

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan secara tegas dan jelas tentang penggunaan dan pengelolaan sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat dan hingga dapat pula dirasakan untuk generasi berikutnya. Amanat tersebut sebagaimana yang terdapat pada Pasal 28H ayat (1) yakni, “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Lebih lanjut, amanat tersebut juga tertuang dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) yakni bahwa “Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.<sup>1</sup> Sebagai tindak lanjut pengaturan dari amanat konstitusi tersebut, telah dirumuskan kedalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yang selanjutnya disebut UUPPLH.

Keberlangsungan kehidupan terdapat hubungan yang erat antara manusia dan lingkungan. Manusia mempengaruhi lingkungan hidupnya untuk kegiatan pembangunan dan sebagainya, pun sebaliknya manusia dipengaruhi oleh lingkungan hidupnya. Apabila lingkungannya terjadi kerusakan maka kegiatan hidup manusia akan terganggu dalam menjalankan ataupun melakukan segala aktifitasnya. Sehingga hal tersebut akan menjadi

---

<sup>1</sup> Lihat pasal 28H ayat 1 dan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasca Amandemen.

beban sosial secara bersama, baik masyarakat maupun pemerintah harus menanggung biaya pemulihan.<sup>2</sup>

Dewasa ini, pesatnya laju perkembangan tentang pemanfaatan ruang hampir terjadi disetiap wilayah-wilayah yang ada di tanah air. Terhadap hal tersebut, permasalahan penataan ruang seringkali menemui berbagai kendala-kendala yang hampir dihadapi oleh kabupaten atau kota di Indonesia. Pemanfaatan fungsi ruang yang beragam rentan munculnya gesekan dan atau konflik yang kemudian mempengaruhi kebijakan penataan ruang di suatu wilayah. Perlu di pahami bahwa, penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.<sup>3</sup> Apabila dilihat dari pengertian penataan ruang tersebut maka, pengendalian penataan ruang merupakan sebuah komponen yang sangat penting untuk mengatur dan mengendalikan dampak negatif yang mungkin muncul akibat suatu pembangunan.

Upaya mengendalikan pemanfaatan ruang di suatu kawasan, dapat dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Dalam penyelenggaraannya, negara memberikan wewenang kepada pemerintah dan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan penataan ruang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada penyusunan peraturan zonasi, definisi dan klasifikasi penggunaan lahan yang jelas secara hukum sangat diperlukan untuk menjadi landasan utama dan sebagai acuan untuk menentukan apakah suatu permohonan pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang atau tidak. Klasifikasi penggunaan lahan yang jelas akan mempermudah menentukan apakah izin dapat diberikan atau tidak diberikan.

---

<sup>2</sup> Sastrawijaya, *Pencemaran Lingkungan*, Rineka Cipta, 2009, Jakarta, Hlm. 15.

<sup>3</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Mekanisme insentif dan disinsentif merupakan bagian dari pengendalian pemanfaatan kerusakan lingkungan dan ruang. Mekanisme tersebut dianggap mampu untuk mendorong perkembangan suatu wilayah terutama pada wilayah perkotaan sehingga dapat menimbulkan dampak positif yang menunjang pembangunan atau upaya pengarahan pada perkembangan yang berdampak negatif guna mengefektifkan pembangunan atau rencana tata ruang yang telah ditetapkan,

Menjamin tercapainya tujuan penyelenggaraan penataan ruang dilakukan pengawasan terhadap pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang. Kebijakan pembangunan berkelanjutan tentu tidak bisa dilepaskan dari instrumen hukum tata ruang. Melalui instrumen tata ruang berbagai kepentingan pembangunan baik antara pusat dan daerah, antar daerah, anatar sektor, maupun antar pemangku kepentingan dapat dilakukan dengan selaras, serasi, seimbang dan terpadu.<sup>4</sup> kegiatan pembangunan yang tidak sesuai dengan peruntukan ruang sebagaimana ditetapkan dalam RTRW menimbulkan berbagai permasalahan lebih lanjut, seperti tumpang tindih penggunaan ruang, alih fungsi lahan, konflik kepentingan antar sektor, (kehutanan, pertambangan, lingkungan, prasarana wilayah, dan lain-lain), dan konflik antara pusat dan daerah, konflik antar daerah, serta kemerosotan dan kerusakan lingkungan hidup.<sup>5</sup>

Pembangunan tersebut terdapat pula dampak positif yang dapat dirasakan dari kegiatan pembangunan diantaranya adalah akan meningkatkan kesejahteraan rakyat dan pendapatan daerah tersebut. Kebutuhan akan pembangunan infrastruktur berbanding lurus dengan peningkatan jumlah penduduk atau masyarakat suatu kota atau wilayah, sehingga semakin bertambahnya penduduk pada suatu wilayah tersebut maka kebutuhan akan

---

<sup>4</sup> Muhammad Akib, Charles Jackson, *Hukum Penataan Ruang*, PKKPUU FH UNILA, Bandar Lampung, 2013, Hlm. 2.

<sup>5</sup> *Ibid*, Hlm. 2

ketersediaan infrastruktur juga akan meningkat. Infrastruktur merupakan pendukung utama dalam kehidupan sehari-hari masyarakat.

Mengantisipasi pertumbuhan pembangunan yang sangat pesat yang terjadi saat ini, maka rencana tata ruang Kawasan Strategis Nasional (KSN) harus disertai dengan instrumen pengendalian pemanfaatan ruang yaitu insentif dan disinsentif dalam penataan ruang. Instrumen yang dibutuhkan harus dapat menjawab kebutuhan yang mendesak seperti pengendalian pemanfaatan ruang di KSN. Apabila instrumen insentif dan disinsentif untuk KSN yang dirumuskan dalam kajian ini dapat disepakati maka, instrumen tersebut dapat menjadi model atau pedoman bagi Pemerintah Daerah yang akan merancang peraturan daerah bagi penerapan instrumen insentif dan disinsentif di daerahnya.

Berkaitan dengan hal tersebut, seperti yang akan kemudian dibahas lebih lanjut, di Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri, pemerintah daerah telah mengeluarkan berbagai instrumen hukum terkait dengan RTRW yang melingkup strategi serta pengembangan terhadap lingkungan dan tata ruang. Seperti yang tercantum di dalam Pasal 33 poin b yang berbunyi, menyediakan prasarana lingkungan meliputi sistem penyediaan air minum, sistem penanganan air limbah dan sampah, drainase, serta jalan lingkungan.<sup>6</sup>

Pada dasarnya permasalahan lingkungan hidup dan penataan ruang yang terjadi di daerah adalah telah berlangsungnya penurunan daya dukung lingkungan. Permasalahan ini terjadi sebagai akibat dari rendahnya kesadaran sebagian masyarakat terhadap pengendalian lingkungan hidup. Hal tersebut dipicu oleh beberapa faktor antara lain: perubahan fungsi dan tatanan lingkungan, penurunan fungsi dan kualitas lingkungan, tidak adanya keterpaduan pengelolaan sumber daya manusia, sumber daya alam dan sumber daya buatan dalam

---

<sup>6</sup> Lihat Pasal 33 Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2029.

pengendalian lingkungan hidup antar berbagai pihak, kurang optimalnya pemanfaatan ruang kota serta pencemaran lingkungan yang dihasilkan oleh usaha dan atau kegiatan industri, aktifitas rumah tangga dan lalu lintas kendaraan bermotor. Tingginya tingkat kepadatan penduduk dan aktifitasnya telah memberikan efek samping yaitu tekanan terhadap kemampuan daya dukung lingkungan untuk menerima beban buangan limbah padat, cair, dan emisi. Tekanan terhadap daya dukung lingkungan sebagai akibat beban buangan limbah juga disebabkan oleh kondisi letak geografis daerah yang berada pada lekungan dan lintasan daerah pengaliran sungai yang keberadaannya sudah tercemar. Sungai-sungai yang melintasi daerah antara lain: Sungai Code, Sungai Gajah Wong, dan Sungai Winongo serta jaringan sistem drainase kota Tidak proporsionalnya keberadaan ruang terbuka hijau dengan luas areal terbangun kota sebagai akibat kegiatan pembangunan fisik dan padatnya penduduk, telah mengurangi besaran peresapan air ke dalam tanah yang berdampak pada semakin meningkatnya potensi banjir.<sup>7</sup>

Kurangnya ruang terbuka hijau dan meningkatnya kepadatan lalu-lintas kendaraan bermotor juga berdampak pada peningkatan pencemaran udara di daerah. Permasalahan lingkungan tersebut di atas perlu diupayakan dengan jalan dilakukannya pengendalian lingkungan secara terpadu antar berbagai sektor, *stakeholders* di daerah dan kewilayahan. Untuk mencegah, menanggulangi, dan atau melakukan pemulihan pencemaran dan kerusakan lingkungan telah dilakukan dengan berbagai program antara lain: pengendalian pencemaran dan rehabilitasi lingkungan hidup, penyelamatan hutan, tanah, dan air, pengembangan sumberdaya manusia pengelola lingkungan hidup, pengembangan sistem informasi lingkungan, pentaatan dan penegakan hukum lingkungan, peningkatan sumber daya

---

<sup>7</sup> Lihat Bagian Penjelasan Pada Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

kelembagaan pengelola lingkungan hidup, pengembangan dan pentaatan perizinan bidang lingkungan hidup.

Pengendalian lingkungan perlu memperhatikan berbagai pendekatan sebagai langkah tindak yang dilakukan, yaitu pendekatan sebab terhadap sumber masalah, pendekatan program yang sinergi atau keterpaduan antar sektor dan pendekatan kewilayahan atau keruangan. Permasalahan lingkungan serta penataan ruang di berbagai daerah sudah sedemikian kompleks dan rumitnya. Oleh karena itu agar terdapat kejelasan arah kebijaksanaan dalam pengendalian lingkungan diperlukan adanya suatu Peraturan Daerah yang mengatur dan mengendalikan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan. Diharapkan agar semua usaha dan atau kegiatan yang menimbulkan penurunan kualitas lingkungan mendasarkan kepada peraturan daerah yang terkait dengan pengelolaan lingkungan dan tata ruang, dengan demikian melalui instrumen pemberian insentif dan disinsentif yang menjadi kewenangan pemerintah daerah harus benar-benar dapat dipahami dengan jelas serta berjalan dengan tujuan atau sasaran yang ingin dicapai.

Berdasarkan penjelasan diatas tersebut, dapat dipahami bahwa perkembangan pembangunan serta pemanfaatan ruang semakin mengalami peningkatan yang juga dapat menimbulkan dampak negatif bagi kehidupan. Untuk lebih lanjut maka dalam hal ini penulis tertarik melakukan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan tersebut kedalam sebuah judul Implementasi Kebijakan Insentif dan Disinsentif Dalam Pengendalian Kerusakan Lingkungan dan Ruang Di Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana implementasi kebijakan insentif dan disinsentif dalam pengendalian kerusakan lingkungan dan ruang di DIY?

2. Faktor-Faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan kebijakan insentif dan disinsentif dalam pengendalian kerusakan lingkungan dan ruang di DIY?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui implementasi Kebijakan Insentif dan Disinsentif Dalam Pengendalian Kerusakan Lingkungan dan Ruang di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam implementasi Kebijakan Insentif dan Disinsentif Dalam Pengendalian Kerusakan Lingkungan dan Ruang di Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang diharapkan dalam penelitian ini adalah dapat memberikan pengetahuan tentang bagaimana implementasi kebijakan insentif dan disinsentif dalam pengendalian kerusakan lingkungan dan ruang di Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dalam ilmu pengetahuan mengenai aspek hukum dan dapat menjadi referensi atau pertimbangan bahan studi dalam penelitian yang berkaitan di masa yang akan datang.

