

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang memiliki banyak pulau-pulau dan kepulauan yang berjejer dari ujung barat hingga ujung timur. Sebagai negara kepulauan karena terdiri dari banyak pulau-pulau yang menghiasi daerah daratan, Indonesia merupakan salah satu negara yang banyak diminati oleh wisatawan asing sebagai negara tujuan berwisata. Namun belakangan dengan banyaknya pulau-pulau yang dimiliki oleh Indonesia, berdampak pada berkurangnya daratan di beberapa daerah pesisir.

Faktor mendasar yang menjadi penyebab terjadinya penyempitan daratan adalah karena tingginya angka kelahiran. Dalam memenuhi kebutuhan penduduk dalam hal pengadaan lahan tempat tinggal, salah satu solusi yang biasa diambil pemerintah adalah dengan melakukan reklamasi atau pengerukan laut. Jika ditinjau dari sudut lingkungan, sosial, dan ekonomi, reklamasi dapat diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan manfaat sumber daya alam, khususnya lahan perairan dengan cara pengerukan lahan, drainase, maupun pengeringan daerah pantai. Kurangnya usaha pemerintah dalam hal pemerataan penduduk juga dapat menjadi salah satu faktor pendorong dilakukannya reklamasi.

Komponen penting dalam pelaksanaan pembangunan adalah dengan tersedianya lahan atau daerah daratan yang akan dijadikan sebagai poros dalam pengadaan

bangunan. Sehingga dapat dikatakan bahwa kebutuhan akan lahan merupakan hal krusial dalam pelaksanaan suatu pembangunan dapat diwujudkan.

Kepentingan lain yang dapat dijadikan alasan lain yang mendorong terjadinya reklamasi adalah adanya kepentingan komersil oleh pihak-pihak tertentu sebagai upaya peningkatan pendapatan. Meskipun hal ini juga dapat memberikan pendapatan penduduk di sekitar pantai. Akan tetapi dengan adanya reklamasi juga tidak menutup kemungkinan menumbuhkan dampak negative terhadap kehidupan masyarakat yang menggantungkan hidupnya di bidang perikanan dan kelautan, juga bidang lain yang memanfaatkan sumber daya laut sebagai sumber pendapatan sehari-hari.

Aktivitas reklamasi dapat dilakukan baik oleh pemerintah daerah maupun pihak swasta (*private sector*), maupun dilakukan melalui kerjasama *public private partnership* atau swasta dengan memenuhi beberapa persyaratan perizinan dan persyaratan administrasi lainnya.

Dampak yang terjadi dapat memengaruhi dalam jangka pendek juga dapat berpengaruh terhadap kehidupan dalam jangka panjang. Dampak negatif reklamasi pantai terhadap lingkungan yang paling signifikan adalah adanya perubahan lingkungan menjadi tidak stabil, tanah menjadi tercemar akibat adanya material bangunan selama proses reklamasi. Dampak lainnya adanya perubahan dalam permukaan tanah yang semakin buruk. Terancam terjadinya banjir karena hilangnya resapan air akibat tindakan reklamasi. Dampak negatif lainnya dalam aspek perekonomian yakni beberapa pihak yang mengalami penurunan pendapatan bahkan terancam kehilangan mata pencahariannya akibat kehilangan profesi

Kesadaran hukum lingkungan manusia sebagaimana ditetapkan dalam Deklarasi Stockholm 1972 di Swedia yang melahirkan prinsip pengelolaan lingkungan hidup sehingga hukum lingkungan muncul dalam setiap negara. Dasar hukum mengenai lingkungan hidup terdapat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup perlu diikuti tindakan berupa pelestarian sumber daya alam dalam rangka memajukan kesejahteraan umum seperti tercantum dalam Undang-Undang 1945.¹

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup secara jelas dan tegas dalam menguasai dan menggunakan lingkungan hidup berikut sumber dayanya, bahwa negara wajib melindungi lingkungan hidup agar bumi, air, dan kekayaan alam tetap terjaga. Dengan demikian berarti, bahwa negara wajib melindungi/menjaga lingkungan hidup sehingga rakyat menjadi makmur. Akan tetapi hal tersebut belum bisa menangani masalah-masalah dalam lingkungan hidup. Pengundulan hutan, lahan kritis, menipisnya lapisan ozon, pemanasan global tumpahan minyak di laut, ikan mati di sungai karena zat-zat kimia, dan punahnya spesies tertentu adalah beberapa contoh masalah masalah lingkungan hidup yang dapat ditemui.²

Dalam literatur masalah-masalah lingkungan dapat dikelompokkan kedalam tiga bentuk, yaitu pencemaran lingkungan, pemanfaatan lahan secara salah, dan

¹ Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

² Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

pengurusan atau habisnya sumber daya alam. Akan tetapi jika dari perspektif hukum yang berlaku di Indonesia masalah-masalah lingkungan hanya dikelompokkan ke dalam dua bentuk, yakni pencemaran lingkungan dan perusakan lingkungan hidup. Untuk mewujudkan lingkungan hidup yang baik harus selalu menjaga kualitas lingkungan hidup.

Dampak negatif jika terjadinya menurunnya kualitas lingkungan hidup karena terjadinya pencemaran atau terkurasnya sumber daya alam adalah timbulnya ancaman atau dampak negatif terhadap kesehatan, menurunnya nilai estetika, kerugian ekonomi, dan terganggunya sistem alami. Untuk mewujudkan lingkungan hidup yang baik Moestadji menyimpulkan sumber daya alam harus dimanfaatkan secara bijaksana agar dapat memberikan manfaat secara berkesinambungan dari generasi ke generasi.

Negara kita disebut sebagai negara maritime yang mempunyai garis pantai terpanjang keempat di dunia setelah Amerika Serikat, Kanada, dan Rusia dengan panjang garis pantai mencapai 95.181 km. Wilayah Laut dan pesisir Indonesia mencapai 3/4 (tiga perempat) wilayah Indonesia (5,8 juta km² dari 7.827.087 km²). Hingga saat ini wilayah pesisir memiliki sumber daya dan manfaat yang sangat besar bagi kehidupan manusia. Seiring dengan perkembangan peradaban dan kegiatan sosial ekonominya, manusia memanfaatkan wilayah pesisir untuk berbagai kepentingan. Konsekuensi yang muncul adalah masalah penyediaan lahan bagi aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat.

Uraian di atas menunjukkan bahwa aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat adalah sesuatu yang sangat berpengaruh terhadap lingkungan. Karena dengan adanya aktivitas pembangunan, yakni salah satunya adalah dengan adanya reklamasi yang dilakukan secara terus menerus, tentu akan berdampak terhadap kerusakan lingkungan.

Tingginya jumlah aktivitas pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah maupun pihak swasta berdampak besar terhadap pola dan ritme kehidupan masyarakat. Berdasarkan data yang disampaikan Lembaga Swadaya Masyarakat / LSM Lingkar Studi dan Advokasi Kebijakan Publik (LSAKP), persentase proyek yang tak berizin mencapai 90 persen. Mereka melaporkan adanya tambang ilegal untuk batuan dan mineral serta reklamasi. Untuk reklamasi, hampir 90 persen tidak ada izin, diantaranya di Kabupaten Pamekasan, Madura, Jawa Timur.³

Dikhawatirkan jika tidak ada izin pemerintah, reklamasi yang dilakukan di beberapa daerah pesisir Pantai Madura itu akan merusak ekosistem laut. Reklamasi yang tak ada izin, pasti tak terencana, akibatnya pasti tak terkendali. Untuk diketahui, Proses pembuatan daratan baru atau reklamasi di Madura marak dilakukan, di antaranya terjadi di pesisir wilayah Kabupaten Pamekasan, Madura. Diketahui terdapat timbunan tanah di bibir pantai di beberapa titik, sehingga wilayah tersebut tampak seperti lahan kosong. Bahkan, tampak tanaman mangrove juga ikut tertimbun oleh pasir berjenis sirtu tersebut.

³ Rina Yulianti, Mufajjirul Ikhwan, dan Nurus Zaman, *Urgensi Pengaturan Reklamasi Pantai di Wilayah Pesisir Selatan Madura*, Yustisia, Vol. 4, No. 1, April 2015, h. 110.

Melihat ruang lingkup tahapan tersebut, maka wilayah yang kemungkinan terkena dampak adalah: Pertama, wilayah pantai yang semula merupakan ruang publik bagi masyarakat itu akan hilang atau berkurang karena akan dimanfaatkan kegiatan privat. Dari sisi lingkungan banyak biota laut yang mati baik flora maupun fauna karena timbunan tanah urugan sehingga mempengaruhi ekosistem yang sudah ada. Kedua, sistem hidrologi gelombang air laut yang jatuh ke pantai akan berubah dari alaminya. Berubahnya alur air akan mengakibatkan daerah diluar reklamasi akan mendapat limpahan air yang banyak sehingga kemungkinan akan terjadinya abrasi, tergerus atau mengakibatkan terjadinya banjir atau rob karena genangan air yang banyak dan lama. Ketiga, aspek sosialnya, kegiatan masyarakat di wilayah pantai sebagian besar adalah sebagai petani tambak, nelayan ataupun buruh.⁴

Dengan adanya reklamasi ini akan mempengaruhi ikan yang ada di laut, sehingga nanti akan berakibat pada menurunnya pendapatan mereka yang tentunya menggantungkan hidup kepada laut. Selanjutnya adalah aspek ekologi, kondisi ekosistem di wilayah pantai yang kaya akan keanekaragaman hayati sangat mendukung fungsi pantai sebagai penyangga daratan. Ekosistem perairan pantai sangat rentan terhadap perubahan sehingga apabila terjadi perubahan baik secara alami maupun rekayasa akan mengakibatkan berubahnya keseimbangan ekosistem. Ketidakseimbangan ekosistem perairan pantai dalam waktu yang relatif lama ini akan

⁴Iswahyuni, Nur Endah dan R. Slamet Santoso, *Analisis Kebijakan Reklamasi pantai Marina Semarang*, Dialogue, Vol. 2, No. 3, 2005, h. 90

berakibat pada kerusakan ekosistem wilayah pantai, kondisi ini menyebabkan kerusakan pantai.⁵

Dampak yang ditimbulkan daripada tempat pengambilan material urug. Untuk reklamasi biasanya hanyalah memerlukan material urug yang cukup besar yang tidak dapat diperoleh dari sekitar pantai, sehingga harus didatangkan dari wilayah lain yang memerlukan jasa angkutan. Pengangkutan ini berakibat pada padatnya arus lalu lintas, penurunan kualitas udara, debu, bising yang akan mengganggu kesehatan masyarakat. Dampak positif kegiatan reklamasi antara lain terjadinya peningkatan kualitas dan nilai ekonomi kawasan pesisir, mengurangi lahan yang dianggap kurang produktif, penambahan wilayah, perlindungan pantai dari erosi, peningkatan kondisi habitat perairan, penyerapan tenaga kerja dan lain-lain.⁶ Sedangkan dampak negatif dari proses reklamasi pada lingkungan meliputi dampak fisik seperti halnya perubahan hidrooseanografi, sedimentasi, peningkatan kekeruhan air, pencemaran laut, peningkatan potensi banjir dan genangan di wilayah pesisir, rusaknya habitat laut dan ekosistemnya. Selain itu, reklamasi juga akan berdampak pada perubahan sosial ekonomi seperti kesulitan akses publik ke pantai, berkurangnya mata pencaharian.⁷

1.2 Rumusan Masalah

⁵ Direktorat Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-pulau kecil, Departemen Kelautan dan Perikanan Indonesia, *Pedoman Reklamasi di Wilayah Peisisi*, Cetakan II, 2005.

⁶ Jacub Rais, *et. al*, *Menata Ruang laut Terpadu*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, h. 65.

⁷ Laidley, J., *Constructing a Foundation for Change the Ecosystem Approach and The Global Imperative on Toronto's Central Water Front*, York University, Ontario, 2005, h. 45

Berdasarkan uraian dalam latar belakang diatas, maka yang menjadi permasalahan pokok dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana aturan hukum terhadap kegiatan reklamasi pesisir yang berakibat terhadap adanya ketidaksesuaian penataan ruang dan perlindungan lingkungan?
2. Apa upaya yang dilakukan dalam mengatasi dampak negatif reklamasi di wilayah pesisir kabupaten Pamekasan?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis penyebab terjadinya praktek reklamasi pesisir yang berakibat terhadap adanya ketidaksesuaian penataan ruang dan perlindungan lingkungan.
2. Untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan akibat adanya reklamasi illegal di daerah pesisir Kabupaten Pamekasan, Madura, Jawa Timur.
3. Untuk menganalisis perlindungan hukum lingkungan dalam upaya perlindungan lingkungan hidup terhadap dampak reklamasi pantai pesisir wilayah Kabupaten Pamekasan, Madura, Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini dan tujuan yang hendak dicapai, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, pembahasan terhadap masalah-masalah yang telah dirumuskan dalam penelitian ini dapat memberikan kontribusi serta pemahaman bagi ilmu dan pandangan baru mengenai kedudukan reklamasi dalam undang-undang.

2. Manfaat Praktis

Secara Praktis, Penelitian diharapkan dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti dan dapat menjadi masukan bagi pihak-pihak terkait dan pembentuk Undang-Undang untuk dapat menjadi masukan bagi pihak-pihak terkait dan pembentuk Undang-Undang untuk dapat memberi perlindungan hukum bagi lingkungan serta untuk pelaksanaan reklamasi.

1.5 Kerangka Konseptual

1.5.1 Reklamasi

Reklamasi merupakan suatu upaya untuk mencari alternatif tempat untuk dapat menampung kegiatan perkotaan seperti pemukiman, industri, perkantoran untuk mendukung daya dukung dan kembang kota. Sejak diungkapkannya Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjabarkan bahwa kewenangan daerah dalam mengelola wilayah lautnya.⁸

⁸ Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Reklamasi berasal dari kosa kata dalam Bahasa Inggris, *to reclaim* yang artinya memperbaiki sesuatu yang rusak. Secara spesifik dalam Kamus Bahasa Inggris-Indonesia Departemen Pendidikan Nasional, disebutkan arti reclaim sebagai menjadikan tanah (*from the sea*). Pada dasarnya, pelaksanaan reklamasi pantai dibedakan menjadi dua yaitu:

1. Daerah reklamasi yang menyatu dengan garis pantai semula.
2. Kawasan daratan lama berhubungan langsung dengan daratan baru dan garis pantai yang baru akan menjadi lebih jauh menjorok ke laut. Penerapan model ini pada kawasan yang tidak memiliki kawasan dengan penanganan khusus atau kawasan lindung seperti :
 - a. Kawasan permukiman nelayan
 - b. Kawasan hutan mangrove
 - c. Kawasan hutan pantai
 - d. Kawasan perikanan tangkap
 - e. Kawasan terumbu karang, padang lamun, biota laut yang dilindungi

Adapun perundang-undangan yang mengatur tentang sistem pelaksanaan reklamasi baik pada tingkat internasional maupun nasional ialah mengacu pada peraturan sebagai berikut:

1. Peraturan Perundangan Internasional
 - a. United Nations Convention on The Law of The Sea Bab I, Bab II, Bab IV, Bab VI, Bab VIII, Bab XI, Bab XII yang mengatur tentang perbatasan wilayah kelautan di dunia dan perlindungan laut
 - b. Federal Law No.7 of 1993 (telah diamandemen menjadi Federal Law No. 30 of 2001) tentang Pengaturan Kawasan Perairan.
 - c. Federal Environmental Agency; Federal Law No. 23 of 1999 mengenai Perlindungan, Eksploitasi dan Pembangunan sumber daya Laut
 - d. Federal Law No. 24 of 1999 mengenai Perlindungan dan Pembangunan dari lingkungan Kawasan Perairan

- e. United Emirate Arab Law No. 11 of 2003 on Establishment of Protected Areas in UEA mengenai segala aktivitas yang mengganggu habitat flora dan fauna dalam kawasan perairan UAE.
 - f. Title II of Public Law 97-293 is known as the Reclamation Reform Act of 1982 (RRA) tentang peraturan pelaksanaan reklamasi.
 - g. The Incheon Free Economic Zone (IFEZ) mengenai pembangunan kawasan reklamasi di kawasan Incheon, Korea Selatan.
 - h. United States Environmental Regulation mengenai peraturan pelestarian lingkungan pasca pembangunan suatu kawasan.
 - i. Pacific Rim Environmental Regulation: A Western Perspective of Several Countries Environmental Liability Laws.
 - j. Korea's Environmental Impact Assessments (EIA) mengenai peraturan penataan lingkungan serta dampak pengembangan kawasan terhadap lingkungan
 - k. The United States Coastal Zone Management Act of 1972 (pedoman Incheon dalam mengadakan reklamasi).
 - l. Korean Coastal Zone Management Act of 1999 (Korean CZMA) tentang pengaturan zona kelautan pada kawasan di Korea.
2. Peraturan Perundangan di Indonesia
- a. Pedoman perencanaan tata ruang kawasan reklamasi pantai (Peraturan Menteri PU No. 4/PRT/M/2007) yang mencakup penjelasan tentang faktor-faktor yang harus diperhatikan dalam tahapan-tahapan pelaksanaan kegiatan reklamasi, yaitu aspek fisik, ekologi, sosial ekonomi dan budaya, tata lingkungan dan hukum, aspek kelayakan, perencanaan dan metode yang digunakan. Pedoman ini juga memberikan batasan, persyaratan dan ketentuan teknis yang harus dipenuhi agar suatu wilayah dapat melakukan reklamasi pantai.
 - b. Undang-undang No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
 - c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang memberi wewenang kepada daerah untuk mengelola wilayah laut dengan memanfaatkan sumber daya alam secara optimal.
 - d. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang mengatur tentang perlindungan terhadap aset baik berupa jiwa reklamasi yang bersifat teknis dan pembiayaan serta tata perizinan dari reklamasi.

- e. Pasal 1 angka 18, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 50, Pasal 51, Pasal 60 ayat (1), Pasal 71 serta Pasal 75 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang mengamanatkan wilayah pesisir diatur secara komprehensif mulai dari perencanaan, pengelolaan, pengawasan dan pengendalian.
- f. Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH).
- g. Undang-Undang Nomor 122 Tahun 2012 mengenai Reklamasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.
- h. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 18/ PRT/2010 Tentang Pedoman Revitalisasi Kawasan.
- i. Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1999 merupakan peraturan yang mengatur pembatasan kegiatan manusia termasuk industri yang dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan mutu laut.
- j. Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2010 tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar.⁹
- k. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 13 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- l. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 4 Tahun 2019 tentang Izin Usaha Jasa Konstruksi dan Tanda Daftar Usaha Perseorangan. Dengan menimbang poin ke 12 dan 13 dari Perda Kabupaten Pamekasan Nomor 4 Tahun 2019, yakni:
 - Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 01/PRT/ M/2014 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pekerjaan Umum dan Tata Ruang;
 - Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 04/PRT/M/2011 tentang Pedoman Persyaratan Pemberian Izin Usaha Jasa Konstruksi Nasional;
- m. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 9 Tahun 2009 tentang Izin Lokasi.
- n. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2013 tentang Izin Usaha Jasa Konstruksi

1.5.2 Tinjauan Lingkungan Hidup

⁹ *Ibid.*

Menurut Munadjat Danusaputro, lingkungan atau lingkungan hidup adalah semua benda dan daya serta kondisi, termasuk di dalamnya manusia dan tingkah perbuatannya, yang terdapat dalam ruang dimana manusia berada dan mempengaruhi kelangsungan hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad-jasad hidup lainnya.¹⁰

Sedangkan menurut Otto Soemarwoto lingkungan hidup diartikan sebagai ruang yang di tempati suatu makhluk hidup bersama dengan benda hidup dan tak hidup di dalamnya. Manusia bersaa tumbuhan, hewan dan jasad renik menempati suatu ruang tertentu. Kecuali makhluk hidup, dalam ruang itu terdapat juga benda tak hidup, seperti udara yang terdiri atas bermacam gas, air dalam bentuk uap, cair dan padat, tanah dan batu. Ruang yang ditempati makhluk hidup bersama benda hidup dan tak hidup inilah dinamakan lingkungan hidup.¹¹

Secara Yuridis pengertian Lingkungan Hidup pertama kali dirumuskan dalam UU No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH) yang kemudian dirumuskan kembali dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) dan terakhir dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH).

Perbedaan mendasar pengertian lingkungan hidup menurut UUPPLH dengan kedua Undang-Undang sebelumnya, yaitu tidak hanya untuk menjaga kelangsungan alam itu sendiri. Jadi sifatnya tidak antroposentris atau biosentris, melainkan telah

¹⁰ Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan: Buku I Umum*, Bina Cipta, Jakarta, 1985, h. 67.

¹¹ Otto Soemarwoto, *Ekologi: Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Djambatan, Jakarta, 1991, h. 82

mengarah pada ekosentris. Berdasarkan pengertian dalam ketiga undang-undang tersebut, jelas bahwa lingkungan hidup terdiri atas dua unsur atau komponen, yaitu unsur atau komponen makhluk hidup (*biotic*) dan unsur atau komponen makhluk tak hidup (*abiotic*). Diantara unsur-unsur tersebut terjalin suatu hubungan timbal balik, saling memengaruhi dan ada ketergantungan satu sama lain. Makhluk hidup yang satu berhubungan dengan benda mati di lingkungannya. Adanya hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya menunjukkan bahwa makhluk hidup dalam kehidupannya selalu berinteraksi dengan lingkungan di mana ia hidup. Makhluk hidup akan memengaruhi lingkungannya, dan sebaliknya perubahan lingkungan hidup akan memengaruhi pula kehidupan. Ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik tersebut dinamakan ekologi.¹²

Pengertian Pelestarian Lingkungan Hidup adalah upaya untuk menjaga lingkungan dari dampak-dampak negatif dari perkembangan zaman yang makin merusak lingkungan hidup. Pelestarian lingkungan hidup tidak hanya dilakukan oleh instansi pemerintah dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak di bidang lingkungan, tetapi juga oleh masyarakat umum. Pentingnya, melestarikan alam juga merupakan bagian dari tradisi dan budaya yang ada di Asia khususnya Indonesia. Sikap orang Asia terhadap lingkungan dan alam bersifat konservatif, karena kesadaran bahwa manusia juga merupakan bagian dari alam.

¹² Muhammad Akib, *Hukum Lingkungan: Perspektif Global dan Nasional*, Raja Grafindo, Jakarta, 2012, h. 2.

Beberapa upaya yang dapat dilakukan masyarakat berkaitan dengan pelestarian lingkungan hidup antara lain: ¹³

1. Pelestarian tanah (tanah datar, lahan miring/perbukitan)
2. Pelestarian udara
3. Pelestarian hutan Eksploitasi
4. Pelestarian laut dan pantai
5. Pelestarian flora dan fauna

Penegakan hukum sendiri menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH adalah “Proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.” Ketika kita kaitkan dengan lingkungan hidup, maka proses penegakan hukum berarti tegaknya norma-norma hukum dalam upaya perlindungan lingkungan hidup. Dalam upaya tegaknya perlindungan hukum itu, maka regulasi hukum lingkungan hidup tak bisa dilupakan dalam upaya penegakan hukum lingkungan itu.¹⁴ Di Indonesia, regulasi yang mengatur tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diatur dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Di dalam regulasi itu, ada 3 cara penegakan hukum yang bisa dilakukan dalam upaya perlindungan lingkungan hidup. Tiga penegakan hukum itu adalah:

1. Penegakan hukum administratif

¹⁴ Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Penegakan hukum administrasi menurut J. Ten Merge melalui 2 cara yaitu cara pengawasan dan sanksi administrasi. Pengawasan jika kita lihat dalam UU Pengelolaan Lingkungan Hidup pengawasan dilakukan oleh 2 pihak, yaitu pemerintah dan masyarakat. Peran pengawasan pemerintah dalam Pasal 71 disebutkan dilakukan oleh Gubernur, Walikota atau Bupati. Dalam Pasal 71 ayat 2 disebutkan pula, peran itu dapat didelegasikan kepada pejabat berwenang. Adapun peran pejabat yang diberi wewenang itu adalah:

- a. Melakukan pemantauan;
- b. Meminta keterangan
- c. Membuat salinan dari dokumendan/atau
- d. Membuat catatan yang diperlukan;
- e. Memasukit empat tertentu;
- f. Memotret;
- g. Membuat rekaman audio visual;
- h. Mengambil sampel
- i. Memeriksa peralatan;
- j. Memeriksa instalasi dan/atau alat
- k. Transportasi; dan/atau
- l. Menghentikan pelanggaran tertentu.

Sedang peran masyarakat menurut Pasal 70 adalah :

- a. Pengawasan sosial;
- b. Pemberian saran, pendapat, usul, keberatan, pengaduan; dan/ata
- c. Penyampaian informasi dan/atau laporan.

Sedang sanksi administrasi menurut Pasal 76, Kepala Daerah (Gubernur, Walikota dan Bupati) dapat memberikan sanksi administrasi kepada pihak yang melakukan pelanggaran. Sanksi yang diberikan menurut Pasal 76 ayat 2 adalah :

- a. Teguran tertulis;
- b. Paksaan pemerintah;
- c. Pembekuan izin lingkungan;
- d. Pencabutan izin lingkungan.

2. Penegakan hukum pidana

Regulasi pidana yang biasa menjadi dasar hukum penegakan hukum lingkungan adalah UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Menurut ketentuan dalam regulasi tadi, ada perbuatan yang dapat dipidana oleh aparat penegak hukum. Perbuatan hukum yang dimaksud berupa pelanggaran - pelanggaran atas ketentuan yang diatur dalam undang-undang PPLH. Sedikitnya ada 6 ketentuan yang dapat menjadi dipidana jika ketentuan dilanggar oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Ketentuan yang dimaksud adalah:

- a. Ketentuan tentang baku mutu
- b. Ketentuan tentang rekayasa genetika
- c. Ketentuan tentang Limbah
- d. Ketentuan tentang Lahan
- e. Ketentuan tentang Izin Lingkungan
- f. Ketentuan tentang Informasi Lingkungan Hidup.¹⁵

3. Penegakan hukum perdata.

Proses Penegakan Hukum Lingkungan melalui prosedur perdata Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang

¹⁵ UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

bersengketa. Penyelesaian sengketa diluar pengadilan tersebut tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup. Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa diluar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi atau mengenai tindakan tertentu guna menjamin tidak akan terjadinya atau terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup. Dalam penyelesaian sengketa diluar pengadilan dapat digunakan jasa orang ketiga yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup.

Pemerintah dan atau masyarakat dapat membentuk lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak.

1.5.3 Rencana Tata Ruang dan Wilayah

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 hidup.¹⁶ Di dalam kerangka perencanaan wilayah, yang dimaksud dengan ruang wilayah adalah

¹⁶ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Pasal 1 ayat (1)

ruang permukaan bumi dimana manusia dan makhluk lainnya dapat hidup dan beraktivitas. Ruang merupakan wadah pada lapisan atas permukaan bumi termasuk apa yang ada di atasnya dan yang ada di bawahnya sepanjang manusia masih dapat menjangkaunya. Dengan demikian ruang adalah lapisan atas bumi yang berfungsi menopang kehidupan manusia dan makhluk lainnya, baik melalui modifikasi maupun sekedar langsung menikmatinya.

Ruang dapat juga diartikan sebagai wadah kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya dan sebagai sumber daya alam. Maka ruang baik sebagai wadah maupun sebagai sumber daya alam terbatas. Sebagai wadah yang terbatas daya dukungnya. Maka menurut pemanfaatannya ruang perlu ditata agar tidak terjadi pemborosan dan penurunan kualitas ruang.¹⁷

Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.¹⁸ Tata ruang dapat diartikan susunan ruang yang teratur. Teratur mencakup pengertian serasi dan sederhana sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan. Pada tata ruang, yang ditata adalah tempat berbagai kegiatan serta sarana dan prasarananya dilaksanakan. Tata ruang yang baik dapat dilaksanakan dari segala kegiatan menata yang baik disebut

¹⁷ Kantaatmadja, M.K., *Hukum Angkasa Dan Hukum Tata Ruang*, Mandar Maju, Bandung, 1994, h. 15

¹⁸ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007

penataan ruang. Dalam hal ini penataan ruang terdiri dari tiga kegiatan utama yakni perencanaan tata ruang, perwujudan tata ruang dan pengendalian tata ruang.¹⁹

Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.²⁰

Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.²¹ Pola ruang wilayah kabupaten merupakan gambaran dari pemanfaatan ruang wilayah kabupaten, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi lindung maupun budi daya yang belum ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi. Pola ruang wilayah kabupaten dikembangkan dengan sepenuhnya memperhatikan pola ruang wilayah yang ditetapkan dalam rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi serta karakteristik wilayahnya.

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.²² Kartasasmita mengemukakan bahwa penataan ruang secara umum mengandung pengertian sebagai suatu proses yang

¹⁹ Silalahi, M. Daud, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 2006, h. 80.

²⁰ Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

meliputi proses perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pelaksanaan atau pemanfaatan ruang yang harus berhubungan satu sama lain.²³

Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.²⁴ Rencana tata ruang merupakan hasil perencanaan wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang. Maka yang dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk lingkungan sosial dan lingkungan buatan yang secara struktural berhubungan satu dengan yang lainnya membentuk tata ruang diantaranya meliputi; pusat pelayanan seperti pusat kota, lingkungan; prasarana jalan seperti jalan arteri, kolektor, lokal dan sebagainya. Sementara pola pemanfaatan ruang adalah bentuk pemanfaatan ruang yang menggambarkan ukuran fungsi, serta karakter kegiatan manusia dan atau kegiatan alam; diantaranya meliputi pola lokasi, sebaran pemukiman, tempat kerja, industri, dan pertanian, serta pola penggunaan tanah perdesaan dan perkotaan.

Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Penataan ruang diselenggarakan berdasarkan azas:

1. Keterpaduan

Penjelasan menurut dari undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, keterpaduan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas

²³ Kartasmita, G., *Administrasi Pembangunan (Perkembangan Pemikiran dan Prakteknya di Indonesia)*, LP3ES, Jakarta, 1997, h. 51.

²⁴ Pasal 1 Angka (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007

wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan yaitu pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Argumen mengenai pendekatan terpadu dikemukakan oleh Rondinelli untuk mencari alternatif strategi pendekatan pengembangan dengan tujuan menyebarkan dan mendorong pertumbuhan wilayah dan membawa wilayah tersebut untuk ikut berpartisipasi secara efektif dalam proses pembangunan. Berdasarkan pada penjelasan pendapat Rondinelli diatas disimpulkan bahwa, didalam pembangunan ataupun penataan ruang suatu daerah harus berlandaskan dari azas keterpaduan, yang mana semua pemangku kepentingan baik pemerintah, pemerintah daerah maupun masyarakat harus saling keterkaitan dan berperan secara aktif dalam perencanaan penataan ruang suatu negara maupun wilayah. Sehingga muncul keserasian pengertian dan kepentingan pembangunan yang adil dan menganut nilai-nilai dasar pancasila maupun UUD 1945.

2. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan

Berdasarkan undang-undang Nomor 26 tahun 2007, yang dimaksud dengan “keserasian, keselarasan, dan keseimbangan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antar kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan. Dalam mewujudkan prinsip tersebut diatas, pemangku kepentingan yang terdiri dari pemerintahan, pemerintah daerah dan masyarakat perlu bekerja sama dalam menyusun indikator harmonisasi baik atau sisi pola ruang, perencanaan kota dan rencana pembangunan yang terkandung dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang digunakan sebagai referensi bagi daerah dalam mewujudkan tujuan perencanaan tata ruang yang baik sesuai mandat UUD 1945 untuk mencapai sesuatu keselarasan dan keseimbangan dalam bermasyarakat dan bernegara.

3. Keberlanjutan

Berdasarkan penjelasan dari undang-undang Nomor 26 tahun 2007, yang dimaksud dengan “keberlanjutan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang. Mengadopsi definisi pembangunan berkelanjutan dari WCED (*World Commission on Environment and Development*) yang

menyebutkan bahwa pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang diorientasikan untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengorbankan kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri. Maka ada empat prinsip dalam pembangunan itu sendiri meliputi :

- a. Pemenuhan kebutuhan manusia (*fulfillment of human needs*)
- b. Memelihara integritas ekologi (*maintenance of ecological integrity*)
- c. Keadilan sosial (*social equality*)
- d. Kesempatan menentukan nasib sendiri (*self determination*).
- b. Keberdayaan dan keberhasilgunaan

Berdasarkan penjelasan dari undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, yang dimaksud dengan “keberdayaan dan keberhasilgunaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.

Pemerintah sebagai aktor utama dalam menjalankan roda pemerintahan perlu membuat rencana strategis tata ruang yang diaktualkan dalam rencana tata ruang wilayah jangka panjang, pencapaian merupakan hasil akhir dari sebuah proses, yaitu proses memperdayakan sumber daya alam yang ada di wilayah tata ruang sehingga ruang dapat digunakan sebaik mungkin dalam koridor kemanfaatan, dan kemanfaatan inilah yang digunakan sebagai ukuran apakah prinsip ini berhasil atau tidak dalam mencapai tujuan tata ruang, dalam hal ini pemerintah tidak dibuat untuk melayani kepentingan kekuasaan, akan tetapi untuk melayani rakyat.

Berdasarkan pada pernyataan diatas, pemerintah sebagai pemangku pemegang andil utama dalam suatu kebijakan pengaturan suatu daerah haruslah memiliki tolak ukur yang tepat dalam pengaturan atau pengelolaan suatu daerah. Terkait kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, dapat digunakan secara baik oleh pemangku kepentingan yang disebut masyarakat secara adil, tertib, dan aman demi terwujud cita-cita Negara.

4. Keterbukaan

Menurut penjelasan dari undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, yang dimaksud dengan “keterbukaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada

masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang. Keterbukaan idealnya adalah membuka dan menyiapkan informasi bagi publik dan privat untuk mendapatkan semua informasi mengenai perencanaan pengelolaan tata ruang. Disamping itu untuk memanifestasikan keterbukaan perlu melibatkan masyarakat dalam menyusun rencana untuk menjalankan pemerintahan yang transparan.

5. Kebersamaan

Menurut penjelasan dari undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, yang dimaksud dengan “kebersamaan dan kemitraan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Hal ini akan terjadi dengan baik apabila semua pemangku kepentingan saling merasa membutuhkan, tanpa itu semua tidak mungkin kebersamaan akan tercipta. Tata ruang adalah hal yang tidak mudah jika direncanakan oleh satu pihak saja. Untuk itu perlu dilibatkan semua pemangku kepentingan dalam merumuskan dan segala aktifitas ketata ruangan.

6. Perlindungan kepentingan umum

Perlindungan dan kepentingan umum adalah penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat. Dalam hal kepentingan umum bisa kita contohkan pro-kontra pemanfaatan ruang terbuka hijau, masyarakat yang tergabung dalam aktifis lingkungan selalu menentang keberadaan bangunan yang tidak dapat didirikan dalam tata ruang. Hal ini bisa terjadi karena keberadaan ruko dengan bangunan tidak jauh lebih banyak manfaatnya dengan ruang terbuka hijau yang akan digunakan dan dinikmati oleh masyarakat. Untuk melindungi kepentingan ini perlu diadakan atau membuat suatu instrument hukum dalam menjamin kepentingan umum ini.

7. Kepastian hukum dan keadilan

Yang dimaksud dengan “kepastian hukum dan keadilan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

8. Akuntabilitas

Yang dimaksud dengan “akuntabilitas” adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggung jawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya. Dalam hal tata ruang, akuntabilitas sangat penting. Akuntabilitas juga merupakan bagian dari asas umum pemerintahan yang baik. Dalam proses perencanaan harus dilakukan dengan tanggung jawab, terencana dengan baik yang meliputi kemanfaatan kemudian disesuaikan dengan pembiayaan yang tepat dan optimal serta hasilnya pun dapat terwujud sesuai dengan rencana awal.

UU No.26 Tahun 2007 menjelaskan bahwa tujuan penataan ruang adalah penyelenggaraan penataan ruang yang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional dengan:

1. Terwujudnya suatu keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
2. Terwujudnya keterpaduan dalam rangka penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan tetap memperhatikan sumber daya manusia; dan
3. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negative terhadap lingkungan akibat dari pemanfaatan ruang.

Maka tujuan dari perencanaan wilayah untuk menciptakan kehidupan yang efisien, nyaman dan berkelanjutan dan akhirnya dapat menghasilkan rencana yang menetapkan lokasi dari berbagai kegiatan yang direncanakan, baik oleh pihak pemerintah maupun swasta.

Tujuan umum penataan ruang sesuai dengan amanah Undang-Undang Penataan Ruang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah :

1. Aman
Dimana masyarakat dapat menjalankan aktivitas kehidupannya dengan terlindungi dari berbagai ancaman.
2. Nyaman
Memberikan kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk mengartikulasi nilai-nilai sosial budaya dan fungsinya sebagai manusia dalam suasana yang tenang dan damai.
3. Produktif
Proses produktif dan distribusi berjalan secara efisien sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat sekaligus.
4. Berkelanjutan
Kualitas lingkungan fisik dapat dipertahankan bahkan dapat ditingkatkan, tidak hanya untuk kepentingan generasi saat ini, namun juga generasi yang akan datang.

Tujuan penataan ruang wilayah kabupaten dirumuskan dengan kriteria:

1. Tidak bertentangan dengan tujuan penataan ruang wilayah provinsi dan nasional;
2. Jelas dan dapat tercapai sesuai jangka waktu perencanaan; dan
3. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

1.5.4 Ketentuan Umum Peraturan Zonasi

Peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang.²⁵ Peraturan zonasi (*zoning regulation*) adalah ketentuan yang mengatur tentang klasifikasi zona, pengaturan lebih lanjut mengenai pemanfaatan

²⁵ Ibid pasal 28

lahan, dan prosedur pelaksanaan pembangunan. Suatu zona mempunyai aturan yang seragam (guna lahan, intensitas, massa bangunan), namun satu zona dengan zona lainnya bisa berbeda ukuran dan aturan.

1. Tujuan Peraturan Zonasi

Tujuan dari peraturan zonasi diantaranya adalah:

- a. Menjamin bahwa pembangunan yang akan dilaksanakan dapat mencapai standar kualitas local minimum (*health, safety, and welfare*).
- b. Melindungi atau menjamin agar pembangunan baru tidak mengganggu penghuni atau pemanfaatan ruang yang telah ada.
- c. Memelihara nilai property.
- d. Memelihara/menetapkan lingkungan dan melestarikan kualitasnya.
- e. Menyediakan aturan yang seragam di setiap zona.

2. Pemanfaatan peraturan zonasi Manfaat dari peraturan zonasi ini adalah:

- a. Meminimalkan penggunaan lahan yang tidak sesuai.
- b. Meningkatkan pelayanan terhadap fasilitas yang bersifat public.
- c. Menjaga keseimbangan kehidupan masyarakat
- d. Mendorong pembangunan ekonomi.

3. Kelebihan dan kelemahan peraturan zonasi

Adapun yang menjadi kelebihan dari peraturan zonasi adalah adanya *certainty* (kepastian), *predictability* (Prediksi/perkiraan), *legitimacy* (Legitimasi), *accountability* (Akuntabel).

Sedangkan kelemahan peraturan zonasi adalah karena tidak ada yang dapat meramalkan keadaan dimasa depan secara rinci, sehingga banyak permintaan rezoning (karena itu, amandemen peraturan zonasi menjadi penting).

Pada perkembangan selanjutnya, peraturan zonasi ditujukan untuk beberapa hal sebagai berikut:

- a. Mengatur kegiatan yang boleh dan tidak boleh ada pada suatu zona.
- b. Menerapkan pemunduran bangunan diatas ketinggian tertentu agar sinar matahari jatuh kejalan dan trotoar dan sinar serta udara mencapai bagian dalam bangunan.

- c. Pembatasan besar bangunan dizona tertentu agar pusat kota menjadi kawasan yang paling intensif pemanfaatan ruangnya.
- d. Peraturan zonasi berfungsi sebagai panduan mengenai ketentuan teknis pemanfaatan ruang dan pelaksanaan pemanfaatan ruang, serta pengendaliannya.

Berdasarkan komponen dan cakupan peraturan zonasi, maka fungsi peraturan zonasi adalah:²⁶

- Sebagai perangkat pengendalian pembangunan
Peraturan zonasi sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang, menyeragamkan arahan peraturan zonasi diseluruh wilayah provinsi untuk peruntukan ruang yang sama serta sebagai arahan peruntukan ruang diperbolehkan, diperbolehkan dengan syarat, dan dilarang, serta intensitas pemanfaatan ruang yang lengkap akan memuat prosedur pelaksanaan pembangunan sampai ke tata cara pembinaannya.
- Sebagai pedoman penyusunan rencana operasional
Peraturan zonasi dapat menjadi jembatan dalam penyusunan rencana tata ruang yang bersifat operasional, karena memuat ketentuan-ketentuan tentang penjabaran rencana yang bersifat makro kedalam rencana yang bersifat submakro sampai pada rencana yang rinci.
- Sebagai panduan teknis pengembangan pemanfaatan lahan
Indikasi arahan peraturan zonasi mencakup panduan teknis untuk pengembangan pemanfaatan lahan.²⁷

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan penelitian *socio-legal*. Yang mana dalam penelitian ini, ilmu hukum mempunyai karakter atau ciri yang khusus. Ciri khusus Ilmu Hukum yaitu sifat normatif. Ciri yang demikian

²⁶ Maryeni Defrita, *Analisis Yuridis terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karimun yang Terbit Sebelum Diterbitkan/Disahkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang Rencana tata Ruang Wilayah Provinsi Kepulauan Riau*, Tesis, Universitas Internasional Batam, 2019, h. 222

²⁷ Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 194.

kurang dipahami oleh kalangan di luardisiplin Ilmu Hukum sehingga timbul perdebatan akibat perbedaan melihat sudut pandang penelitian apakah suatu penelitian harus punya muatan empiris atau tidak. Dalam penelitian hukum dikenal dua jenis penelitian yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Jenis penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mengkaji kualitas dari norma hukum itu sendiri, sehingga sering kali penelitian hukum normatif diklasifikasi sebagai penelitian kualitatif.²⁸

Klasifikasi yang demikian tidak sejalan dengan pendapat Philipus M. Hadjon yang mengatakan kesalahpahaman terhadap penelitian hukum ialah karena penelitian hukum normatif tidak menggunakan analisis kuantitatif (statistik) serta mertapenelitian hukum diklafikasikan sebagai penelitian kualitatif. Dengan predikat itu penelitian hukum dianggap kurang ilmiah karena tidak kuantitatif, tidak menggunakan statistik. Penelitian hukum normatif semestinya tidaklah diindentikan dengan penelitian kualitatif. Bagi beliau tidak menghendaki usaha-usaha menerapkan metode-metode penelitian sosial dalam kajian hukum.

Soekanto mengatakan bahwa penelitian merupakan suatu penelitian ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Penelitian Hukum Normatif (Buku Ajar)*, pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1998, h. 210.

tertentu. Sistematis berarti berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.²⁹

Khusus mengenai penelitian hukum Soekanto (1981), mengartikan sebagai suatu kegiatan ilmiah, yang didasari pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan menganalisis. Dari definisi-definisi penelitian sebagaimana dikemukakan sebelumnya pada dasarnya pemahaman penelitian mengarah pada suatu kegiatan terencana dengan menggunakan metode ilmiah guna menelusuri dan menemukan kebenaran atau ketidak benaran suatu gejala atau fenomena. Pemahaman ini lebih condong pada penelitian dengan merumuskan dan menguji hipotesis.³⁰

Sedangkan Waluyo menyimpulkan penelitian pada dasarnya adalah suatu kegiatan yang terencana dilakukan dengan metode ilmiah bertujuan untuk mendapatkan data baru guna membuktikan kebenaran atau ketidak benaran suatu gejala (fenomena) atau hipotesa yang ada.³¹

1.6.1 Jenis Penelitian

Pendapat penulis dari definisi-definisi penelitian dan penelitian hukum, untuk suatu kegiatan penelitian yang mengambil fokus Ilmu Hukum kita dapat memilah dari segi obyek penelitiannya. Apabila obyeknya murni normatif hukum maka

²⁹ Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, h. 120

³⁰ *Ibid.*

³¹ Waluyo, *Menetapkan dan Merumuskan Masalah Dalam Kegiatan Penelitian (Makalah Latihan Jabatan Metodologi Penelitian Bagi Tenaga Edukatif)*, UNTAG Semarang, 1992, h. 30.

penelitian ini disebut sebagai penelitian hukum normatif dan tidak menggunakan metode penelitian sosial pada umumnya karena sasaran bahan penelitian pada data sekunder terutama bahan hukum primer (hukum yang mempunyai kekuatan mengikat), bahan hukum sekunder (bahan yang merupakan pelengkap), dan bahan hukum tersier (berupa bahan informasi hukum) yang kemudian dianalisis secara kualitatif dalam arti perumusan pembenaran melalui kualitas norma hukum itu sendiri, pendapat-pendapat ahli/doktrin dan pendukung informasi hukum.

Suatu kegiatan penelitian dengan mengambil masyarakat sebagai obyek penelitian dengan maksud menyelidiki respon atau tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum, maka penelitian ini disebut penelitian hukum empiris atau penelitian hukum sosiologis. Sasaran data pada data primer yaitu data yang ditemukan langsung oleh peneliti di lapangan. Metode yang digunakan sama dengan metode penelitian sosial pada umumnya karena perumusan hipotesis merupakan cara yang terbaik dalam penelitian ini. Analisis pembenarannya lebih akurat menggunakan analisis kuantitatif yang tentunya pendekatan menggunakan metode statistik.

Dari uraian sebelumnya dapat disebut sebagai suatu penelitian hukum yang bersifat ilmiah apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Merupakan suatu kegiatan ilmiah dalam arti suatu penelusuran penemuan kebenaran melalui metode ilmu.
2. Didasarkan pada sistem dan metode yang didasarkan pada pemikiran yang baku/teori.
3. Obyek penelitian yang jelas (norma hukum dan masyarakat).
4. Adanya analisis terhadap data yang diperoleh.

5. Sebagai upaya pengembangan hukum, mencari jalan pemecahan permasalahan dalam masyarakat.

Sebagaimana yang diketahui bahwa Ilmu Hukum mengenal dua jenis penelitian, yaitu penelitian Hukum Normatif dan penelitian Hukum Empiris.

Menurut Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad pengertian penelitian hukum normatif adalah “Penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran)”. Sedangkan menurut Soerjanto Soekanto dan Sri Mamuji, Penelitian hukum Normatif atau disebut juga Penelitian Hukum Kepustakaan yaitu “Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau dari data sekunder belaka”.

Alasan peneliti menggunakan penelitian Hukum Normatif karena untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi dalam hal ini objek penelitiannya adalah perlindungan hukum dalam reklamasi ilegal yang dilakukan tanpa izin di beberapa kawasan pesisir di Kabupaten Pamekasan, Madura, Jawa Timur, serta menganalisis keterkaitan antara kedua aturan tersebut serta penyelesaian masalahnya.

1.6.2 Pendekatan dalam Penelitian Hukum

Menurut Salim HS, pendekatan dalam penelitian hukum Normatif adalah “Pendekatan diartikan sebagai usaha dalam rangka aktivitas penelitian untuk mengadakan hubungan dengan orang yang diteliti atau metode-metode untuk

mencapai pengertian tentang masalah penelitian". Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif, dengan melakukan tinjauan yuridis normatif mengenai identifikasi terhadap isu-isu hukum yang kurang berkembang dalam masyarakat, mengkaji penerapan-penerapan hukum dalam masyarakat, mengkaji pendapat para ahli-ahli hukum terkait dan analisis kasus dalam dokumen-dokumen untuk memperjelas hasil penelitian kemudian ditinjau aspek praktis dan aspek akademis keilmuan hukumnya dalam penelitian hukum. Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan.

Menurut Peter Mahmud Marzuki "dengan adanya pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang diteliti untuk dicari jawabannya". Peneliti menggunakan tinjauan yuridis normatif dengan jenis pendekatan perundang-undangan yang menurut Peter Mahmud Marzuki adalah "Pendekatan undang-undang (statute approach) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi."³²

Sedangkan menurut Salim HS dan Nurbani, pendekatan perundang-undangan (statute approach) merupakan pendekatan yang digunakan untuk mengkaji dan menganalisis:

³² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Prenadamedia Group, Prenada Media, Jakarta, 2016, h. 47.

1. Semua undang-undang
2. Pengaturan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.³³

1.6.3 Sumber Data

Sumber Data pada penelitian ini berasal dari data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan atau literatur yang mempunyai hubungannya dengan objek penelitian. Di dalam kepustakaan hukum, maka sumber datanya disebut “Bahan Hukum” yaitu segala sesuatu yang dapat digunakan atau diperlukan untuk menganalisis hukum yang berlaku.³⁴

Bahan Hukum Primer menurut Mukti Fajar dan Yulianto Achmad adalah: "bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas, yaitu merupakan hasil dari tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang untuk itu".³⁵

1.6.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat. Bahan hukum Primer itu yang digunakan dalam penelitian ini, meliputi :

1. Undang-Undang Dasar 1945

³³ H.S. Salim. dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, h. 18.

³⁴ H.S. Salim, *Op. Cit.*, h. 16

³⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2012, h. 157.

2. Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2012 tentang Reklamasi Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
3. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
4. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 17/permen-kp/2013 tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
5. Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor: PM 74 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 52 Tahun 2011 tentang Pengerukan dan Reklamasi.
6. Pedoman Perencanaan Tata Ruang Kawasan Reklamasi Pantai Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 40/PRT/M/2007.
7. Peraturan Daerah Pamekasan tentang Lingkungan Hidup
 - a. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 13 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 4 Tahun 2019 tentang Izin Usaha Jasa Konstruksi Dan Tanda Daftar Usaha Perseorangan.
 - c. Peraturan Daerah Nomor Kabupaten Pamekasan 9 Tahun 2009 tentang Izin Lokasi
 - d. Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 6 Tahun 2013 tentang Izin Usaha Jasa Konstruksi.

1.6.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Jika penelitian hukum difokuskan pada menguji kualitas materi hukum normatif, maka sasaran data/materi pada data sekunder yaitu data yang sudah tersedia dan tidak dibatasi oleh tempat dan waktu. Dengan kata lain, bahan hukum sekunder yaitu, bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Pada penelitian ini menggunakan bahan sekunder yang relevan dengan objek penelitian yang meliputi:

1. Buku-buku Hukum;
2. Jurnal-jurnal Hukum;

3. Karya Tulis Hukum atau Pandangan Ahli Hukum yang termuat dalam media masa;
4. Internet.

1.6.3.3 Bahan Hukum Tersier

Sedangkan bahan hukum tersier merupakan bahan informasi hukum yang baik yang terdokumentasi maupun tersaji melalui media. Dengan kata lain, bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer ataupun bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus hukum.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam Penelitian Hukum Normatif Teknik Pengumpulan Data dan Bahan Hukum yang digunakan pada penelitian kali ini adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Mukti Fajar dan Yulianto Achmad bahwa "teknik pengumpulan data dalam penelitian Hukum Normatif ataupun Hukum Empiris dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier.

1.6.5 Teknik Analisis Data

Teknis Analisis Data yang digunakan adalah deskriptif analitis yaitu analisis data yang memberikan gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atau temuan-temuan dari suatu kenyataan yang terjadi dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli yang kemudian ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan.