

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Didalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memuat tujuan nasional ataupun cita-cita Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu pada alinea keempat disebutkan “..... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan untuk melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”. Berbagai macam kegiatan yang akan dilakukan menuju cita-cita tersebut melalui pembangunan jangka menengah dan jangka panjang.

Pemerataan dan peningkatan pendapatan perekonomian penduduk di suatu wilayah merupakan keinginan setiap daerah dengan mempertimbangkan

aspek kemanfaatan dan tata ruang. Sehingga di era yang semakin berkembang pesat, penduduk dan pemerintah mampu mengelola lahan dan tata ruang yang berpotensi di daerahnya. Ini merupakan bentuk usaha pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan hidup dan cita-cita masyarakat melalui kaidah-kaidah hukum sebagai alatnya.¹ Tujuan dari pembangunan ini adalah kesejahteraan yang secara lahiriah dan batiniah yang berdasarkan hukum.² Rangkaian program pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tetap mengutamakan pengelolaan tata ruang sebagai tolok ukur kemanfaatan penggunaan suatu lahan.

Pengelolaan tata ruang bukan saja sekedar membagi wilayah kedalam beberapa kawasan dengan alasan percepatan pembangunan dan percepatan kesejahteraan

¹ Soerjono Soekanto, 1987, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, Penerbit CV Rajawali, hlm. 15.

² Faisal Akbar, 2003, *Dimensi Hukum dalam Pemerintahan Daerah: Cetakan Pertama*, Medan, Penerbit Pustaka Bangsa Press, hlm 43.

bagi masyarakat tanpa melihat aspek hukum dan lingkungan yang dapat menimbulkan perubahan-perubahan kelestarian lingkungan.³ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup disebutkan, “Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.” Kebijakan terkait program pembangunan yang tertuju pada kesejahteraan manusia seutuhnya, harus memuat untuk menegakkan kehidupan yang secara seimbang, sebagai perwujudan dari keragaman lingkungan hidup,

³ JanMcDonald, 2017, *Reforming Environmental Law for Responsiveness to Change Chapter: Essays in Contemporary Law Reform*, Australia, ANU Press, hlm. 247.

keseimbangan ekosistem dan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).⁴

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup disebutkan bahwa pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup adalah upaya sadar dan terencana, yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya, ke dalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Pembangunan diartikan sebagai upaya sadar dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya alam untuk meningkatkan kemakmuran rakyat, baik untuk mencapai kemakmuran lahir maupun untuk mencapai kepuasan batin. Pemanfaatan sumber daya alam harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup. Pada intinya, pembangunan adalah proses pertumbuhan,

⁴ Gumbira E. Sa'id, 1987, *Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, Jakarta: Media Sarana Press, hlm 1.

perkembangan, dan peningkatan yang dilakukan dalam berbagai kegiatan.

Pengelolaan lingkungan hidup sendiri dengan mempertimbangkan pembangunan yang berkelanjutan adalah upaya utama untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup.⁵

Pertambahan jumlah penduduk dan susahny mencari pekerjaan menjadi faktor yang mempercepat pengembangan tata ruang suatu daerah. Bahkan pengembangan tata ruang yang ada justru merubah tata ruang yang tidak sesuai dengan kemanfaatannya. Perubahan tata ruang yang tidak semestisnya itu dapat menurunkan kualitas lingkungan yang dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya abiotik, dan faktor biotik.

⁵ Bayu Susena dan Yeni Widowaty, 2018, *Konsep Pengendalian Tata Ruang Sesuai Asas Pembangunan Berkelanjutan di Kabupaten Sleman*, Prosiding Konferensi Nasional ke 7 Asosiasi Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Muhammadiyah Aisyiyah (APPPTMA), hlm. 32

Salah satunya adalah ulah manusia yang seringkali melakukan kerusakan lingkungan seperti:

- a. Aktivitas berkebun dilahan perbukitan
- b. Eksploitasi SDA
- c. Eksploitasi hutan
- d. Pencemaran lingkungan
- e. Kurangnya pengetahuan SDM tentang perbaikan alam
- f. Kurangnya pengetahuan SDM dalam mengolah, memanfaatkan, dan memperbaharui sumber daya alam

Pengelolaan tata ruang dalam kebijakan lingkungan disini adalah menyangkut ruang daratan terkait pengalihan fungsi lahan perbukitan menjadi lahan perkebunan yang memunculkan masalah serius, seperti hilangkan kelestarian lingkungan hidup.⁶

⁶ Cameron Holley, 2017, *Environmental regulation and Governance, Foundations and applications*, Australia, ANU Press, Page 744.

Relevansi pengelolaan tata ruang terkait alih fungsi lahan dengan kebijakan lingkungan hidup dapat dilihat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyebutkan; "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Pemerintah harus mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam pengelolaan, mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial dan kerusakan terhadap lingkungan sesuai dengan peraturan-perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan tentang segi-segi pemanfaatan ruang yang telah berlaku baik menyangkut perairan, pertanian, kehutanan, pertambangan, pembangunan, kepariwisataan dan pemukiman.⁷

⁷ Alison J. Gilbert, Karen Alexander, Rafael Sardá and Raminta Brazinskaite, 2015, *Marine Spatial Planning and Good Environmental Status a Perspective on Spatial and Temporal Dimensions*, Resilience Alliance Inc, Ecology and Society, Vol. 20, No. 1.

Kabupaten Ponorogo yang terletak di bagian barat Provinsi Jawa Timur ini berada di ketinggian antara 92 sampai dengan 2.563 meter diatas permukaan laut.⁸ Menjadikan daerah ini memiliki sektor ekowisata yang indah dan juga memiliki sumber mata pencaharian yang beragam yaitu berupa bertani dan berkebun yang merupakan mata pencaharian utama penduduk yang berada diwilayah pegunungan dan perbukitan. Sebagai kabupaten dengan area terluas berupa perbukitan atau kehutanan yang berada di dataran tinggi, membuat para penduduk menjadikan lahan yang ada untuk produksi hortikultura.

Salah satu kecamatan di Kabupaten Ponorogo yang berada di dataran tinggi yang menjadikan lahan perbukitan sebagai produksi hortikultura adalah Kecamatan Pulung. Sebagian besar penduduk bekerja di perkebunan milik mereka sendiri. Karena mata

⁸ <https://ponorogo.go.id/letak-geografis/>, diakses pada tanggal 10 Juli 2018, Pukul 10.06 WIB.

pencapaian utama mereka adalah berkebun, maka tidak jarang penduduk juga membangun rumah mereka di area perbukitan.

Pemerintah Kabupaten Ponorogo telah melakukan himbuan terkait pengalihan fungsi lahan yang terjadi di Desa Banaran. Pemerintah juga memberikan instruksi kepada penduduk, jika lahan perbukitan yang diubah menjadi lahan perkebunan akan mendatangkan masalah serius dikemudian hari.

Instruksi pemerintah tersebut tidak pernah dihiraukan oleh penduduk. Mereka beralasan bahwa mereka sudah lama menjadi penduduk Desa Banaran dan lahan perbukitan yang mereka ubah menjadi perkebunan sejauh ini tidak mengalami kendala atau masalah serius. Justru dengan merubah lahan perbukitan menjadi lahan perkebunan membuat lahan tersebut bermanfaat langsung dan penduduk juga menjadikan lahan tersebut sebagai ladang perkenomian mereka. Lahan yang telah dikonversi

tersebut, memberikan dampak kerusakan lingkungan yang cukup besar. Hal yang terjadi adalah terjadinya longsor di kawasan lereng perbukitan yang ditanami dengan tanaman jahe. Sekitar 28 rumah penduduk terkena dampak, dikarenakan intensitas curah hujan deras tinggi yang terus mengguyur, maka longsor tidak hanya terjadi satu kali tapi terjadi beberapa kali longsor susulan. Ini disebabkan karena jenis tanah di lereng perbukitan yang tidak cocok jika ditanami dengan jahe karena jenis batuan itu memiliki sifat lepas-lepas yang sangat mudah terjadinya longsor.⁹

Adapun dampak dari terjadinya longsor akibat dari alih fungsi lahan tersebut adalah memburuknya sanitasi air bersih ke beberapa desa karena aliran air bersih langsung terputus saat terjadi longsor, 2 korban meninggal telah ditemukan, sedangkan 28 korban masih hilang. Sebanyak 300 jiwa mengungsi di rumah kepala

⁹<https://www.liputan6.com/regional/read/2907798/panjang-longsor-ponorogo-capai-15-km-apa-dampaknya>, di akses pada tanggal 17 September 2018, pukul 10.54

desa dan menumpang sanak saudara terdekat yang aman dari longsor serta 35 rumah rusak terendam longsor.¹⁰

Sesuai dengan kemanfaatannya, lahan perbukitan yang beralih fungsi menjadi lahan perkebunan yang berada di Desa Banaran jika ingin dimanfaatkan secara langsung, berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, harus mempertimbangkan jenis tanaman apa yang cocok sesuai dengan kontur dan jenis tanah. Dan juga pemanfaatan lahan berdasarkan fungsi ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang tata ruang, yaitu Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

B. Rumusan Masalah

Terkait latar belakang yang sudah di paparkan, maka permasalahan yang diangkat adalah:

1. Apa dampak kerusakan lingkungan sebagai akibat dari alih fungsi lahan perbukitan menjadi lahan perkebunan?

¹⁰ *Ibid.*

2. Bagaimana upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo dalam mengatasi kerusakan lingkungan dari akibat alih fungsi lahan?
3. Bagaimana kebijakan formulasi hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo yang akan datang terkait alih fungsi lahan yang tidak merusak lingkungan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disampaikan diatas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis terkait kerusakan lingkungan dari akibat alih fungsi lahan perbukitan menjadi lahan perkebunan.
2. Untuk mngetahui, menganalisis dan mengevaluasi upaya pemerintah daerah Kabupaten Ponorogo dalam mengatasi kerusakan lingkungan dari akibat alih fungsi lahan.

3. Untuk memberikan masukan dan sumbangan pemikiran mengenai kebijakan formulasi hukum ke depan pemerintah daerah terkait alih fungsi lahan yang tidak merusak lingkungan.

D. Manfaat penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, yaitu:

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan sebagai acuan dalam menambah ilmu pengetahuan hukum sumber daya alam dan pembangunan, khususnya pada hukum lingkungan terkait alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan pemanfaatan lahan sehingga tidak menimbulkan dampak kerusakan lingkungan.

b. Sebagai pijakan dan referensi pada penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan hukum lingkungan terkait alih fungsi lahan serta menjadi bahan kajian lebih lanjut.

2. Manfaat praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, yaitu:

a. Bagi pemerintah daerah

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat memberikan masukan bagi pemerintah daerah Kabupaten Ponorogo untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui rencana pemanfaatan lahan sesuai dengan fungsi lahan dan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Bagi umum

Dapat menambah pengetahuan dan sumbangan pemikiran terkait dampak alih fungsi lahan

terhadap lingkungan, sehingga bisa melakukan pengelolaan lingkungan sesuai dengan tata ruang dan pemanfaatan lahan sebagai wujud pembangunan yang berkelanjutan.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian yang berjudul “Kerusakan Lingkungan sebagai Akibat Alih Fungsi Lahan Perbukitan menjadi Lahan Perkebunan (Studi Kasus Longsor di Dusun Tangkil, Desa Banaran, Kecamatan Pulung, Kabupaten Ponorogo)” belum pernah dilakukan sebelumnya oleh peneliti atau penulis lainnya. Misal ada yang meneliti, tapi ada aspek yang belum ada, sehingga tidak mengulang-mengulang hasil penelitian orang lain. Adapun penelitian dan karya tulis penulis lain sebelumnya yang ditemukan disitus online maupun dari perpustakaan, digunakan sebagai referensi dalam penelitian ini antara lain:

1. Tesis: Bayu Susena, 2018, Magister Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. “PENGENDALIAN PEMANFAATAN TATA RUANG UNTUK PENDIRIAN BANGUNAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DI KABUPATEN SLEMAN. Hasil: (1) Pemanfaatan tata ruang untuk pendirian bangunan di Kabupaten Sleman belum sepenuhnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, (2) Hambatan pelaksanaan pengendalian pemanfaatan tata ruang di Kabupaten Sleman yaitu Sanksi tergolong ringan, berupa sanksi administrative berdasarkan Perda Nomor 12 Tahun 2012, (3) Konsep ke depan dalam pengendalian pemanfaatan tata ruang sesuai asas pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Sleman yaitu pembangunan yang berorientasi jangka Panjang. Mengenai saran yaitu

perlunya membentuk sebuah peraturan daerah sebagai payung hukum dan meningkatkan koordinasi antar dinas terkait sehingga aturan tidak saling berbenturan.¹¹

2. Jurnal: Muhamad Fajar Pramono, Setiawan Lahuri, Mohammad Ghozali, 2017, Program Studi Perbandingan Agama Fakultas Ushuludin, Program Studi Hukum Ekonomi Syari'ah Fakultas Syariah, Universitas Darussalam Gontor, Jawa Timur. "PENERAPAN MANAJEMEN KRISIS DALAM PENGELOLAAN BENCANA LONGSOR BANARAN, PULUNG, PONOROGO". Hasil: Pertama, bahwa capaian program dengan rancangan program di awal ada yang sesuai, seperti, perubahan dalam pencegahan. Sedangkan yang melampaui capaian

¹¹ Bayu Susena, 2018, *Pengendalian Pemanfaatan Tata Ruang Untuk Pendirian Bangunan Dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan Di Kabupaten Sleman*, Tesis Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

adalah dalam tahap tanggap bencana dan rehabilitasi. Adapun yang kurang sesuai dengan capaian adalah dalam tahap rekonstruksi. Kedua, perubahan yang dialami oleh mitra dalam hal ini pemerintahan Desa Banaran dan masyarakatnya adalah arti pentingnya pencegahan, yang selama ini dianggap remeh, ternyata berakibat fatal. yang perlu ditindak-lanjuti oleh pengabdian masyarakat yang lain, yaitu perlunya peningkatan intensitas komunikasi dan kerjasama dengan stakeholder, terutama dalam tahap rekonstruksi. Juga dalam tahap tanggap bencana sudah sangat baik, tetapi perlu dibenahi dari segi manajemen krisisnya. Adapun bagi masyarakat, khususnya Desa Banaran Kecamatan Pulung untuk bercocok tanam tidak semata-mata mengejar pertimbangan bisnis, tetapi juga memperhatikan keberlangsungan lingkungan.¹²

¹² Muhamad Fajar Pramono, Setiawan Lahuri, Mohammad Ghozali, 2017,

3. Jurnal: Mohamad Khoiri, Lalu Muhamad Jaelani, Amien Widodo, 2017, *Department of Civil Infrastructure Engineering, Department of Geomatics Engineering, Department of Geophysics Engineering*, Institut Teknologi Sepuluh Nopember. “*LANDSLIDES HAZARD MAPPING USING REMOTE SENSING DATA IN PONOROGO REGENCY, EAST JAVA* (Pemetaan Bahaya Tanah Longsor Menggunakan Data Penginderaan Jauh di Kabupaten Ponorogo, Jawa Timur: diterjemahkan oleh Penulis)” . Hasil: *A new and high spatial resolution of landslide hazard map has been created by utilizing the data recorded from satellite (TerraSAR data and Sentinel 2A) as well as a geological map and precipitation data. By updating a weighting factor for each parameter based on landslide event over the area of study, more accurate map could be created using available data. Thus, this landslide-hazard map becomes a part of the recommendation for spatial planning that should be implemented by the local government.*¹³

Berdasarkan berbagai sumber pustaka sebagaimana telah diuraikan diatas, maka penelitian

Program Studi Perbandingan Agama Fakultas Ushuludin, Program Studi Hukum Ekonomi Syari’ah Fakultas Syariah, Universitas Darussalam Gontor, Jawa Timur. Jurnal “PENERAPAN MANAJEMEN KRISIS DALAM PENGELOLAAN BENCANA LONGSOR BANARAN, PULUNG, PONOROGO”.

¹³ Mohamad Khoiri, Lalu Muhamad Jaelani, Amien Widodo, 2017, *Department of Civil Infrastructure Engineering, Department of Geomatics Engineering, Department of Geophysics Engineering*, Institut Teknologi Sepuluh Nopember. Jurnal “*LANDSLIDES HAZARD MAPPING USING REMOTE SENSING DATA IN PONOROGO REGENCY, EAST JAVA*”.

yang dilakukan berbeda dengan sebelumnya dan hingga saat ini longsor juga masih sering terjadi meskipun sudah dilakukan uji kontur tanah, uji curah hujan dan debit air serta metode penginderaan jauh. Saat ini relatif banyak melakukan kajian terhadap sumber daya alam dan lingkungan, namun kajian mengenai mitigasi bencana berdasarkan pembangunan berkelanjutan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait alih fungsi lahan yang menimbulkan bencana itu masih sangat jarang dilakukan penelitian.

Penelitian ini berkaitan dengan tata ruang dan lahan terhadap alih fungsi lahan perbukitan menjadi lahan perkebunan. Teori utama yang akan dijadikan landasan adalah teori-teori yang berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan terhadap lingkungan dan kesejahteraan masyarakat dari perspektif undang-undang.

F. Kerangka Teori

Ada banyak teori yang sudah dikemukakan oleh para ahli hukum maupun sosial mengenai lingkungan, penelitian ini untuk memahami, mengidentifikasi dan menganalisis alur fakta kerusakan lingkungan akibat alih fungsi lahan/konversi lahan, sehingga beberapa teori dibawah ini sebagai kerangka teori yang relevan guna memahami akibat alih fungsi lahan perbukitan menjadi perkebunan di Kabupaten Ponorogo. Teori yang digunakan yaitu: 1. Teori Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*), 2. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), dan 3. Teori Hukum Pembangunan.

Berikut ini adalah penjelasan singkat mengenai tiga teori tersebut:

1. Teori Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)

Pembangunan yang sekarang sedang marak adalah pembangunan yang hanya bersifat sementara. Dengan tuntutan globalisasi, Indonesia mengikuti perkembangan jaman tanpa melihat prospek kedepan. Perkembangan masyarakat yang serba instan dan asal jadi, budaya konsumtif telah mendarah daging pada sebagian besar masyarakat Indonesia. Sedang sebenarnya, hakikat pembangunan adalah pembangunan yang berkelanjutan yang tidak parsial, instan dan pembangunan kulit. Adanya konsep *Sustainable Development* akan berusaha memberikan wacana baru mengenai pentingnya melestarikan lingkungan alam demi masa depan, generasi yang akan datang. “Pembangunan yang memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengkompromikan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri.”¹⁴

¹⁴ Emil Salim dalam Jurnal Askar Jaya, 2004, *KONSEP PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN (Sustainable Development)*, Program S3 Institut

Pembangunan berkelanjutan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi manusia. Pembangunan yang berkelanjutan pada hekekatnya ditujukan untuk mencari pemerataan pembangunan antar generasi pada masa kini maupun masa mendatang. Menurut KLH pembangunan (yang pada dasarnya lebih berorientasi ekonomi) dapat diukur keberlanjutannya berdasarkan tiga kriteria yaitu:¹⁵

- (1) Tidak ada pemborosan penggunaan sumber daya alam atau *depletion of natural resources*.
- (2) Tidak ada polusi dan dampak lingkungan lainnya
- (3) Kegiatannya harus dapat meningkatkan *useable resources* ataupun *replaceable resource*.

Pertanian Bogor, hlm 2-4.

¹⁵ *Ibid.*

Senada dengan konsep diatas, Sutamihardja menyatakan sasaran pembangunan berkelanjutan mencakup pada upaya untuk mewujudkan terjadinya:

- a. Pemerataan manfaat hasil-hasil pembangunan antar generasi (*intergeneration equity*) yang berarti bahwa pemanfaatan sumberdaya alam untuk kepentingan pertumbuhan perlu memperhatikan batas-batas yang wajar dalam kendali ekosistem atau sistem lingkungan serta diarahkan pada sumberdaya alam yang *replaceable* dan menekankan serendah mungkin eksploitasi sumber daya alam yang *unreplaceable*.
- b. *Safeguarding* atau pengamanan terhadap kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup yang ada dan pencegahan terjadi gangguan ekosistem dalam rangka menjamin kualitas kehidupan yang tetap baik bagi generasi yang akan datang.

- c. Pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya alam semata untuk kepentingan mengejar pertumbuhan ekonomi demi kepentingan pemerataan pemanfaatan sumberdaya alam yang berkelanjutan antar generasi.
- d. Mempertahankan kesejahteraan rakyat (masyarakat) yang berkelanjutan baik masa kini maupun masa yang mendatang (*inter temporal*).
- e. Mempertahankan manfaat pembangunan ataupun pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan yang mempunyai dampak manfaat jangka panjang ataupun lestari antar generasi.
- f. Menjaga mutu ataupun kualitas kehidupan manusia antar generasi sesuai dengan habitatnya.¹⁶

Deklarasi Universal Keberagaman Budaya (UNESCO) lebih jauh menggali konsep pembangunan berkelanjutan dengan menyebutkan

¹⁶ A.h. Rahadian, *Strategi Pembangunan Berkelanjutan*, Prosiding Seminar Volume. 03 No. 1 Februari 2016.

bahwa “keragaman budaya penting bagi manusia sebagaimana pentingnya keragaman hayati bagi alam”. Dengan demikian “pembangunan tidak hanya dipahami sebagai pembangunan ekonomi, namun juga sebagai alat untuk mencapai kepuasan intelektual, emosional, moral, dan spiritual”.

Emil Salim menyatakan bahwa konsep pembangunan berkelanjutan mengandung arti bahwa dalam setiap gerak pembangunan harus mempertimbangkan aspek lingkungan. Pembangunan adalah suatu proses jangka panjang yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari satu generasi ke generasi, dalam kurun waktu yang tidak terbatas.¹⁷

Prinsip pembangunan berkelanjutan adalah memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan.

¹⁷ Emil Salim dalam I Wayan Runa, 2012, *Pembangunan Berkelanjutan berdasarkan Konsep Tri Hita Karana untuk Kegiatan Ekowisata*, JURNAL KAJIAN BALI Volume 02, Nomor 01. hlm 151.

Pembangunan sebagai sebuah gagasan, prinsip dan konsep berkaitan dengan bagaimana hal ini kemudian diimplementasikan dalam kehidupan, tidak hanya berkonsentrasi pada isu lingkungan juga mencakup tiga lingkup yaitu lingkungan, social dan ekonomi.¹⁸

Deklarasi Rio mengandung prinsip-prinsip kesepakatan. Dalam deklarasi itu dinyatakan bahwa manusia adalah pusat perhatian pembangunan berkelanjutan. Hal ini menunjukkan dengan jelas pandangan *antrophosentris* Deklarasi Rio. Sifat *anstrophosentris* mengandung bahaya tidak dapat tercapainya pembangunan berkelanjutan. Deklarasi itu berusaha mengurangi bahaya dengan menyatakan

¹⁸ Phillippe Gautier, 2015, *The Role of International Courts and Tribunals in the Development of Environmental Law*, Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), Vol. 109, Cambridge University Press, Page 190.

bahwa manusia berhak atas kehidupan yang sehat dan produktif yang serasi dengan alam.¹⁹

Pembangunan berkelanjutan dijabarkan dalam tiga ruang lingkup, yaitu:²⁰

a. *Environment sustainability* atau keberlanjutan lingkungan.

Keberlanjutan lingkungan yang dimaksud adalah lingkungan alam. Perhatian utama dari pembangunan berkelanjutan adalah bagaimana menciptakan lingkungan yang terus terjaga sampai generasi penerus.

Contoh:

- 1) Mengembangkan keanekaragaman hayati atau *biodiversitas*
- 2) Membuat bangunan yang ramah lingkungan

¹⁹ Yanita Mila Ardiani, 2015, *Sustainable Architecture*, Jakarta, Penerbit Erlangga, hlm. 15

²⁰ *Ibid*

- 3) Meminimalkan pemakaian sumber daya yang tak bisa diperbarui
- 4) Mengedepankan proses ekologi
- 5) Memperhatikan dan melestarikan ekosistem yang ada
- 6) Menjaga kapasitas daya dukung bumi
- 7) Mengkonservasikan dan mengembangkan spesies langka
- 8) Tidak mencemari lingkungan dengan limbah udara, air dan suara
- 9) Menggunakan energi secara efisien

b. *Economy Sustainability* atau keberlanjutan ekonomi

Keberlanjutan ekonomi dikaitkan dengan usaha peningkatan ekonomi dari suatu negara agar rakyatnya menjadi sejahtera.

Contoh:

- 1) Mengurangi pengangguran

- 2) Menciptakan lapangan kerja dengan meningkatkan usaha mikro
- 3) Membudidayakan masyarakat yang giat berwirausaha kecil
- 4) Industry ekologi, ekonomi ekologi dan energetika
- 5) Industry kreatif

c. *Social Sustainability* atau keberlanjutan social

Sumber daya social yang seimbang diwujudkan dalam keseimbangan *intrageneration*. Sumber daya social ini memiliki kriteria social yaitu, komunitas, diversitas, hubungan karyawan, hak asasi manusia, keamanan produk dan struktur pemerintahan. Kemasyarakatan yang berkelanjutan dapat diwujudkan dengan:

- 1) Respect terhadap komunitas kehidupan
- 2) Meningkatkan kualitas kehidupam manusia
- 3) Konservasi vitalitas bumi dan perbedaan

- 4) Menekankan komunitas kemasyarakatan agar lebih peduli terhadap lingkungan
- 5) Menciptakan *global alliance*

2. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Negara modern adalah personifikasi dari tata hukum.²¹ Artinya, negara dalam segala akifitasnya senantiasa didasarkan pada hukum. Negara dalam konteks ini lazim disebut sebagai negara hukum. Dalam perkembangan pemikiran mengenai negara hukum, dikenal dua kelompok negara hukum, yakni negara hukum formal dan negara hukum materiil. Negara hukum materiil ini dikenal juga dalam istilah *Welfare State* atau negara kesejahteraan. Menurut Jimly Asshiddiqie, ide negara kesejahteraan ini merupakan pengaruh dari faham sosialis yang berkembang pada abad ke-19, yang populer pada saat

²¹ Soemardi, 2010, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Bandung, hlm 225.

itu sebagai simbol perlawanan terhadap kaum penjajah yang Kapitalis-Liberalis.

Dalam perspektif hukum, Vilhelm Lunistedt berpendapat:

*Law is nothing but the very life of mindkind in organized groups and the condition which make possible peaceful co-existence of masses of individuals and social groups and the cooperation for other ends than mere existence and propagation.*²²

Dalam pemahaman ini, Wilhelm Lunistedt nampak menggambarkan bahwa untuk mencapai *Social Welfare*, yang pertama harus diketahui adalah apa yang mendorong masyarakat yang hidup dalam satu tingkatan peradaban tertentu untuk mencapai tujuan mereka. Pendapat Vilhem Lunistedt mengenai *social welfare* ini hampir sama dengan pendapat Roscou Pound, namun demikian ia ingin menegaskan bahwa secara faktual keinginan sebagian besar

²² *Ibid*, hlm 9.

manusia yaitu ingin hidup dan mengembangkannya secara layak.

Melihat pandangan mengenai *social welfare* tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa bidang *social welfare* mencakup semangat umum untuk berusaha dengan adanya jaminan keamanan, sehingga dapat dibuktikan bahwa ketertiban hukum harus didasarkan pada suatu skala nilai-nilai tertentu, yang tidak dirumuskan dengan rumus-rumus yang mutlak akan tetapi dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat yang berubah-ubah mengikuti perubahan zaman, keadaan, dan perubahan keyakinan bangsa.

Dalam negara kesejahteraan, menurut Sentanoe Kertonegoro, kedua kelompok resiko tersebut harus mendapatkan perhatian untuk diatasi. Alasannya adalah karena resiko fundamental sifatnya adalah makro kolektif dan dirasakan oleh seluruh atau

sebagian besar masyarakat sebagaimana resiko ekonomis. Sedangkan resiko khusus yaitu resiko yang sifatnya lebih kepada makro individual, sehingga dampaknya dirasakan oleh perorangan atau unit usaha.²³

Dengan demikian, dalam hakekatnya negara kesejahteraan dapat digambarkan keberadaannya sebagai pengaruh dari hasrat manusia yang mengharapkan terjaminnya rasa aman, ketentraman, dan kesejahteraan agar tidak jatuh ke dalam kesengsaraan. Alasan tersebut dapat digambarkan sebagai motor penggerak sekaligus tujuan bagi manusia untuk senantiasa mengupayakan berbagai cara demi mencapai kesejahteraan dalam kehidupannya. Sehingga ketika keinginan tersebut telah dijamin dalam konstitusi suatu negara, maka keinginan tersebut harus dijamin dan negara wajib

²³ Sentanoe Kertonegoro, 1987, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia. Cet, II* . Mutiara Sumber Widya, Jakarta, hlm 7.

mewujudkan keinginan tersebut. Dalam konteks ini, negara ada dalam tahapan sebagai negara kesejahteraan.

3. Teori Hukum Pembangunan

Pengembangan teori hukum sebagai sarana pembangunan masyarakat di Indonesia memiliki jangkauan dan ruang lingkup yang lebih luas jika dibandingkan dari tempat asalnya sendiri karena beberapa alasan, yaitu: Pertama, bahwa dalam proses pembaruan hukum di Indonesia lebih menonjolkan pada perundang-undangan walaupun yurisprudensi juga memegang peranan, berbeda dengan keadaan di Amerika dimana teori Roscoe Pound ditujukan pada pembaruan dari keputusan-keputusan pengadilan khususnya *Supreme Court* sebagai mahkamah tertinggi. Kedua, bahwa dalam pengembangan di Indonesia, masyarakat menolak pandangan aplikasi *mechanistic* yang teradapat pada

konsep *Law as a tool of social engineering* yang digambarkan dengan kata *tool* yang akan mengakibatkan hasil yang tidak banyak berbeda dengan penerapan *legisme* dalam sejarah hukum yang dahulu pernah diterapkan oleh Hindia Belanda, namun masyarakat Indonesia lebih memaknai hukum sebagai sarana pembangunan serta dipengaruhi pula oleh pendekatan-pendekatan filsafat budaya dari Northrop dan pendekatan *Policy Oriented*. Ketiga, bahwa bangsa Indonesia sebenarnya telah menjalankan asas hukum sebagai alat pembaruan, sehingga pada hakikatnya konsepsi tersebut lahir dari masyarakat Indonesia sendiri berdasarkan kebutuhan yang mendesak dan dipengaruhi faktor-faktor yang berakar dalam sejarah masyarakat bangsa Indonesia.

Hukum sebagai sarana pembangunan dan pembaharuan masyarakat hendaknya diwujudkan

dalam pembentukan hukum (regulasi) di sektor-sektor strategis berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam.²⁴ Dalam kaitannya dengan fungsi kaidah hukum, Sudikno Mertokusumo mengatakan fungsi kaidah hukum pada hakekatnya adalah untuk melindungi kepentingan manusia. Kaidah hukum bertugas mengusahakan keseimbangan tatanan didalam masyarakat dan kepastian hukum agar tujuan hukum tercapai, yaitu ketertiban masyarakat.²⁵

Agar kepentingan manusia terlindungi, maka hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini, hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan.

²⁴ Wahyu Nugroho, 2017, *Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan kedalam pembentukan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam Pasca Reformasi dalam Bangunan Negara Hukum*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 14 No. 04, hlm 372.

²⁵ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 4.

Melalui penegakan hukum inilah, hukum menjadi kenyataan.²⁶

Senada dengan 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 memberikan penjelasan terkait pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena:²⁷

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

²⁶ *Ibid*, hlm 11.

²⁷ Sidarta, 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 yang berarti hukum bersifat memelihara

dan mempertahankan yang telah tercapai, bahkan hukum juga sebagai pencerminan dan konkritisasi daripada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.²⁸ Hal ini bisa dikatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang hidup didalam tatanan masyarakat. 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 memiliki fungsi demikian saja. Hukum juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu sendiri. Pandangan yang kolot tentang hukum menitikberatkan fungsi pemeliharaan kertetiban dalam arti statis dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan

²⁸ *Op.Cit*, Soerjono Soekanto, hlm. 14

suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.²⁹

Ada dua aspek yang melatar belakangi kemunculan teori hukum pembangunan. Yaitu:³⁰

- a. Ada asumsi bahwa hukum tidak dapat berperan bahkan menghambat perubahan masyarakat.
- b. Dalam kenyataan masyarakat Indonesia telah terjadi perubahan alam pemikiran masyarakat kearah hukum modern.

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 hukm adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan jamannya, selanjutnya untuk mencapai ketertiban diusahakan

²⁹ Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Bandung, Penerbit Alumni, hlm.4.

³⁰ *Ibid*, hlm 5.

adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat, karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan oleh Allah SWT kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban.³¹

Hal yang menjadi inti dari teori hukum pembangunan yang diciptakan oleh Mochtar Kusumaatmadja yaitu:³²

- a. Ketertiban dan 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

³¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung, Penerbit Bina Cipta, hlm. 13.

³² I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan: Sistem Hukum Perijinan Berwawasan Lingkungan untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Pustaka Sutra, hlm. 18

arah kegiatan manusia yang dikehendaki ke arah pembaharuan.

Pandangan Mochtar Kusumaatmadja tentang fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan nasional, kemudian dikenal sebagai model hukum pembangunan, inti atau prinsipnya yaitu:³³

- 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 Kusumaatmadja dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi keduanya.
- b. Baik perubahan maupun ketertiban/keteraturan merupakan tujuan awal dari pada masyarakat yang sedang membangun maka hukum menjadi

³³ Romli Atmasasmita, 2012, *Tiga Pandangan Hukum dalam Pembangunan*, Jurnal Hukum PRIORIS, Vol 3 No 1, tahun 2012, hlm. 7

suatu saran (bukan alat) yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.³⁴

- c. Fungsi hukum dalam masyarakat adalah mempertahankan ketertiban melalui kepastian hukum dan juga hukum (sebagai kaidah social) harus dapat 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 diatas hanya dapat diwujudkan jika hukum dijalankan oleh suatu kekuasaan akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus bejalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan dalam hukum itu.

³⁴ Paul S Weiland, *ENVIRONMENTAL REGULATIONS AND LOCAL GOVERNMENT INSTITUTIONAL CAPACITY*, SPAEF ,Public Administration Quarterly, Vol. 22, No. 2, Page 180-181.

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 yang berkembang dalam masyarakat.³⁵

G. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pemahaman penulisan terhadap penelitian ini secara menyeluruh, maka perlu disajikan sistematika penulisan agar dapat memberikan gambaran umum pada bab per bab yang akan dibahas. Adapun rincian sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan memuat mengenai Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Kerangka Teori dan Sistematika Penulisan.

³⁵ *Ibid*, hlm. 8

BAB II Tinjauan Pustaka memuat mengenai dua kelompok pembahasan, yaitu Lahan dan Alih Fungsi Lahan, juga terkait dengan Tata Ruang dan Perkebunan.

BAB III Metodologi Penelitian memuat tentang metodologi yang digunakan dalam penelitian tesis ini.

BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan memuat hasil penelitian dan pembahasana, yaitu Gambaran Umum Kecamatan Pulung Kabupaten Ponorogo dari perspektif geologi dan topografi, Dampak kerusakan lingkungan sebagai akibat dari alih fungsi lahan perbukitan menjadi lahan perkebunan di Kabupaten Ponorogo, Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo dalam mengatasi kerusakan lingkungan dari akibat alih fungsi lahan, dan Kebijakan formulasi Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo terkait alih fungsi lahan yang tidak merusak lingkungan.

BAB V Penutup memuat dua hal yaitu Kesimpulan dan Saran.