

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah salah satu negara yang termasuk negara sedang berkembang. Untuk itu pembangunan disegala sektor dilaksanakan. Pembangunan tidak semuanya selalu berdampak positif, baik bagi lingkungan maupun bagi kehidupan masyarakat, karena pembangunan dalam skala besar akan berdampak luas terhadap kehidupan manusia dan alam lingkungannya. Oleh karena itu dalam melaksanakan pembangunan perlu suatu pengaturan tentang bagaimana melaksanakan pembangunan atau pengelolaan sumber daya alam yang beraneka ragam baik di daratan, lautan, maupun di udara secara terkoordinasi dan terpadu dengan di dukung oleh sumber daya manusia dan sumber daya alam serta pola pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).¹

Pada dasarnya pembangunan bertujuan untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat, dan ini merupakan cita-cita negara yang dituangkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) alenia ke-4. Salah satu cita-cita tersebut adalah untuk memajukan kesejahteraan umum.² Era tahun tujuh puluhan diketahui bahwa pembangunan dilaksanakan dengan tidak mempertimbangkan secara rinci mengenai kondisi ruang yang akan di bangun dan dampaknya terhadap lingkungan. Hal ini dibuktikan dengan adanya perhatian dunia

¹ Muhamad Erwin, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*, PT Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 51.

² Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2003, hlm. 2.

terhadap masalah lingkungan hidup dimulai di kalangan Dewan Ekonomi dan Sosial Perserikatan Bangsa-Bangsa pada waktu peninjauan terhadap hasil-hasil gerakan “Dasawarsa Pembangunan Dunia ke-1 (1960-1970)” guna merumuskan strategi “Dasawarsa Pembangunan Dunia ke-2 (1970-1980)”.³ Konferensi tentang Lingkungan Hidup Manusia (*United Nation Conference on the Human Environment*) diselenggarakan di Stockholm pada tanggal 5-16 Juni 1972, diikuti oleh 113 negara, termasuk Indonesia.⁴ Konferensi Stockholm merupakan titik awal negara-negara menselaraskan antara pembangunan dengan lingkungan.

Indonesia sebagai peserta konferensi juga berkewajiban merumuskan dan menyelaraskan peraturan perundang-undangannya terhadap hasil-hasil konferensi Stockholm. Oleh sebab itu pada tahun 1982 Indonesia menetapkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup (UULH-1982) yang rancangannya dimulai pada tahun 1976.⁵ Kemudian UULH-1982 diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH-1997), karena undang-undang tersebut dirasakan belum sepenuhnya dapat menampung tuntutan perkembangan pembangunan, maka UUPPLH-1997 diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yang mengatur tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH-2009).

Pengaturan tentang lingkungan tidak cukup diatur dalam undang-undang lingkungan hidup saja, tetapi juga terkait dengan pengaturan penataan ruang, mengingat ruang merupakan bagian penting dari lingkungan hidup, maka perlindungan dan pengelolaan lingkungan keberhasilannya juga ditentukan oleh pelaksanaan penataan

³ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi ketujuh, cetakan ketujuh belas, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hlm.6.

⁴ *ibid*, hlm. 8.

⁵ *ibid*. hlm. 60.

ruang, oleh karenanya ditetapkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 yang mengatur tentang Penataan Ruang (UUPR-1992).

Seiring dengan perkembangan zaman di mana undang-undang penataan ruang yang ada dirasakan sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan pengaturan penataan ruang sehingga undang-undang tersebut diubah dengan undang-undang penataan ruang yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR-2007). Adanya perubahan undang-undang penataan ruang, diharapkan pembangunan yang dilaksanakan dapat lebih berkualitas dan dampak negatif terhadap lingkungan dapat diminimalisir.

Diperlukannya undang-undang penataan ruang yang baik dan sesuai dengan perkembangan karena, dampak dari pembangunan akan mengakibatkan perubahan besar baik terhadap struktur ekonomi, sosial, fisik, wilayah, pola konsumsi, sumber alam dan lingkungan hidup, teknologi, maupun perubahan terhadap sistem nilai dan kebudayaan. Di sisi lain, perubahan besar itu sendiri membawa pengaruh yang tidak diharapkan dan tidak direncanakan, terutama dalam bentuk dampak negatif terhadap lingkungan hidup.

Sesungguhnya, terjadinya kerusakan lingkungan lebih banyak disebabkan oleh, sikap penghilafan pembangunan yang kurang menyadari pentingnya segi lingkungan hidup. Pembangunan yang dilakukan pada saat ini, adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, namun dampak negatif dari pembangunan sering terjadi pada lingkungan akibat penataan ruang yang kurang baik dan tidak diharmonisasikan dengan lingkungan. Akibatnya menimbulkan masalah-masalah baru yang justru dapat memperburuk kehidupan masyarakat.

Karena saat ini kebijakan penataan ruang telah menjadi kewenangan pemerintah daerah masing-masing, maka usaha meminimalisasi dampak negatif akibat pembangunan perlu dilakukan dengan pengaturan penataan ruang yang baik, karena penataan ruang akan menjadi penentu kualitas lingkungan.

Permasalahan lingkungan tidak hanya menjadi permasalahan yang berskala daerah ataupun yang berskala nasional, tetapi juga permasalahann dunia, karena permasalahan lingkungan di suatu negara akan berakibat pada negara lain, oleh sebab itu pengaturan lingkungan dan penataan ruang tidak lagi hanya di sekat-sekat hanya pada batas-batas negara tertentu saja, contoh kebakaran di Indonesia (Riau, Kalimantan) berdampak kepada Singapura dan Malaysia.

Berdasarkan uraian terdahulu, setiap negara dan setiap daerah dalam melaksanakan pembangunan harus memperhatikan asas-asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan serta asas-asas penataan ruang, baik yang diatur dalam ketentuan nasional maupun internasional, tidak terkecuali di Kabupaten Lampung Utara.

Kabupaten Lampung Utara adalah salah satu wilayah kabupaten di Provinsi Lampung, dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Drt Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Otonom Kabupaten-Kabupaten dalam Lingkungan Sumatra Selatan, juncto Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1959 dan telah mengalami pemekaran tiga kali, yakni pada tahun 1991, berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1991 tentang pembentukan Kabupaten Lampung Barat, Tahun 1997 berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1997 tentang pembentukan Kabupaten Tulang Bawang, dan tahun 1999 berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1999 tentang pembentukan Kabupaten Way Kanan. Presentase wilayah Kabupaten

Lampung Utara terhadap wilayah Provinsi Lampung semula 54,7% turun hingga menjadi 7,72%, dengan jumlah kecamatan 23 kecamatan.⁶

Dengan berkurangnya luas wilayah dari Kabupaten Lampung Utara, tidak berarti penataan ruang di Kabupaten Lampung Utara menjadi lebih mudah, karena pada kenyataannya di daerah Lampung Utara, khususnya wilayah kota ada beberapa hasil pembangunan yang kurang dapat dimanfaatkan secara maksimal, dan pada akhirnya beralih fungsi.

Pembangunan yang dimaksud adalah Taman Santap (TS), yang terletak di jalan Jendral Sudirman, Kecamatan Kotabumi tidak berfungsi sesuai dengan tujuan awal pembangunannya, Pasar Sentral yang berada di jalan Soekarno Hatta, Kecamatan Kotabumi Selatan tidak dapat atau kurang dimanfaatkan secara maksimal, terminal induk yang juga berada di jalan Soekarno Hatta, Kecamatan Kotabumi Selatan, karena tidak di fungsikan oleh masyarakat secara baik sehingga akhirnya di bongkar dan dibangun Islamic Center. Pembangunan pabrik tapioka yang berada di Kecamatan Kotabumi Utara menimbulkan konflik karena lokasi pendirian pembangunan pabrik tersebut tidak sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Lampung Utara Nomor 08 Tahun 2001 tentang Penataan Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Utara, Berdasarkan Pasal 28 Perda No. 08. Tahun 2001 tersebut, kawasan perindustrian terletak di Wilayah Kecamatan Abung Selatan, Abung Timur, Sungkai Utara, Bunga Mayang, Sungkai Selatan, dan Muara Sungkai. Tahun 2008 dikeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Utara Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Perda Kabupaten Lampung Utara Nomor 08 Tahun 2001 tentang Penataan Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Utara. Pasal 1 ayat (1) Perda No. 12. Tahun 2008,

⁶ Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), oleh BAPEDA Kabupaten Lampung Utara 2007-2027, hlm.36.

menentukan bahwa keentuan Pasal 28, Perda No 08 Tahun 2001 diubah, sehingga kawasan perindustrian terletak di wilayah Kecamatan Abung Selatan, Blambangan Pagar, Abung Timur, Sungkai Utara, Hulu Sungkai, Sungkai Tengah, Bunga Mayang, Sungkai Selatan, Sungkai Jaya, Sungkai Barat, Muara Sungkai dan Kotabumi Utara. Dalam Pasal 32 ayat (2) Rancangan Perda Kabupaten Lampung Utara Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Lampung Utara 2012-2032, disebutkan bahwa kawasan industri besar terdiri dari Kecamatan Kotabumi Utara, Kecamatan Abung Selatan, Kecamatan Bunga Mayang, Kecamatan Sungkai Utara, dan Kecamatan Sungkai Selatan.

Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang akan membawa dampak negatif terhadap lingkungan hidup, seperti terjadinya pencemaran lingkungan hidup atau polusi udara. Adanya pembangunan yang tidak sesuai dengan Perda Tata Ruang Kabupaten Lampung Utara sebagaimana yang diuraikan di atas, dengan telah ditetapkan peraturan perundang-undangan yang terbaru, yang mengatur tentang Penataan Ruang, yaitu UUPR-2007, diharapkan penataan ruang Wilayah Nasional, Wilayah Provinsi, dan Wilayah Kabupaten dapat diselenggarakan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah masing-masing, yang telah mempertimbangkan kondisi fisik dan potensi masing-masing wilayah serta juga mempertimbangkan aspirasi masyarakat sehingga pelaksanaan pembangunan yang akan di lakukan dapat menghasilkan pembangunan yang berkualitas dan keberkelanjutan ekologi dapat terwujud.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, maka perlu diteliti tentang “Kebijakan Penataan Ruang Dalam Kaitannya Dengan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Lampung Utara”.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah, maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

- a. Bagaimana kebijakan penataan ruang dalam kaitannya dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Kabupaten Lampung Utara ?
- b. Bagaimanakah implementasi instrumen hukum penataan ruang dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Kabupaten Lampung Utara ?

2. Ruang Lingkup

Ruang lingkup kajian dalam penelitian ini adalah hukum penataan ruang dan hukum lingkungan, terutama kajian tentang kebijakan pengaturan penataan ruang dalam kaitannya dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Kabupaten Lampung Utara.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Menganalisis kebijakan penataan ruang dalam kaitannya dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Kabupaten Lampung Utara.
- b. Menganalisis instrumen hukum penataan ruang dalam kaitannya dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Kabupaten Lampung Utara.

2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian adalah sebagai berikut :

a. Secara Teoretis

Secara teoretis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam menambah pengetahuan ilmu hukum, khususnya hukum tata negara yang berkaitan dengan kebijakan penataan ruang, meliputi pengaturan penataan ruang dalam kaitannya dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Kabupaten Lampung Utara.

b. Secara Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan berguna sebagai informasi bagi penentu kebijakan dalam pengaturan penataan ruang di Kabupaten Lampung Utara.

D. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teori

a. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan (*policy*) berbeda dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijakan adalah perintah atasan, sedangkan kebijaksanaan adalah perubahan peraturan yang sudah ditetapkan oleh atasan sesuai dengan keadaan situasi dan kondisi.⁷ Perhatian utama kepemimpinan pemerintahan adalah *public policy* (kebijaksanaan pemerintah), yaitu apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu, atau tidak mengerjakan sama sekali (mendiamkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or not todo*).⁸ Sebagaimana pengertian kebijakan publik menurut Thomas R. Dye, bahwa “*public policy is whatever the government choose to do or not to do*”

⁷ Inu Kencana Syafii, *Ilmu Pemerintahan*, Edisi revisi kedua, CV. Mandar Maju, Bandung, 2013, hlm. 168.

⁸ *Ibid*

kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Jadi *public policy* dapat menciptakan situasi dan dapat pula diciptakan oleh situasi. Dari pengertian ini dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah tindakan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu yang mempunyai tujuan tertentu untuk kepentingan masyarakat.

Berdasarkan pengertian tersebut, jenis-jenis kebijakan publik menurut James E. Anderson ada 4 (empat);

1. *Substantive and Procedural Policies*

Substantive policy adalah suatu kebijakan dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah, sedangkan *procedural policy* adalah suatu kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya.

2. *Distributive, Redistributive, and Regulatory Policies*

Distributive policy, adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan kepada individu-individu, kelompok-kelompok, atau perusahaan-perusahaan. *Redistributive policy* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak. Sedangkan *regulatory policy* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pembatasan/pelarangan terhadap perbuatan atau tindakan.

3. *Material Policy*

Suatu kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya.

4. *Public Goods and Private Goods Policies*

Public goods policy adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan oleh pemerintah untuk kepentingan orang banyak. Sedangkan *private goods policy* adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan oleh pihak swasta, untuk kepentingan individu-individu di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu.

Membuat kebijaksanaan pemerintah ini merupakan studi tentang proses pembuatan keputusan, karena bukanlah kebijaksanaan pemerintah (*public policy*) itu merupakan pengambilan keputusan (*decision making*) dan pengambilan kebijaksanaan (*policy making*), yaitu memilih dan menilai informasi yang ada untuk memecahkan masalah. Ada beberapa tugas intelektual dalam persoalan tersebut di atas, yaitu penjelasan,

tujuan, penguraian kecenderungan, penganalisaan keadaan, proyeksi pengembangan masa depan dan penelitian, penilaian dan penelitian serta penilaian dan pemilihan kemungkinan.⁹

Selain daripada itu, ada beberapa model yang dipergunakan dalam pembuatan *public policy*, yaitu sebagai berikut:

1. Model Elit, yaitu pembentukan *public policy* hanya berada pada sebagian kelompok orang-orang tertentu yang sedang berkuasa.
2. Model Kelompok, berlainan dengan model elit yang dikuasai oleh kelompok tertentu yang berkuasa, maka pada model ini terdapat beberapa kelompok kepentingan (*interest group*) yang saling berebutan mencari posisi dominan.
3. Model Kelembagaan Yang dimaksud dengan kelembagaan di sini adalah kelembagaan pemerintah. Yang masuk dalam lembaga-lembaga pemerintah seperti eksekutif, lembaga legeslatif, lembaga yudikatif, pemerintah daerah dan lain-lain.
4. Model Proses, model ini merupakan rangkaian kegiatan politik mulai dari identifikasi masalah, perumusan usul pengesahaan kebijaksanaan, pelaksanaan dan evaluasinya. Model ini memperhatikan bermacam-macam jenis kegiatan pembuatan kebijaksanaan pemerintah (*public policy*).
5. Model Rasialisme, model ini bermaksud untuk mencapai tujuan secara efisien, dengan demikian model ini segala sesuatu dirancang dengan tepat, untuk meningkatkan hasil bersihnya.
6. Model Inkrementalisme, model ini berpatokan pada kegiatan masa lalu dengan sedikit perubahan. Dengan demikian hambatan seperti waktu, biaya dan tenaga untuk memilih alternatif dapat dihilangkan. Dalam arti model ini tidak banyak bersusah payah, tidak banyak risiko perubahan-perubahannya tidak radikal, tidak ada konflik yang meninggi, kestabilan terpelihara tetapi tidak berkembang (konservatif) karena hanya menambah dan mengurangi yang sudah ada.
7. Model Sistem, model ini beranjak dari memperhatikan desakan-desakan lingkungan yang antara lain berisi tuntutan, dukungan, hambatan, tantangan, rintangan, gangguan, pujian, kebutuhan atau keperluan dan lain-lain yang mempengaruhi *public policy*.¹⁰

Dengan memperhatikan berbagai model-model pembentukan *public policy* tersebut di atas, pada kesempatan lain pemerintah sedikit banyaknya juga mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

⁹ Miftah Thoha, *Dimensi-Dimensi Prime Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 54.

¹⁰ Inu Kencana Syafii, *Op.Cit.* hlm. 169-171.

1. Memperhatikan *responsiveness*, yaitu perhatian utama terhadap tanggapan-tanggapan masyarakat. Hal ini sejalan dengan pemberian pendemokrasian di daerah, yaitu berupa desentralisasi dan pemberian otonomi daerah.
2. Memperhatikan *effectiveness*, yaitu perhatian utama terhadap pencapaian apa yang dikehendaki saja demi suatu tujuan politik atau ekonomi tertentu. Hal ini sejalan dengan usaha menciptakan persatuan dan kesatuan bangsa, melalui sentralisasi.¹¹

Dalam kebijakan publik, ada tingkatan-tingkatan. Menurut Lembaga Administrasi Negara, tingkatan-tingkatan kebijakan publik adalah :

A. Lingkup Nasional

1. Kebijakan Nasional, adalah kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan Negara sebagaimana tertera dalam Pembukaan UUD 1945. Yang berwenang dalam menentukan kebijakan nasional adalah MPR, Presiden, DPR.
2. Kebijakan Umum, adalah kebijakan presiden sebagai pelaksanaan UUD 1945, TAP MPR, UU, untuk mencapai tujuan nasional. Yang berwenang menetapkan kebijakan umum adalah Presiden.
3. Kebijakan Pelaksanaan, adalah merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan adalah Menteri.

B. Lingkup wilayah Daerah

1. Kebijakan Umum, adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan azas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan rumah tangga daerah. Yang berwenang menetapkan kebijakan umum di daerah provinsi adalah Gubernur dan DPRD Provinsi, pada daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota. Kebijakan umum pada tingkat daerah dapat berbentuk Peraturan Daerah (Perda) Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.
2. Kebijakan Pelaksanaan, pada lingkup wilayah daerah ada 3 macam;
 - a. Kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan Perda.
 - b. Kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional di daerah.
 - c. Kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan merupakan pelaksanaan tugas pemerintah pusat di daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

¹¹ *Ibid*

Kebijakan umum di tingkat kabupaten salah satu diantaranya adalah kebijakan tentang penataan ruang, yang berbentuk peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) UUPR-2007, bahwa rencana rinci tata ruang ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten. Adapun Perda Kabupaten Lampung Utara yang mengatur tentang Penataan Ruang adalah Perda No 08 Tahun 2001.

b. Teori Penataan Ruang

Penataan ruang menurut Pasal 1 angka 5 UUPR-2007, dan Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Kondisi penduduk secara sosial maupun ekonomi sangat terkait erat dengan penataan ruang kota, serta pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam yang ada. Penataan ruang tersebut sangat berpengaruh pada sumber daya manusia yang berinteraksi dengan tempat, waktu dan budaya masyarakat setempat. Adapun prinsip-prinsip dasar dari penataan ruang adalah :

1. Pengambilan keputusan untuk menentukan pilihan;
2. Suatu penetapan pengalihan sumber daya (*resources allovation*);
3. Suatu penetapan dan usaha pencapaian sasaran dan tujuan pembangunan (*setting up goals and objectives*);
4. Suatu pencapaian keadaan yang lebih baik di masa yang akan datang, yaitu :
 - a. Dapat membuat perkiraan yang baik dan dapat menjabarkannya dalam suatu penjadwalan yang berurutan (*sequential*) sesuai dengan kebutuhan dan sumber daya yang mendukungnya;
 - b. Pelaksanaan pentahapan untuk mencapai tujuan masa mendatang disusun dalam urutan kegiatan yang logis, rasional, dan tertata secara bertahap, berurutan.¹²

¹² Rinaldi Mirsa, *Elemen Tata Ruang Kota*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 40

Dalam penataan ruang kota ada tiga hal yang perlu diperhatikan sebagai *guidelines* dalam menata ruang, antara lain adalah¹³ :

1. Perencanaan Tata Ruang

Rencana tata ruang disusun dengan perspektif menuju keadaan masa depan yang diharapkan, bertitik tolak dari data, informasi, ilmu pengetahuan, dan teknologi yang dapat digunakan. Serta memperhatikan keragaman wawasan kegiatan disetiap sektornya. Perkembangan masyarakat dan lingkungan hidup berlangsung secara dinamis, serta ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang seiring berjalannya waktu. Oleh karena itu, agar rencana tata ruang yang telah disusun sesuai dengan tuntutan pembangunan dan perkembangan keadaan, maka rencana tata ruang tersebut dapat di tinjau kembali dan disempurnakan secara berkala.

Dalam Pasal 65 ayat (1) UUPR-2007, disebutkan penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan masyarakat, selanjutnya ayat (2) menyebutkan peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan antara lain melalui, partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang, partisipasi dalam pemanfaatan ruang, dan partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

¹³ *Ibid*, hlm. 40-42

Dalam penyusunan dan penetapan rencana tata ruang tersebut ditempuh langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Menentukan arah pengembangan yang akan dicapai dilihat dari segi ekonomi, sosial budaya, daya dukung, dan daya tampung lingkungan serta tidak melupakan fungsi-fungsi pertahanan-keamanan.
- b. Mengidentifikasi berbagai potensi dan masalah pembangunan dalam suatu wilayah perencanaan.
- c. Perumusan rencana tata ruang.
- d. Penetapan rencana tata ruang.

2. Pemanfaatan Ruang

Pemanfaatan ruang adalah rangkaian program kegiatan pelaksanaan pembangunan yang memanfaatkan ruang menurut jangka waktu yang ditetapkan di dalam rencana tata ruang. Pemanfaatan ruang diselenggarakan secara bertahap melalui penyiapan program kegiatan pelaksanaan pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang yang akan dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Dinamika dalam pemanfaatan ruang tersebut dilihat dari beberapa indikator yang dapat dijadikan tolak ukur, diantaranya adalah :

- a. Perubahan nilai sosial akibat rencana tata ruang;
- b. Perubahan nilai tanah dan sumber daya alam lainnya;
- c. Perubahan status hukum tanah akibat rencana tata ruang;
- d. Dampak terhadap lingkungan;

- e. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

3. Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang dilakukan pengendalian, melalui kegiatan pengawasan dan penertiban pemanfaatan ruang. Pengawasan yang dimaksud di sini adalah usaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dan fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. Penertiban dalam ketentuan ini adalah usaha untuk mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud sesuai dengan ketentuan.

Penataan ruang yang baik diharapkan dapat meminimalisir dampak negatif akibat suatu pembangunan terhadap lingkungan, karena kerusakan lingkungan adalah pengaruh sampingan dari tindakan manusia untuk mencapai suatu tujuan yang mempunyai konsekuensi terhadap lingkungan. Manusia dan alam saling mempengaruhi, dimana manusia sangat ketergantungan dan berpengaruh terhadap alam, dan alam juga mempengaruhi manusia, yang artinya antara manusia dan lingkungan hidup terjadi hubungan timbal balik. Menurut Oto Soemarwoto, ilmu tentang hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya, disebut ekologi.¹⁴ Oleh karena itu, permasalahan lingkungan hidup pada hakikatnya adalah permasalahan ekologi.¹⁵

c. Teori Keberlanjutan Ekologi

Secara etimologi, kata “ekologi” berasal dari bahasa Yunani, yaitu *oikos* (rumah tangga) dan *logos* (ilmu), yang diperkenalkan pertama kali dalam biologi oleh seorang

¹⁴ Koesnadi Hardjasoemantri, *Op.Cit*, hlm. 2.

¹⁵ Muhammad Akib, *Hukum Lingkungan Perspektif Global dan Nasional, Edisi Revisi*, Rajawali pers, Jakarta, 2014, hlm. 3.

biolog Jerman Ernst Haeckel (1869).¹⁶ Oleh karena itu secara harfiah ekologi berarti ilmu tentang makhluk hidup dalam rumahnya atau dapat juga diartikan sebagai ilmu tentang rumah tangga makhluk hidup.¹⁷ Rumusan ekologi yang menekankan pada hubungan makhluk hidup dikemukakan dalam buku William H. Matthews et. al. sebagai berikut : “*ecology focuses the interrelationship between living organism and their environment*”.¹⁸

Berdasarkan definisi ekologi di atas, maka permasalahan lingkungan hidup pada hakikatnya adalah permasalahan ekologi. Inti permasalahan lingkungan hidup ialah hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya. Apabila hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya berjalan secara teratur dan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi, maka terbentuklah suatu sistem ekologi yang lazim disebut ekosistem, karena lingkungan terdiri atas komponen hidup dan takhidup, maka ekosistem pun terbentuk oleh komponen hidup dan tak hidup yang berinteraksi secara teratur sebagai satu kesatuan dan saling mempengaruhi satu sama lain (*interdependence*).¹⁹

Secara yuridis pengertian ekosistem dirumuskan baik dalam UULH-1982, UUPPLH-1997, maupun UUPPLH-2009. Ketiganya mengartikan ekosistem sebagai tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktifitas lingkungan hidup. Pengertian ini tentu tidak dapat dilepaskan dari pemikiran bahwa secara ekologis manusia merupakan bagian integral dari lingkungan hidupnya.

¹⁶ Koesnadi Hardjasoemanri, *Op.Cit*, hlm. 2.

¹⁷ Otto Soemarwoto, dalam Muhammad Akib, *Op.Cit*. hlm. 3.

¹⁸ Koesnadi Hardjasoemantri, *Op.Cit*. hlm. 2.

¹⁹ Muhammad Akib, *Op.Cit*, hlm. 3.

Manusia terbentuk oleh lingkungan hidupnya, tetapi sebaliknya manusia membentuk lingkungan hidupnya.²⁰

Manusia adalah sebagian dari ekosistem, manusia adalah pengelola pula dari sistem tersebut, serta manusia tidak dapat melepaskan diri dari ketergantungannya dengan alam. Kehidupan manusia memuat dalam dirinya sebagian alam dan ketergantungan kepada lingkungan materiel. Ini berarti bahwa dalam hubungannya dengan alam, manusia harus memperhitungkan nilai-nilai lain, di samping nilai-nilai teknis dan ekonomis. Ini berarti pula, bahwa ancaman terhadap alam tidak dapat dipertanggung jawabkan kepada pihak lain, akan tetapi pada sikap manusia itu sendiri, baik sebagai diri pribadi secara mandiri, maupun sebagai anggota masyarakat. Dengan demikian cukup jelas peranan manusia dalam ekosistem.

2. Kerangka Konseptual

Konseptual adalah susunan berbagai konsep yang menjadi fokus pengamatan dalam melaksanakan penelitian.²¹ Sesuai dengan defenisi tersebut maka peneliti akan memberikan pembatasan terhadap istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

- a. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya (Pasal I angka (1) UUPR-2007).
- b. Penataan Ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang (Pasal I angka (5) UUPR-2007).

²⁰ *Ibid*, hlm. 4.

²¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1983. Hlm. 4.

- c. Lingkungan 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 (Pasal 1 angka (1) UUPPLH-2009).

- d. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum (Pasal 1 angka (2) UUPPLH-2009).

- f. Ekosistem adalah tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling mempengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas lingkungan hidup (Pasal 1 angka 5 UUPPLH-2009).