturan perundang-undangan terlalu banyak yang diberlakukan.
- b. Perbedaan kepentingan dan penafsiran.

²⁸ *Ibid*, hlm 95

²⁹ *Ibid*

³⁰ Kusnu Goesniadhie, 2010, *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Malang, Nasa Media, hlm. 11.

- c. Kesenjangan antara pemahaman teknis dan pemahaman hukum tentang tata pemerintahan yang baik.
- d. Kendala hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yang terdiri mekanisme pengaturan, administrasi penyatuan, antisipasi terhadap perubahan dan penegakan hukum.
- e. Hambatan hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan yaitu tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan.

Wacipto Setiadi mengemukakan bahwa selain untuk memenuhi Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, minimal ada 3 alasan atau fungsi harmonisasi hukum yaitu:³¹

- a. Pengharmonisasian dilakukan untuk menjaga keselarasan, kemantapan dan kebulatan konsepsi

³¹ Wacipto Setiadi, 2007, *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Untuk Mempebaiki Kualitas Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislatif Indonesia vol 4 nomor 2 Juni 2007, hlm 48

peraturan perundang-undangan sebagai sistem dengan tujuan peraturan tersebut dapat berfungsi secara efektif.

- b. Harmonisasi hukum dilakukan sebagai upaya preventif, dalam rangka pencegahan diajukannya permohonan *judicial review* peraturan perundang-undangan kepada kekuasaan kehakiman yang berkompeten.
- c. Menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas hukum, demi kepentingan dan kepastian hukum.

Menurut Kusnu Goesniadhie mengemukakan langkah-langkah harmonisasi hukum menjadi lima langkah yaitu³²:

- a. Identifikasi letak disharmoni hukum dalam penerapan peraturan perundang-undangan.
- b. Identifikasi penyebab terjadinya disharmonisasi hukum.

³² Kusnu Goesniadhie, 2010, *Harmonisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Malang, Nasa Media, hlm. 13

- c. Upaya penemuan hukum dengan menggunakan metode penafsiran dan metode konstruksi hukum untuk mengubah keadaan hukum yang disharmoni menjadi harmoni.
- d. Upaya penalaran hukum agar hasil penafsiran dan konstruksi hukum tersebut masuk akal atau memenuhi unsur logika.
- e. Penyusunan argumentasi yang rasional dengan mempergunakan pemahaman tata pemerintahan yang baik untuk mendukung dan menjelaskan hasil penafsiran hukum, konstruksi hukum dan penalaran hukum.

1.7 Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini dilakukan dengan membagi menjadi 5

Bab, dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, yang terdiri dari Latar Belakang, Perumusan Permasalahan, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Landasan Teori dan Sistematika Penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, terdiri dari pengaturan mengenai tata ruang, sejarah tata ruang di Indonesia, pengertian tata ruang, asas penataan ruang, tujuan penataan ruang dan ketentuan sanksi. Pengertian mengenai izin, unsur-unsur perizinan, fungsi perizinan, instrumen perizinan dan jenis perizinan. Pengertian mengenai pembangunan berkelanjutan dan konsep pembangunan berkelanjutan.

Bab III Metode Penelitian, yang terdiri dari jenis penelitian, metode pendekatan, bahan hukum, teknik pengumpulan data, tempat pengambilan data dan analisis data.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang terdiri dari gambaran umum Kabupaten Sleman, pengendalian pemanfaatan tata ruang untuk pendirian hotel di Kabupaten Sleman, hambatan-hambatan pelaksanaan pengendalian tata ruang di Kabupaten Sleman dan konsep ke depan dalam pengendalian pemanfaatan tata ruang sesuai asas pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Sleman.

Bab V Penutup, yang terdiri dari simpulan dan saran-saran.