

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Kesejahteraan rakyat merupakan wacana yang menarik untuk selalu dijadikan bahan perdebatan oleh politisi dan akademisi, karena kesejahteraan merupakan hal paling mendasar yang harus diciptakan oleh negara. Ide konsep negara kesejahteraan berangkat dari upaya negara dalam mengelola sumber daya yang dimiliki dengan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Tujuan mulia untuk mensejahterakan rakyat, kemudian direalisasikan oleh negara lewat kebijakan-kebijakan pelayanan sosial (*social service*). Dengan demikian dalam negara kesejahteraan menuntut adanya peranan yang dominan dalam pengelolaan sektor publik.

Pengertian tentang sebuah negara kesejahteraan sangatlah beragam dan itu artinya pengertian negara kesejahteraan tidak bersifat statis dan baku. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia definisi negara kesejahteraan adalah negara yang mengusahakan kesejahteraan rakyat dengan mengatasi anarki produksi dan krisis ekonomi, meningkatkan jaminan hidup warga dengan memberantas pengangguran.<sup>1</sup> Sedangkan Edi Suharto dalam bukunya berjudul Kebijakan Sosial: Sebagai Kebijakan Publik mendefinisikan negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting

---

<sup>1</sup> Save M. dagun, *Kamus Besar Ilmu Pengetahuan*, Jakarta, LKPN, 2000, hlm. 708.

kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komperhensif kepada warganya. Jadi fokus dari sistem negara kesejahteraan adalah untuk menciptakan sebuah sistem perlindungan sosial yang melembaga bagi setiap warga negara sebagai gambaran adanya hak warga negara dan kewajiban negara.<sup>2</sup> Negara kesejahteraan sebenarnya tidak hanya menciptakan pelayanan-pelayanan sosial untuk orang miskin saja, akan tetapi pelayanan sosial ditunjukkan untuk semua penduduk seperti; orang tua dan anak-anak, pria dan wanita, kaya dan miskin. Hal ini dimaksudkan agar pelayanan sosial yang diselenggarakan oleh negara bisa tersebar secara merata dan adil.

Karya Richard Titmuss, *Essay on the Welfare State* telah mendapat tempat istimewa dalam studi-studi tentang negara kesejahteraan. Buku Titmuss ini dapat dikatakan sebagai magnum-opus yang secara mendalam mengupas ide negara kesejahteraan sebagai berikut: “*a welfare state is a state in which organized power is deliberately the play of market forces to achieve social prosperity and economic well-being of the people*”.<sup>3</sup>

Pemikiran tersebut dapat disiarkan menjadi tiga hal esensial. Pertama, negara harus menjamin tiap individu dan keluarga untuk memperoleh pendapatan minimum agar mampu memenuhi kebutuhan hidup paling pokok. Kedua, negara harus memberi perlindungan sosial jika individu dan keluarga ada dalam situasi rawan/rentan sehingga mereka dapat menghadapi masa-masa krisis, seperti sakit, usia lanjut, menganggur, dan miskin yang potensial

---

<sup>2</sup> Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, ALFABET, Bandung, 2007, hlm. 57.

<sup>3</sup> Richard Titmuss, “*Essays on the Welfare State*” dalam Triwibowo dan bahagijo, ed., *Mimpi Negara Kesejahteraan LP3ES*, Jakarta, 2006, hlm. 11.

mengarah ke atau berdampak pada krisis sosial. Ketiga, semua warga negara, tanpa membedakan status dan kelas sosial, harus dijamin untuk bisa memperoleh akses pelayanan sosial dasar, seperti pendidikan, kesejatan, pemenuhan gizi (bagi anak balita), sanitasi, dan air bersih.<sup>4</sup>

Negara kesejahteraan sering ditengarai dari atribut-atribut kebijakan pelayanan sosial dan transfer sosial yang disediakan negara kepada warganya, seperti pelayanan pendidikan, lapangan pekerjaan, pengurangan kemiskinan sehingga negara kesejahteraan dan kebijakan sosial sering diidentikkan. Namun hal tersebut dinilai kurang tepat karena kebijakan sosial dan negara kesejahteraan tidak mempunyai hubungan dua arah. Kebijakan sosial bisa diterapkan tanpa keberadaan negara kesejahteraan, tapi sebaliknya negara kesejahteraan selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mendukung keberadaanya.

Secara umum, suatu negara bisa digolongkan sebagai negara kesejahteraan jika mempunyai empat pilar utamanya, yaitu:

1. *social citizenship*;
2. *full democracy*;
3. *modern industrial relation systems*;
4. *right to education and the expansion of modern mass education systems*.<sup>5</sup>

Keempat pilar ini dimungkinkan dalam negara kesejahteraan karean negara memperlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahkan hak-hak

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 12.

<sup>5</sup> Espin-Andersen “*Three World of Welfare Capitalis*” dalam Triwibowo dan Bahagijo, ed., *Mimpi Negara Kesejahteraan*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 9.

sosial (*the granting of social rights*) kepada warganya yang diberikan berdasarkan basis kewargaan (*citizenship*) dan bukan atas dasar kinerja atau kelas.<sup>6</sup>

Negara kesejahteraan berusaha membebaskan warganya dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkan kesejahteraan yang (kemudian disebut sebagai dekomodifikasi) dengan menjadikannya sebagai hak setiap warga yang diperoleh melalui perangkat kebijakan sosial dan social citizenship ini, digunakan oleh negara untuk menata ulang relasi kelas dan masyarakat, serta menghapuskan kesenjangan kelas yang terjadi. Seperti yang diungkapkan oleh Esping-Andersen:

“...negara kesejahteraan bukan hanya suatu mekanisme untuk melakukan intervensi terhadap, atau mengoreksi struktur ketidaksetaraan yang ada. Namun merupakan suatu sistem stratifikasi sosial yang khas. Negara kesejahteraan merupakan suatu kekuatan yang dinamis dalam penataan ulang relasi sosial...”<sup>7</sup>

Jelaslah bahwa negara kesejahteraan adalah lebih dari kumpulan kebijakan sosial. Keberadaannya tidak bisa dengan sederhana diukur melalui besaran pengeluaran sosial oleh negara karena negara kesejahteraan adalah upaya negara untuk menggunakan kebijakan sosial sebagai alat untuk meredefinisikan relasinya terhadap warga. Seperti halnya diungkapkan Marshall:

“...istilah tersebut (negara kesejahteraan) merujuk pada suatu komitmen politik yang baru, penulisan ulang kontrak sosial antara negara dan warganya, yang melibatkan pengakuan atas hak sosial seluruh warga dan merefleksikan suatu tekad untuk menjembatani kesenjangan kelas sosial yang ada...”<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 10-11.

Dalam negara kesejahteraan, adanya sistem kesejahteraan, adanya sistem kesejahteraan sebagai hak sosial warga harus diimbangi oleh dua hal yang saling terkait, yaitu pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja penuh (*full employment*). Di satu sisi, hak sosial tidak seharusnya menjadi disinsentif bagi warga untuk terlibat dalam pasar tenaga kerja, sehingga Negara harus menerapkan kebijakan ketenagakerjaan yang aktif untuk mendorong partisipasi penuh warga dalam pasar tenaga kerja. Di sisi lain, luasnya basis hak sosial membutuhkan sumber pembiayaan yang memadai melalui sistem perpajakan yang kuat yang harus dimungkinkan dalam pertumbuhan ekonomi dengan peran aktif pemerintahan didalamnya. Segitiga antara peran negara dalam pertumbuhan ekonomi-jaminan hak sosial-kebijakan aktif tenaga kerja merupakan karakteristik kunci dari suatu negara kesejahteraan.

Negara kesejahteraan sendiri bukanlah satu entitas berwajah tunggal. Luas cakupan dan ragam kebijakan sosial yang diterapkan oleh negara bervariasi dari satu negara kesejahteraan dengan negara kesejahteraan lainnya. Titmuss telah mengidentifikasi adanya dua tipologi negara kesejahteraan, yaitu *residual welfare state* dan *institutional welfare state*. *Residual welfare state* mengasumsikan tanggung jawab negara sebagai penyedia kesejahteraan jika dan hanya jika keluarga dan pasar gagal menjalankan fungsinya serta terpusat pada kelompok tertentu dalam masyarakat, seperti kelompok marginal serta mereka yang patut mendapatkan alokasi kesejahteraan dari negara. Sedangkan *institutional welfare state* bersifat universal, mencakup semua populasi warga,

serta terlembaga dalam basis kebijakan sosial yang luas dan vital bagi kesejahteraan masyarakat.

Penggolongan Titmuss membawa kita pada pemahaman tentang pengaruh rezim kesejahteraan terhadap kemampuan negara kesejahteraan untuk memproduksi dan mendistribusi kesejahteraan melalui kebijakan sosial. Rezim kesejahteraan mengacu pada pola interaksi dan salit keterkaitan dalam produksi dan alokasi kesejahteraan antara negara, sistem pasar, dan keluarga/rumah tangga. Ketiga lembaga tersebut merupakan penyedia kesejahteraan dan tempat individu mendapatkan perlindungan dari resiko-resiko sosial. Masing-masing lembaga menerapkan pola pengelolaan resiko yang berbeda. Sebagai contoh, dalam keluarga, pola alokasi kesejahteraan bersandar pada resiprositas (*reciprocity*), sedangkan pada pasar basisnya adalah pertukaran tunai (*cash nexus*), dan dalam negara basisnya adalah redistribusi otoritatif (*authoritative redistribution*) melalui kebijakan sosial. Bagaimana risiko dikelola dan siapa actor utama pengelola risiko/ penyedia kesejahteraan akan menentukan bentuk rezim kesejahteraan.<sup>9</sup>

Dalam penetapan tujuan-tujuan hidup berbangsa dan bernegara, sebuah bangsa merumsukan konsep-konsep tersendiri yang diidentifikasi oleh pemimpin dan rakyatnya sebagai kristalisasi dari hasrat dan ikhtiar untuk membumikan apa-apa yang dianggap sebagai ideal. Dasar dan ideologi negara seringkali menjadi payung dan sumber referensi utama untuk pencarian tujuan-

---

<sup>9</sup> Mamur Rizki, “*Konsepsi Negara Kesejahteraan Dalam PANCASILA Dan Undang-Undang Dasar 1945*”, Skripsi, Universitas Islam Negeri Syarif HidAyatullah Jakarta, 2017, hlm. 21.

tujuan bersama tersebut. Dalam konteks Indonesia, Pancasila berperan sebagai sumber mata air konseptual tersebut sehingga darinyalah kemudian para pendiri bangsa merumsukan model-model tata pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam segala bidang. Termasuk dalam konteks negara kesejahteraan di Indonesia, Pancasila merupakan sumber telaah penting. Sehingga membaca dan mempelajari teks serta konteks dalam proses perumusan Pancasila adalah jalan untuk menemukan pengetahuan tentang bagaimana negara ini dirancang.

Bangsa Indonesia percaya bahwa jiwa dan nilai Pancasila sudah ada dan dipraktekkan dalam tata-nilai dan tata-budaya Indonesia. Pancasila telah merupakan keperibadian (*identitas*) sosio-budaya. Kenyataan jiwa dan nilai Pancasila dalam sosio-budaya ini Nampak dalam sikap hidup yang mengutamakan asas-asas: kepercayaan kepada Tuhan (*theisme*), kesadaran kekeluargaan dan gotong-royong, musyawara mufakat dan kesadaran keadilan sosial, tepa selira dan setia kawan (solidaritas). Tata nilai demikian, berkembang dan dipraktekkan baik oleh warga masyarakat, maupun oleh lembaga-lembaga dalam masyarakat menurut pola hukum adat. Inilah perwujudan filsafat/pandangan hidup bangsa.<sup>10</sup>

Dengan Proklamasi Kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 maka jiwa Pancasila yang mengandung nilai-nilai filsafat bangsa Indonesia yang bersumber kepada kehidupan masyarakat Indonesia, dituangkan dalam

---

<sup>10</sup> Sri Wahyuningsih, Mohammad Noor Syam, *PANCASILA Ditinjau Dari Segi Historis, Segi Yuridis Konstitusional Dan Segi Filosofis*, Univesitas Brawijaya Malang, Malang, 1981, hlm. 167.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Pancasila terungkap pada alenia keempat Pembukaan, oleh karena itu Pancasila juga merupakan pokok kaidah negara yang fundamental. Pancasila merupakan Norma Dasar bagi Negara dan Bangsa Indonesia. Hal ini berarti bahwa Pancasila merupakan peraturan, hukum atau kaidah yang sangat fundamental.<sup>11</sup>

Pancasila mempunyai kedudukan dan fungsi sebagai Dasar Negara Republik Indonesia, dan sebagai pandangan hidup (filsafat) Bangsa Indonesia. Sebagai filsafat bangsa, Pancasila mengandung nilai-nilai luhur bangsa Indonesia. Nilai-nilai luhur ini kemudian tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan secara tegas dinyatakan sebagai Dasar Ideologi Negara Republik Indonesia, artinya Pancasila dipakai sebagai dasar untuk mengatur dan menyelenggarakan tata pemerintahan Negara kita. Atas dasar norma-norma dasar yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 inilah akan dicapai tujuan Nasional yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.<sup>12</sup>

Sistem hukum nasional dibangun untuk mewujudkan cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pembentukan, isi, penerapan, dan penegakan hukum harus senantiasa menuju terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil dan makmur dalam wadah negara kesatuan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Paham keadilan sosial sebagai salah

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 185.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 185-186.

satu sila dasar negara RI, merupakan perpaduan antara ajaran demokrasi materiil dan ajaran negara hukum dalam arti materiil atau negara kesejahteraan (*verzorgingsstaat*). Demokrasi dalam arti materiil dimaksudkan untuk mewujudkan persamaan dalam lapangan ekonomi dan sosial. Sedangkan ajaran negara hukum dalam arti materiil menghendaki sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemakmuran yang disertai persamaan tidak lain dari keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Hanya rakyat yang hidup dalam kemakmuran yang berkeadilan yang akan sanggup menjalankan peran serta secara wajar dalam membela kepentingan diri atau lingkungan termasuk upaya memperoleh penegakan hukum yang berkeadilan.<sup>13</sup>

Ketahanan Nasional Indonesia merupakan kondisi bangsa Indonesia untuk mewujudkan Tujuan Nasional yang berdasarkan pada Aspirasi Nasional yaitu Pancasila. Sebagaimana kita ketahui Tujuan Nasional kita terdapat dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 alenia keempat, yaitu:

1. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,
2. memajukan kesejahteraan umum,
3. mencerdaskan kehidupan bangsa dan
4. ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

---

<sup>13</sup> Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*, FH. UII PRESS, Yogyakarta, 2003, hlm. 251-252.

Konsepsi Ketahanan Nasional merupakan suatu konsepsi di dalam pengaturan dan penyelenggaraan kesejahteraan dan keamanan yang mencakup segenap kehidupan bangsa yang dinamakan ASTAGATRA yang meliputi aspek ilmiah (TRIGATRA) dan aspek sosial (PANCAGATRA). Antara gatra yang satu dengan lainnya terdapat hubungan timbal-balik demikian juga antara Trigatra dan Pancagatra.<sup>14</sup>

Adapun yang dimaksud dengan aspek alamiah (Trigatra), yaitu:

1. Posisi dan lokasi kekayaan alam
2. Keadaan dan kekayaan alam
3. Keadaan dan kemampuan penduduk.

Sedangkan aspek sosial (Pancagatra), meliputi:

1. Ideologi
2. Politik
3. Ekonomi
4. Sosial budaya
5. Militer HANKAM

Penjelasan Gatra-Gatra dalam ASTRAGATRA:

1. Posisi dan Lokasi Geografi Negara.

Posisi dan lokasi geografi negara Indonesia memberikan gambaran tentang bentuk ke dalam (menampakkan corak wujud dan tata susunan tertentu), dan bentuk keluar (situasi dan kondisi lingkungan serta hubungan timbal balik antara negara dan lingkungan) dari negara kita.

---

<sup>14</sup> Sri Wahyuningsih, Mohammad Noor Syam, *Op. Cit*, hlm. 198.

Posisi dan lokasi geografi ini merupakan wadah bagi bangsa yang mendiaminya serta saling mempengaruhi satu sama lain, dan dengan batas nasional tertentu membedakan dengan negara dan bangsa lain.

Indonesia, merupakan suatu kesatuan laut dengan pulau-pulau di dalamnya. Posisi dan lokasi negara Indonesia berada dalam “posisi silang” di jalan silang dunia, yaitu benua dan samodra. Posisi ini tidak hanya bersifat fisik saja tetapi juga terbuka bagi segala macam pengaruh dan aliran sosial.

## 2. Keadaan dan Kekayaan Alam.

Sebagai makhluk Tuhan, untuk hidup berkembang biak dan mempertahankan diri, mereka memanfaatkan alam dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Tentu saja dalam pemanfaatan itu harus seimbang dan seirama dengan perkembangan penduduk.

Kekayaan alam dibagi dalam tiga golongan, yaitu hewani (fauna), nabatta (flora) dan mineral; ada yang bersifat dapat diperbaharui dan ada yang tidak dapat diperbaharui. Kekayaan alam berada di dalam tiga lingkungan, yaitu:

### a. Di atmosfir:

Sinar matahari, oksigen, karbon, dioksida, dan sebagainya.

### b. Di permukaan bumi:

Tanah (tempat berpijak, tempat tinggal, bercocok tanam), perairan laut dan darat (makanan protein hewani). Gunung (sumber mineral gunung berapi), sumber hidrologi, klimatologi.

c. Di dalam bumi:

Fauna dan flora di dalam bumi: mineral (minyak bumi, uranium, biji besi, batu bara dan sebagainya). Semua energi alam misalnya: gas alam, panas alam, air tanah, panas bumi dan sebagainya.

Setiap bangsa wajib menyusun pola pengelolaan sumber alam yang didasarkan baik pada prinsip kesejahteraan maupun keamanan. Hal ini penting agar tidak terjadi ketimpangan antara perkembangan potensi alam dengan jumlah penduduk, baik secara nasional maupun di dalam konteks dunia (global). Karena hal ini dapat membahayakan Ketahanan Nasional.<sup>15</sup>

Sedangkan pengertian yang lebih luas tentang sumber daya (*resources*) adalah sesuatu yang berwujud atau tidak berwujud yang bermanfaat bagi kehidupan manusia dan lingkungannya. Sumber daya dapat dibedakan menurut keasliannya menjadi 2, yaitu sumber daya alam dan sumber daya buatan. Sumber daya alam (*natural resources*) adalah sumber daya yang disediakan oleh alam, misalnya udara, tanah, hutan alam, bahkan tambang, ikan di laut, flora dan fauna liar, dsb. Sedangkan sumber daya buatan adalah istilah yang digunakan terhadap sumber daya alam yang telah mengalami perubahan akibat campur tangan manusia, misalnya hutan produksi, perkebunan, tambak, jembatan, jaringan irigasi, dsb.<sup>16</sup> Pengertian lebih mengingatkan kita sebagai makhluk Tuhan bahwa sumber daya buatan bukan sumber daya yang semata-mata dibuat oleh manusia, akan tetapi manusia hanya mengolah sumber daya

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm 199-200.

<sup>16</sup> Mulyono Sadyohutomo, *Tata Guna Tanah Dan Penyerasian Tata Ruang*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016, hlm. 13.

alam atau memadukan berbagai sumber daya alam menjadi bentuk baru. Berdasarkan sifat perubahannya, sumber daya dapat dibedakan menjadi sumber daya dapat diperbaharui (*renewable resources*) dan sumber daya tidak dapat diperbaharui (*non renewable resources*). Sumber daya yang dapat diperbaharui artinya adalah setelah digunakan akan kembali dapat digunakan setelah mengalami suatu proses alam maupun proses buatan. Contohnya; air, hutan, udara, flora, fauna, dan sebagainya.

Tanah merupakan sumber daya alam yang dapat diperbaharui, akan tetapi proses pembaharuannya tergantung sifat penggunaan tanahnya. Misalnya, sebidang tanah yang telah digunakan untuk bangunan permanen akan memerlukan proses, waktu, dan biaya yang besar untuk diperbaharui untuk penggunaan lain. Sedangkan sumber daya yang tidak dapat diperbaharui adalah sumber daya yang habis sekali pakai, misalnya: bahan bakar minyak, batu bara, dsb.<sup>17</sup>

Salah satu dari lima pertanyaan utama (dasar) dalam mempelajari Ilmu Ekonomi yang dikaitkan dengan perencanaan pembangunan, yaitu “dimana” (*where*) program/proyek atau kegiatan pembangunan akan diterapkan (ditempatkan), disamping tiga pertanyaan utama (dasar) lainnya adalah

1. kegiatan pembangunan “apa” (*what*) yang akan dilaksanakan?;
2. “mengapa” (*why*) kegiatan pembangunan tersebut dilakukan?;
3. “bagaimana” (*how*) kegiatan pembangunan tersebut dikerjakan?; dan
4. “untuk siapa” (*for whom*) hasil pembangunan itu?

---

<sup>17</sup> Ibid, hlm. 13.

Untuk menjawab pertanyaan “dimana” kegiatan pembangunan itu dilaksanakan, yang harus dilakukan adalah pemilihan lokasi yang tepat (optimum), yang berarti penentuan lokasi yang sebaik mungkin, dalam arti pemilihan suatu lokasi, di mana suatu kegiatan pembangunan dapat dilaksanakan dengan biaya produksi per satuan adalah terendah. Dengan biaya produksi per satuan terendah tersebut, maka dapat memperoleh keuntungan yang besar atau jika mungkin adalah sebesar-besarnya dan menjangkau daerah pemasaran yang luas.<sup>18</sup>

Pembangunan menggunakan pendekatan kawasan telah dikembangkan secara luas sejak beberapa dekade (dasa warsa) yang lalu. Pendekatan kawasan meliputi pembangunan berbagai sektor yang saling terkait dan menunjang satu sama lainnya, yang mengarah kepada tercapainya fungsi tertentu, pada suatu permukaan wilayah dengan batas-batas yang telah ditetapkan. Berbagai kegiatan pembangunan untuk mewujudkan tercapainya sasaran pembangunan sudah lebih terfokus dan terpadu, maka diharapkan tingkat keberhasilannya akan lebih tinggi.<sup>19</sup>

Penentuan kawasan dengan fungsi tertentu tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan potensi dan kondisi yang dimiliki oleh suatu wilayah, harus sesuai dengan kapabilitas, kesesuaian dan daya dukungan lahan, maka diharapkan hasil produksi dan tingkat produktivitas akan lebih tinggi, yang berarti tingkat keberhasilan yang dicapai adalah optimum atau mencapai

---

<sup>18</sup> Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Kawasan dan Tata Ruang*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hlm. 3.

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 4.

tingkat optimalitas. Jadi pembangunan kawasan itu meliputi berbagai sektor pembangunan yang saling terkait dan menunjang serta terfokus untuk mewujudkan fungsi tertentu dan pembangunan suatu wilayah secara optimal.<sup>20</sup>

Disamping pendekatan kawasan (*zoning*) telah diterapkan pula pendekatan tata ruang (*spesial*). Pendekatan spesial adalah memilih (menentukan) lokasi yang tepat secara geografis (tata ruang geografis) yang selanjutnya digunakan untuk memenuhi kebutuhan manusia dan pembangunan secara luas (tata ruang ekonomi). Dengan demikian tata ruang geografis dikembangkan menjadi tata ruang ekonomi. Pendekatan ekonomi tata ruang menjadi penting diterapkan dan dilaksanakan dalam pembangunan. Pendekatan ekonomi tata ruang memiliki arti yang penting, yaitu karakteristik efektivitas dan efisiensi. Pembangunan dilaksanakan secara efektif dan efisiensi. Pembangunan yang dilaksanakan secara efektif dan efisien adalah pembangunan yang memiliki keberhasilan tinggi.<sup>21</sup>

Pembangunan berkelanjutan melakukan pembangunan untuk memenuhi kebutuhan saat ini tanpa mengorbankan kebutuhan untuk generasi di masa mendatang dengan menitikberatkan pada daya dukung lingkungan, pencapaian keadilan sosial, berkelanjutan ekonomi dan lingkungan. Cita-cita dan agenda utama pembangunan berkelanjutan tidak lain adalah upaya untuk mensinkronkan, mengintegrasikan, dan memberi bobot yang sama bagi tiga aspek utama pembangunan, yaitu aspek ekonomi, aspek sosial-budaya dan

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm 5.

aspek lingkungan hidup. Gagasan dibalik itu adalah, pembangunan ekonomi, sosial-budaya, dan lingkungan harus dipandang sebagai terkait erat satu sama lain, sehingga unsur-unsur dari kesatuan yang saling terkait ini tidak boleh dipisahkan atau dipertentangkan satu dengan lainnya. Yang mau dicapai dengan pembangunan dari hanya pembangunan ekonomi menjadi juga mencakup pembangunan sosial-budaya dan lingkungan hidup.<sup>22</sup>

Pendekatan kawasan berorientasi pada pencapaian atau terwujudnya fungsi tertentu dari suatu kawasan, sedangkan pendekatan tata ruang mengarah kepada pemilihan lokasi pembangunan yang tepat. Kedua pendekatan tersebut mengarah pada pencapaian efektivitas dan efisiensi pembangunan. Karena potensi dan kondisi masing-masing wilayah/daerah itu bersifat variatif, berbeda-beda satu sama lainnya, maka pendekatan kawasan dan pendekatan tata ruang itu menjadi mengemuka dan penting, oleh karena itu pendekatan kawasan dan pendekatan tata ruang telah diterapkan dan dilaksanakan secara luas.<sup>23</sup>

Pembangunan kawasan adalah pembangunan yang mengutamakan pada terwujudnya pembangunan kawasan yang memiliki fungsi tertentu, sedangkan pembangunan tata ruang adalah pembangunan yang menekankan pada pemilihan lokasi yang tepat. Karena keduanya berorientasi pada pencapaian efisiensi dan efektivitas anatar bertujuan untuk:

---

<sup>22</sup> Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, Kompas, Jakarta, 2002, hlm. 168.

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 5.

1. Menjelaskan lintasan pembangunan pemikiran aliran ekonomi mengenai munculnya dan berkembangnya konsep wilayah, kawasan dan tata ruang yang sangat penting dalam analisis ekonomi, dan bahkan dianggap sebagai variable tambahan dalam model perencanaan pembangunan.
2. Menjelaskan pentingnya dimensi regional, kawasan dan spasial meliputi persoalan utama ekonomi wilayah/kawasan/tata ruang, yaitu:
  - a. berhubungan dengan penentuan lansekap ekonomi,
  - b. berhubungan dengan diintroduksikannya konsep wilayah/kawasan/tata ruang,
  - c. interkasi antara daerah-daerah,
  - d. analisis optimum atau equilibrium antar daerah, dan
  - e. persoalan kebijakan regional.
3. Mendiskusikan pengembangan konsep tata ruang dan kawasan ekonomi tiga dimensi dalam analisis pengembangan wilayah.
4. Membandingkan pengertian kawasan, wilayah, tata ruang dan daerah serta menjelaskan berbagai peristilahan kawasan, wilayah, tata ruang dan daerah yang digunakan secara benar, agar tidak terjadi kesalahan pengertian.
5. Menyebutkan dan menjelaskan berbagai jenis kawasan menurut fungsinya, seperti kawasan lindung, kawasan budidaya, kawasan hutan, kawasan pertambangan, kawasan pesisir dan laut, kawasan pariwisata, kawasan industri, dan lainnya.

6. Menganalisis penerapan beberapa strategi kebijakan pembangunan kawasan dalam pengembangan wilayah, misalnya kawasan strategis, kawasan andalan, kawasan pertumbuhan ekonomi terpadu (KAPET), kawasan ekonomi khusus (KEK).<sup>24</sup>

Pembangunan pada hakikatnya adalah “gangguan” terhadap keseimbangan lingkungan, yaitu usaha sadar manusia untuk mengubah keseimbangan lingkungan dari tingkat kualitas yang dianggap kurang baik keseimbangan baru pada tingkat kualitas yang lebih tinggi itu. Pembangunan itu berwawasan lingkungan dan terlanjutan.

Kemampuan untuk memasok sumber daya untuk mengasimiliasi zat pencemar serta ketegangan sosial adalah terbatas. Batas kemampuan itu disebut daya dukung. Kecenderungan yang sekarang terjadi ialah kenaikan kualitas hidup disertai oleh kenaikan konsumsi sumber daya dan pencemaran serta naiknya ketegangan sosial. Jika kecenderungan itu terus berlangsung, pada suatu ketika daya dukung lingkungan harus terlampaui. Konsekuensi ini ialah terjadi keambrokan kehidupan manusia. Untuk menghindari keambrokan ini, haruslah diusahakan agar kenaikan kualitas hidup terjadi bersamaan dengan penurunan konsumsi sumber daya dan pencemaran. Hal itu hanya dapat terjadi apabila kualitas hidup tidak hanya bertumpu pada materi saja, melainkan juga pada non-materi seperti : seni, budaya, filsafat dan ilmu,

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm 6.

yang juga akan berfungsi untuk mengubah ketegangan sosial menjadi informasi sosial untuk perkembangan masyarakat dan bangsa.<sup>25</sup>

Jadi kegiatan pembangunan dapat menimbulkan gangguan terhadap ekosistem, yang berupa pencemaran lingkungan dan gangguan yang bersifat mendasar terhadap proses ekosistem. Gangguan dalam bentuk pencemaran dalam banyak hal masih dapat diatasi dengan menggunakan teknologi pencegahan pencemaran lingkungan. Tetapi gangguan yang bersifat mendasar terhadap struktur dasar ekosistem merupakan gangguan yang tidak mungkin diatasi oleh kemampuan manusia. Oleh karena itu gangguan seperti itu harus dihindari. Gangguan terhadap struktur dasar ekosistem tersebut pada hakikatnya merupakan gangguan terhadap kelangsungan hidup, sedangkan kelangsungan hidup sesungguhnya justru menjadi tujuan pokok pembangunan.<sup>26</sup>

Tujuan pembangunan jangka panjang ialah membangun manusia Indonesia seutuhnya dan seluruh masyarakat Indonesia. Dalam diri manusia Indonesia seutuhnya ini mengandung ciri keselarasan hubungan antara manusia dengan Tuhannya, anatar sesama manusia serta lingkungan alam sekitarnya, serta keserasian hubungan antara bangsa-bangsa. Keselarasan dan keserasian ini merupakan falsafah hidup bangsa Indonesia sebagai pencerminan kepribadiannya.

---

<sup>25</sup> Niniek Suparni, *Pelestarian Pengelolaan Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 36.

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 37.

Dalam tujuan pembangunan tersebut tersimpul dua hal, yaitu manusia yang berkualitas dan lingkungan hidup yang berkualitas. Antara manusia (penduduk) dan lingkungan hidup terdapat suatu hubungan yang bersifat timbal balik. Pembangunan dalam dirinya mengandung perubahan besar, yang meliputi perubahan struktur ekonomi, perubahan fisik wilayah, perubahan pola konsumsi, perubahan sumbu alam dan lingkungan hidup, perubahan teknologi dan perubahan sistem nilai.<sup>27</sup>

Masalah kependudukan di Indonesia ditandai dengan jumlah penduduk yang besar dengan tingkat pertumbuhan yang cukup tinggi dan penyebarannya yang tidak merata. Dengan pertumbuhan penduduk yang relative masih tinggi dan jumlah penduduk yang besar serta penyebaran yang tidak merata, maka kualitas penduduk menjadi masalah yang semakin menginkat. Untuk dapat mendayagukannya bagi pembangunan, penduduk perlu mempunyai tingkatan produktivitas dan kualitas yang memadai, baik dari segi fisik maupun non-fisik. Tanpa peningkatan ini, penduduk yang besar akan dapat menimbulkan permasalahan di masa depan dan merupaka beban pembangunan.

Membangun manusia Indonesia seutuhnya berani pula meningkatkan kualitas penduduk agar jumlah penduduk meningkatkan produktivitasnya dan menjadi model yang efektif dalam pembangunan yang berkesinambungan.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

Meningkatnya kualitas penduduk ini berarti pula meningkatkan kualitas lingkungan.<sup>28</sup>

Penataan ruang memiliki peranan penting dalam usaha perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Hal ini telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomer 26 Tahun 2007 tentang Penataan ruang (UU 26/2007) dan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU 32/2009), ada benang merah yang menghubungkan dua peraturan tersebut dalam konteks perlindungan lingkungan.

Dalam Pasal 19 Ayat 1 dan 2 UU 32/2009 dijelaskan bahwa untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dan keselamatan masyarakat, wajib didasarkan pada KLHS (Kajian Lingkungan Hidup Strategis) dan perencanaan tata ruang wilayah ditetapkan dengan memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. KLHS berisi kajian tentang kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup untuk pembangunan, perkiraan mengenai dampak dan resiko lingkungan hidup, kinerja layanan/jasa ekosistem, efisiensi pemanfaatan sumber daya alam, tingkat kerentanan dan kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim, dan tingkat ketahanan dan potensi keanekaragaman hayati.<sup>29</sup>

Hukum Tata Ruang secara substansial merupakan bagian dari hukum lingkungan dalam arti luas, setidaknya ia dapat dipandang sebagai aspek

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 38.

<sup>29</sup> [http://lorenskambuaya.blogspot.com/2013/03/perananan-penataan-ruang-dalam\\_5.html](http://lorenskambuaya.blogspot.com/2013/03/perananan-penataan-ruang-dalam_5.html), diakses pada tanggal 25 Juli 2019 Pukul 08.43 WIB

khusus dalam lingkungan yang mengatur tentang peruntukan dan pemanfaatan sumber daya alam dalam lingkungan hidup secara spasial. Seperti dikemukakan oleh Hardjosoemantri, bahwa hukum lingkungan (HTL) yang mengatur penataan lingkungan guna mencapai keserasian hubungan manusia dalam lingkungan hidup, baik lingkungan hidup fisik maupun lingkungan sosial budaya, bidang garapannya meliputi tata ruang, tata guna tanah, tata cara peran masyarakat, tata cara peningkatan upaya pelestarian kemampuan lingkungan, dan ganti kerugian.<sup>30</sup>

Penyelenggaraan penataan ruang sendiri menurut UU 26/2007 adalah bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, terwujudnya keterpaudan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia dan terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Untuk mencapai tujuan tersebut pelaksanaan tata ruang yang meliputi perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendaliannya telah diatur secara oprasionalisasi pada Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (PP 15/2010). Salah satu hal dalam PP 15/2010 adalah Pembinaan penataan ruang diselenggarakan untuk meningkatkan kualitas dan efektifitas penyelenggaraan penataan ruang,

---

<sup>30</sup> A.M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 47

meningkatkan kapasitas dan kemandirian pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan penataan ruang, meningkatkan peran masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang dan meningkatkan kualitas struktur ruang dan pola ruang.

Pelaksanaan perencanaan tata ruang diselenggarakan untuk menyusun rencana tata ruang sesuai prosedur, menentukan rencana struktur ruang dan pola ruang yang berkualitas dan menyediakan landasan spasial bagi pelaksanaan pembangunan sektoral dan kewilayahan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Sedangkan pelaksanaan pemanfaatan ruang diselenggarakan untuk mewujudkan struktur dan ruang yang direncanakan untuk menjamin keberlangsungan kehidupan masyarakat secara berkualitas dan mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan dilaksanakan secara terpadu. Pelaksanaan pemanfaatan ruang merupakan pelaksanaan pembangunan sektoral dan pengembangan wilayah, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun oleh masyarakat, harus mengacu pada rencana tata ruang. Pelaksanaan pemanfaatan ruang dilakukan melalui:

1. penyusunan dan sinkronisasi program pemanfaatan ruang;
2. pembiayaan program pemanfaatan ruang;
3. pelaksanaan program pemanfaatan ruang.

Batas-batas ruang lingkup “ruang” yang menjadi objek penataan ruang dan dengan sendirinya berarti juga batas keberlakuan Hukum Tata Ruang yang mengaturnya, diperlukan guna memberi kepastian hukum dan kewenangan, setidaknya sebagai pegangan dalam penyelenggaraan penataan ruang, baik

penataan ruang pada tingkat nasional, provinsi, maupun pada tingkat kabupaten kota.<sup>31</sup>

Lingkungan mempunyai kemampuan mengabsorpsi limbah yang dibuang ke dalamnya. Kemampuan ini tidak terbatas. Apabila jumlah dan kualitas limbah yang dibuang ke dalam lingkungan melampaui kemampuannya untuk mengabsorpsi, maka dikatakan bahwa lingkungan itu tercemar.<sup>32</sup> Penyelenggaraan pemerintahan yang baik akan menentukan sejauh mana tujuan penyelenggaraan pemerintah itu bisa dicapai dan diwujudkan. Paradigm penyelenggaraan pemerintahan yang benar adalah, pemerintah memerintah berdasarkan aspirasi dan kehendak masyarakat demi menjamin kepentingan bersama seluruh rakyat. Untuk mewujudkan paradgima penyelenggaraan pemerintahan yang benar ini, penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri harus dilaksanakan secara baik.<sup>33</sup>

Termasuk tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan penataan ruang yang diatur dalam PP 15/2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut pada isi bagian BAB VI Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang mengatur antara lain:

1. Pengaturan Zonasi,
2. Perizinan,
3. Pemberian Insentif dan Disinsentif,

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 106.

<sup>32</sup> Niniek Suparni, *Op. Cit*, hlm. 124.

<sup>33</sup> Sonny Keraf, *Op. Cit*, hlm. 192.

#### 4. Pengenaan Sanksi. Footnote belum.

Pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang diselenggarakan untuk menjamin terwujudnya tata ruang sesuai dengan rencana tata ruang. Pengaturan zonasi sebagaimana dimaksud didalam Pasal 149 memuat ketentuan mengenai jenis kegiatan yang diperbolehkan, diperbolehkan dengan syarat, dan tidak diperbolehkan, intensitas pemanfaatan ruang, prasarana dan sarana minimum dan ketentuan lain yang dibutuhkan.

Dalam pemanfaatan ruang setiap orang wajib memiliki izin pemanfaatan ruang dan wajib melaksanakan setiap ketentuan perizinan dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang. Izin pemanfaatan ruang diberikan untuk menjamin pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang, peraturan zonasi dan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, mencegah dampak negatif pemanfaatan ruang dan melindungi kepentingan umum dan masyarakat luas. Izin pemanfaatan ruang diberikan kepada calon pengguna ruang yang akan melakukan kegiatan pemanfaatan ruang pada suatu kawasan/ zona berdasarkan rencana tata ruang.

Pemberian Insentif dan Disentif dalam penataan ruang diselenggarakan untuk meningkatkan upaya pengendalian pemanfaatan ruang dalam rangka mewujudkan tata ruang sesuai dengan rencana tata ruang, memfasilitasi kegiatan pemanfaatan ruang agar sejalan dengan rencana tata ruang dan meningkatkan kemitraan semua pemangku kepentingan dalam rangka pemanfaatan ruang yang sejalan dengan rencana tata ruang.

Sanksi Administratif berlaku apabila setiap orang yang melakukan pelanggaran di bidang penataan ruang dikenakan sanksi administratif. Pelanggaran di bidang penataan ruang sebagaimana dimaksud yaitu pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diberikan oleh pejabat berwenang, pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan persyaratan izin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang dan/atau menghalangi akses terhadap kawasan yang dinyatakan oleh peraturan perundang-undangan sebagai milik umum.

Dalam struktur kenegaraan modern, maka tugas penegakan hukum itu dijalankan oleh komponen *eksekutif* dan dilaksanakan oleh *birokrasi* dari eksekutif tersebut, sehingga sering disebut juga birokrasi penegakan hukum. Sejak negara itu mencampuri banyak bidang kegiatan dan pelayanan dalam masyarakat, maka memang campur tangan hukum juga makin insentif, seperti dalam bidang-bidang kesehatan, perumahan, produksi, dan pendidikan. Tipe negara yang demikian itu dikenal sebagai *welfare state*. Eksekutif mewujudkan rencana yang tercantum dalam peraturan hukum yang menangani bidang-bidang tersebut.<sup>34</sup>

Pertumbuhan penduduk yang sangat cepat di Indonesia, diikuti pesatnya pertumbuhan ekonomi dan dinamika sosial kehidupan, menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan sarana dan prasarana. Mengantisipasi hal tersebut dan sebagai perwujudan akan pengamalan negara kesejahteraan

---

<sup>34</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 181.

(*Welfare State*) yang sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pemerintahan berkewajiban untuk mengatur, menata dan menyelenggarakan pemenuhan kehidupan masyarakat sesuai batas kemampuannya, mengingat wilayah yang terdiri lebih dari 17.000 pulau besar dan kecil, baik yang berpenghuni maupun yang tidak berpenghuni, sumber daya alam melimpah, hutan, gunung, sungai besar dan sungai kecil, sumber daya hayati, baik di darat, laut maupun udara di atasnya. Oleh karena itu, diperlukan campur tangan pemerintah dalam pengelolaan sumber daya dan yang menyangkut kehidupan orang banyak.

Hukum dalam pembangunan adalah sebagai salah satu sarana yang harus mampu mendorong proses modernisasi, sejalan dengan fungsi tersebut maka pembentukan undang-undang meletakkan berbagai landasan yuridis dalam melakukan berbagai kegiatan pembangunan, salah satunya adalah Undang-Undang Penataan Ruang ini. Pembangunan secara makro, terutama pembangunan ekonomi masyarakat, mulai dari pembangunan industry, perumahan, transportasi, perdagangan, perkebunan, pertanian, kelautan/maritim dan lain-lain sudah tentu memerlukan lahan yaitu tempat manusia dan makhluk hidup lainnya melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya dan tata ruang berupa wujud struktur ruang dan pola ruang<sup>35</sup> yang sangat luas, dengan sendirinya pula harus memperhatikan daya dukung lingkungan, serta merubah lingkungan yang lama menjadi lingkungan yang baru dalam segala

---

<sup>35</sup> Pasal 1 Ayat 1 dan Ayat 2, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

aspeknya guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera.<sup>36</sup> Ini berarti bahwa pembangunan dilakukan bukan semata untuk mengeksploitasi lingkungan dengan tidak terkendali (sembarangan) dan hanya untuk mengikuti dorongan keinginan segelintir pihak/korporasi dalam meraih keuntungan tanpa memikirkan dampaknya di kemudian hari.

Persoalannya saat ini banyak kasus-kasus terkait pemanfaatan ruang yang melanggar ketentuan rencana tata ruang. Oleh sebab itu, penyelenggaraan pembangunan wilayah yang berbasis penataan ruang seharusnya dilakukan secara terpadu dengan melibatkan seluruh pelaku pembangunan (*stakeholder*) di wilayah tempat dalam pola pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) dengan mengembangkan tata ruang yang humanopolis (mengutamakan kepentingan masyarakat dan menciptakan lingkungan asri) berdasar wawasan nusantara dan ketahanan nasional. Berikut data persoalan pelanggaran penataan ruang yang terjadi diberbagai daerah Indonesia: Table

<b>Nama Pelanggar</b>	<b>Lokasi</b>	<b>Keterangan</b>
Meikarta	Kabupaten Bekasi	merujuk pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Jawa Barat 2009-2029 dan RTRW Kabupaten Bekasi Tahun 2011-2031, pembangunan kota Meikarta tidak ada dalam rencana tata ruang dan wilayah termasuk dalam lampiran peta rencana wilayah.
Reklamasi Jakarta	DKI Jakarta	keluarnya Izin Mendirikan Bangunan (IMB) atas 932 bangunan di Pulau Reklamasi D

---

<sup>36</sup> Ahmad Jazuli, *Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, Jurnal Rechts Vinding, Pembinaan Hukum Nasional, 2017, hlm. 274.

<b>Nama Pelanggar</b>	<b>Lokasi</b>	<b>Keterangan</b>
Reklamasi Bali	Teluk Benoa, Bali	Perpres No 51 Tahun 2014 Nomor 45 Tentang Perubahan Atas Perpres Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan SARBAGITA yang intinya mengubah status konservasi Teluk Benoa menjadi zona penyangga atau kawasan pemanfaatan umum. Penerbitan Perpres No 51 Tahun 2014, menghapuskan Pasal-Pasal yang menyatakan Teluk Benoa adalah kawasan konservasi.
Pabrik PT Indofood	Kota Jambi	bertentangan dan melanggar Peraturan Daerah tentang RT RW No 5 Tahun 2002.

Menurut Ikatan Ahli Perencanaan (IAP) Indonesia menilai tumpang tindih persoalan tata ruang sampai saat ini sudah akut sehingga memerlukan perhatian serius pemerintah agar konflik berkepanjangan mengenai hal itu tidak menghambat pertumbuhan ekonomi, investasi dan percepatan pembangunan infrastruktur. Konflik mengenai tata ruang semakin banyak terjadi belakangan ini karena kendala pengelolaan tata ruang lintas sektor yang tidak efektif. Menurut Bernardus, Indonesia pada faktanya masih tersandera oleh tumpang-tindih pengaturan lahan serta masih terfokusnya penerjemahan ruang pada darat, hal ini menyebabkan adanya kekosongan aturan, norma hingga petunjuk

pelaksanaan terhadap dimensi ruang tanah, bawah tanah, laut, bawah laut, udara hingga ruang budaya.<sup>37</sup>

Kasus-kasus pelanggaran penataan ruang tersebut mengakibatkan lebih lanjut pada kerusakan atau pencemaran lingkungan, seperti mega proyek meikarta yang berdampak negatif pada perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.<sup>38</sup> Adapaun analisis dampak-dampak negatif dari proyek tersebut antara lain:

1. Dampak, negatif terhadap lahan pertanian yang selama ini paling menjanjikan bagi petani. Proyek Pembangunan Kota Meikarta mengakibatkan alih fungsi dari pertanian menjadi proyek property raksasa yang tidak sanggup dijangkau masyarakat atau warga di sekitar tapak proyek. Dampak negatif turunan yakni bertambahnya jumlah pengangguran dan hilangnya sumber mata pencharian masyarakat di sekitar tapak proyek Kota Meikarta.
2. Dampak negatif Proyek Pembangunan Meikarta terhadap lingkungan hidup. Diperkirakan proyek akan membuat semakin terancamnya kondisi lingkungan hidup baik kualitas air, tanah, biologis dan juga udara. Proyek pasti akan mengubah bentang alam yang sangat luas, membutuhkan air dan energi yang cukup besar. Sehingga, ke depan akan memberikan dampak sosial dan lingkungan yang besar bukan hanya bagi wilayah Cikarang tapi juga ke wilayah lainnya di Kabupaten Bekasi. Wilayah Cikarang Selatan,

---

<sup>37</sup> <http://www.neraca.co.id/article/76842/persoalan-tumpang-tindih-tata-ruang-sudah-akut>, diakses pada tanggal 26 Juli 2019 Pukul 11.15 WIB

<sup>38</sup> <https://telusur.co.id/2018/11/dampak-negatif-proyek-pembangunan-kota-meikarta/>, diakses pada tanggal 26 Juli 2019 Pukul 13.09 WIB

Utara dan timur adalah wilayah rawan banjir dimusim hujan dan kekeringan di musim kemarau. Proyek juga memperbanyak sampah, penggunaan air bersih, energy listrik, tanah, beton-beton yang akan mengurangi resapan-resapan. Meskipun di daerah Proyek ada “situ”, belum tentu bisa menampung resapan yang ada.

3. Proyek menimbulkan dampak negatif terhadap kondisi sosial budaya dan ekonomi masyarakat di sekitar tapak proyek. Masyarakat dimaksud mengalami perubahan sosial budaya dan pola kehidupan masyarakat setempat. Akan tetapi penyingkiran, penggusuran dan peminggiran masyarakat yang memiliki karakter, budaya asli. Masyarakat sekitar akan kehilangan penghasilan atau harapan karena terjadinya ahli fungsi profesi disebabkan Proyek dan kapitalisasi perubahan lahan. Akan timbul komunitas kemiskinan baru dari proyek pembangunan tersebut. Disamping itu, proyek hanya bagian penyebaran penduduk kota-kota Jabodetabek yang semakin padat.
4. Sesuai realitas obyektif selama ini Proyek Pembangunan Kota Meikarta tidak mematuhi dan mengikuti peratruan perundang-undangan yang berlaku. Ada penilaian bahwa Proyek Pembangunan Kota Meikarta seperti “Negara dalam Negara”.
5. Proyek ini membawa dampak negatif terhadap hukum tata ruang dan hukum lingkungan hidup. Menurut Direktur Eksekutif Walhi Jawa Barat Dadan Ramadan, jika merujuk pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Jawa Barat 2009-2029 dan RTRW Kabupaten Bekasi tahun

2011-2031, pembangunan Kota Meikarta tidak ada dalam rencana tata ruang dan wilayah termasuk dalam lampiran peta rencana wilayah.

Salah satu hal penting yang dimiliki UU 26/2007 dan tidak ditemukan dalam Undang-Undang Penataan Ruang sebelumnya adalah pemberian sanksi terhadap pelanggaran tata ruang. Pengenaan sanksi merupakan salah satu upaya pengendalian pemanfaatan ruang. Pengenaan sanksi dimaksudkan sebagai perangkat tindakan penertiban atas pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi. Pengenaan sanksi tidak hanya diberikan kepada pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan ketentuan perizinan pemanfaatan ruang, tetapi dikenakan pula kepada pejabat pemerintahan yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.<sup>39</sup> Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak memiliki izin, dikenai sanksi administratif, sanksi pidana penjara, dan/atau sanksi pidana denda.

Penegakan Hukum Administrasi bidang Penataan Ruang dilakukan apabila terdapat pelanggaran administrasi bidang pemanfaatan ruang, adapun bentuk-bentuk sanksi administratif sebagai berikut:

- (1) Setiap orang yang melakukan pelanggaran di bidang penataan ruang dikenakan sanksi administratif,

---

<sup>39</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt58058fd9e0ccc/sanksi-jika-melanggar-rencana-tata-ruang-wilayah/>, diakses pada tanggal 26 Juli 2019 Pukul 13.31 WIB

- (2) Pelanggaran di bidang penataan ruang sebagaimana dimaksud pada Ayat
- (1) meliputi:
- (a) pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang;
  - (b) pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diberikan oleh pejabat berwenang;
  - (c) pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan persyaratan izin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang;
  - (d) menghalangi akses terhadap kawasan yang dinyatakan oleh peraturan perundang-undangan sebagai milik umum.
- (3) Sanksi adminisratif sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat berupa:
- (a) peringatan tertulis;
  - (b) penghentian sementara kegiatan;
  - (c) penghentian sementara pelayanan umum;
  - (d) penutupan lokasi;
  - (e) pencabutan izin;
  - (f) pembatalan izin;
  - (g) pembongkaran bangunan;
  - (h) pemulihan fungsi ruang; dan/atau
  - (i) denda adminisratif.

Pengaturan penataan ruang sendiri diselenggarakan untuk mewujudkan ketertiban dalam penyelenggaraan penataan ruang, memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan penataan

ruang dan mewujudkan keadilan bagi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh aspek penyelenggaraan penataan ruang.

Berdasarkan uraian diatas yang menjelaskan diskripsi wilayah Indonesia, urengsi mengenai tata ruang dan penegakan hukum adminsitratif, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih jauh mengenai tata ruang dengan mengambil judul **“Penegakan Hukum Adminsitasi Bidang Penataan Ruang”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis mengambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konstruksi pengaturan tentang penegakan hukum tata ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang?
2. Bagaimana pelaksanaan penegakan Hukum Administrasi di bidang Penataan Ruang?
3. Apa saja hambatan dan solusi dalam penegakan Hukum Adminsitasi di bidang Penataan Ruang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas dan rumusan masalah yang telah dijabarkan, penelitian ini bertujuan:

1. Untuk menganalisis konstruksi kebijakan aturan tata ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan

Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

2. Untuk memahami pelaksanaan penegakan Hukum Administrasi di bidang Penataan Ruang.
3. Untuk memahami dan menganalisis hambatan dan solusi penegakan Hukum Administrasi di bidang Penataan Ruang.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Secara Teoritis
  - a. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan mengenai konstruksi aturan tata ruang menurut perundang-undangan yang berlaku.
  - b. Hasil dari penelitian ini digunakan untuk memenuhi tugas penelitian hukum sebagai syarat dalam menyelesaikan studi Strata I di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Secara Praktis
  - a. Bagi Masyarakat

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, pencerahan, pengetahuan, acuan atau informasi kepada masyarakat tentang penegakan hukum administrasi bidang penataan ruang di Indonesia.
  - b. Bagi Mahasiswa

Hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi literatur atau sumber bacaan bagi mahasiswa untuk meningkatkan pengetahuan tentang

penegakan hukum administrasi bidang penataan ruang serta dapat dijadikan sebagai acuan bagi mahasiswa dalam melaksanakan penelitian yang serupa dengan kajian-kajian berikutnya yang lebih mendalam.

## **E. Terminologi**

### **1. Penegakan Hukum**

Penegakan hukum merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak yang menjadi tujuan hukum. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas nyata. Eksistensi hukum diakui apabila nilai-nilai moral yang terkandung dalam hukum tersebut mampu diimplementasikan atau tidak.<sup>40</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, secara konseptual inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah sikap dan tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>41</sup>

### **2. Hukum Administrasi**

Istilah hukum administrasi negara adalah terjemahan dari istilah *Administrasi recht* (bahasa Belanda). Hukum Administrasi Negara

---

<sup>40</sup> Indah Mutiara Dewi dan Rahayu Kusuma Ningrum, "Hukum Progresif dan Keadilan Sosial: Kajian Atas Hak Asasi Manusia", Skripsi, Universitas Negeri Semarang, 2017, hlm. 62

<sup>41</sup> I Wayan Parsa, "Laporan Akhir TIM Pengkajian Hukum Tentang Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Kerangka Otonomi Daerah", Laporan Akhir BPHN, Jakarta, 2014, hlm. 8

merupakan peraturan hukum mengenai administrasi dalam suatu negara, dimana hubungan antar warga negara dan pemerintahannya dapat berjalan dengan baik dan aman. Hukum Administrasi Negara menjelaskan peraturan-peraturan mengenai segala hlm ihwal penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh aparatur negara guna mencapai tujuan negara. Dalam Hukum administrasi Negara juga menjelaskan seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi Negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi Negara, dan melindungi administrasi Negara itu sendiri.<sup>42</sup>

Administrasi Negara adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hlm- hlm yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara.<sup>43</sup>

### 3. Penataan Ruang

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.<sup>44</sup> Hlm tersebut merupakan ruang lingkup penataan ruang sebagai objek Hukum Administrasi Negara. Jadi, hukum penataan ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yaitu hukum yang berwujud struktur ruang

---

<sup>42</sup> Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, Marphayon Tujuh, Pekanbaru, hlm. 7

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 9

<sup>44</sup> Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

(ialah susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional) dan pola ruang (ialah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya).<sup>45</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Dalam penelitian ini dan penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian sosiolegal. Sosiolegal digunakan untuk menjelaskan persoalan hukum secara lebih bermakna secara teoretikal menyuburkan studi. Sementara itu secara pratikal, penelitian ini juga dibutuhkan untuk menjelaskan bekerjanya hukum dalam hidup keseharian warga masyarakat. Karakteristik metode penelitian sosiolegal dapat di identifikasikan melalui dua hlm yaitu:<sup>46</sup>

- a. Penelitian sosiolegal melakukan studi tekstual, Pasal-Pasal dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan dapat di analisis secara kritis dan dijelaskan makna dan implikasinya terhadap subyek hukum. Dalam hal ini dapat dijelaskan bagaimanakah makna yang terkandung dalam Pasal-Pasal tersebut merugikan atau menguntungkan kelompok masyarakat tertentu dan dengan cara

---

<sup>45</sup> <http://digilib.unila.ac.id/8129/15/BAB%20II.pdf>, diakses pada tanggal 19 Mei 2019 pukul 23.20 WIB

<sup>46</sup> Sulistiyowati Irianto, "Memperkenalkan Studi Sosiolegal Dan Implekasi Metodologisnya", hlm. 5

bagaimana. Oleh karena itu penelitian sosiolegal juga berurusan dengan jantung persoalan dalam studi hukum, yaitu membahas konstitusi sampai peraturan perundang-undangan.

- b. Penelitian sosiolegal mengembangkan berbagai metode “baru” hasil perkawinan antara metode hukum dengan ilmu sosial, seperti penelitian kualitatif.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana suatu peraturan perundang-undangan berlaku tentang kebijakan administrasi penataan ruang yang berlaku di Indonesia.

## 2. Spesifikasi Penulisan

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis, yaitu penelitian yang bertujuan memberikan gambaran mengenai permasalahan yang terjadi sehubungan dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan teori yang relevan kemudian dikumpulkan melalui data-data yang dikumpulkan, diolah, serta disusun secara teori yang ada untuk mendapatkan pemecahan masalah sesuai ketentuan yang berlaku.

## 3. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan jenis data primer dan data sekunder yang dijelaskan sebagai berikut:

### a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari objeknya melalui wawancara sedangkan yang dimaksud wawancara dalam hal

ini adalah mengadakan wawancara secara langsung dengan informan yang diteliti sehingga memperoleh data yang diperlukan.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Dengan cara mempelajari peraturan-peraturan dan buku-buku yang berkaitan dengan penelitian.

1) Bahan Hukum Primer

Dalam penulisan ini menggunakan peraturan-peraturan sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;
- e) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Pedoman Pemantauan Dan Evaluasi Pemanfaatan Ruang
- f) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pedoman Audit Tata Raung

- g) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 16 Tahun 2018 tentang Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Rencana Zonasi Kabupaten/Kota.
- h) Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang

2) Bahan Hukum Sekunder

Penulis menggunakan sumber bahan sekunder yang berkaitan dengan judul dengan mengambil dari buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, disertasi hukum, dan jurnal hukum.

3) Bahan Hukum Tersier

Sumber bahan hukum tersier yang penulis gunakan diambil dari *website*, *e-book*, dan jurnal hukum *online*.

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam usaha pengumpulan data penelitian ini ada beberapa teknik yang digunakan, yaitu:

a. Pengumpulan Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari obyeknya melalui wawancara sedangkan yang dimaksud wawancara dalam hal ini adalah mengadakan wawancara secara langsung dengan informan yang diteliti sehingga memperoleh data yang diperlukan.

b. Pengumpulan Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Dengan cara mempelajari peraturan-peraturan dan buku-buku yang berkaitan dengan penelitian.

c. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Untuk mengumpulkan data teoritik, yaitu dengan cara pengumpulan data dan literature yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dengan cara membaca dan menganalisa terutama yang berkaitan dengan judul yang diajukan. Dalam penelitian kepustakaan ini data diperoleh dari Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Perpustakaan Pusat Universitas Islam Sultan Agung, Perpustakaan Daerah Jawa Tengah, dan buku-buku referensi yang di dapat.

d. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan suatu cara pengumpulan data yang dilakukan melalui dokumen tertulis dengan cara menganalisis data-data yang didapatkan di lapangan yang diberikan oleh pihak terkait yang berhubungan dengan masalah penelitian ini.

e. Wawancara

Agar memperoleh data yang lebih konkrit, maka dilakukan metode penelitian wawancara terhadap responden di lapangan. Wawancara yaitu pengumpulan data dengan mengadakan tanya jawab

kepada pihak-pihak yang terkait dengan penelitian, dalam hlm ini bekerja sama dengan pihak kementerian agraria dan tata ruang.

#### 5. Lokasi Penelitian

Penulisan skripsi ini ditunjang dengan melakukan penelitian langsung di Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang beralamat di Jalan H. Agus Salim No. 58 Gondangdia, Kec. Menteng, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10350.

#### 6. Metode Analisis Data

Dalam melakukan analisis data digunakan metode analisis kualitatif, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis. Data deskriptif analisis adalah data yang terkumpul tidak menggunakan angka-angka dan pengukuran, sehingga apa yang dinyatakan responden secara tertulis atau lisan dan yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

Dari hasil penelitian terhadap data yang diperoleh, maka dilakukan pengolahan data dengan teknik editing, yaitu meneliti, mencocokkan data yang didapat, serta merapikan data tersebut. Selain itu digunakan juga teknik *coding*, yaitu meringkas data hasil wawancara atau pihak-pihak yang terkait penelitian ini dengan cara mengelompokkan dalam kategori tertentu yang sudah ditetapkan.

## **G. Sistematika Penulisan**

Untuk memperjelas penulisan skripsi ini, maka penulis membuat sistematika penulisan skripsi tersebut diatas menjadi 4 bab sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini penulis menguraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini diuraikan mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan administrasi tata ruang. Dalam bab ini akan dipaparkan lebih detail mengenai tinjauan umum tentang penegakan hukum di Indonesia, tinjauan umum tentang penegakan hukum administrasi negara di Indonesia, tinjauan umum tentang penataan ruang, dan tinjauan umum tentang administrasi negara dalam perspektif Islam.

### **BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini berisi tentang pokok-pokok permasalahan yang akan dibahas berdasarkan rumusan masalah penelitian ini yaitu: Bagaimana konstruksi pengaturan tentang penegakan hukum tata ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan

Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, bagaimana pelaksanaan penegakan Administrasi Tata Ruang di Indonesia, dan apa saja hambatan dan solusi dalam menerapkan penegakan Hukum Administrasi?

#### BAB IV : PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir dalam penelitian ini. Bab ini berisi kesimpulan dan saran dari penulis berdasarkan penelitian yang telah dilakukan.