

2.2 Pengendalian Alih fungsi Ruang Terbuka Hijau .....	27
2.3 Pengelolaan Lahan Ruang Terbuka Hijau .....	29
2.4 Predikat nilai IKLH Tahun 2018 .....	32
2.5 Luas RTH Kota Madya DKI Jakarta.....	34
2.6 Rencana Kawasan Reklamasi 17 Pulau .....	42
2.7 Alih Fungsi RTH yang mengedepankan aspek lingkungan.....	43
2.8 Persentase Luas kawasan yang peruntukannya sesuai dengan RTRW .....	47
2.9 Pemberian Izin dalam Alih Fungsi RTH.....	49
2.10 Pengendalian ruang terbuka hijau Kawasan perkotaan .....	55

### **BAB III PENEGAKAN HUKUM TERHADAP ALIH FUNGSI RUANG**

#### **TERBUKA HIJAU**

3.1 Pengawasan terhadap Alih Fungsi Ruang Terbuka Hijau .....	58
3.2 Penerapan Sanksi Administrasi terhadap Alih Fungsi RTH.....	65
3.3 Penegakan Hukum Pidana terhadap Alih Fungsi RTH.....	76

#### **BAB IV PENUTUP**

4.1 Kesimpulan.....	81
4.2 Saran .....	82

#### **DAFTAR BACAAN**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang merupakan suatu piagam dimana pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum dan serta cita-cita moral hukum, secara tersirat telah menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka berdaulat adalah suatu negara yang dalam melaksanakan praktik kenegaraannya menganut prinsip Negara hukum kesejahteraan. Sebagai Negara hukum kesejahteraan, sudah sewajarnya Pemerintah Negara Indonesia ikut campur tangan dalam kehidupan masyarakat (Warga Negara) sehari-hari, baik itu dibidang ekonomi, sosial budaya maupun teknologi.

Sehubungan dengan hal diatas, UUDNRI 1945 sebagai suatu landasan konstitusional dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan memberikan garis dan batas ketentuan yang jelas dan tegas, sebagaimana dapat dilihat didalam ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar NRI 1945. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, Pembangunan Nasional Indonesia harus menitikberatkan kepada pembangunan kualitas kehidupan manusia yang berlandaskan kepada konsep pembangunan berwawasan lingkungan, dengan maksud bahwa pembangunan dilaksanakan

tersebut, selain memanfaatkan sumber-sumber kekayaan alam seoptimal mungkin juga diupayakan sedapat mungkin memerhatikan kelestarian lingkungan hidup.<sup>1</sup>

Jumlah penduduk yang meningkat berdampak pada kebutuhan lahan, seperti pemukiman, industri, jasa sehingga terjadi alih fungsi lahan. Pembangunan di Indonesia khususnya di beberapa wilayah tertentu harus memiliki suatu perencanaan atau konsep tata ruang. Konsep tersebut sebagai arahan dan pedoman dalam melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan. Penduduk yang berada di perkotaan, memiliki hak untuk menikmati lingkungan yang sehat dan asri. Hal ini sesuai dengan Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945. Pasal tersebut menegaskan bahwa: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan”.

Kebutuhan masyarakat kota atas lingkungan yang baik dan sehat, menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah kota di dunia termasuk di Negara Indonesia. Kewajiban bagi Pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah untuk membangun lingkungan sehat dan asri dalam sebuah konsep “Pembangunan Ruang Terbuka Hijau (RTH)”. Urbanisasi yang kian terus terjadi bahkan meningkat di hampir semua wilayah lingkungan perkotaan akibat adanya daya tarik kegiatan pembangunan yang memikat, dengan terjadinya kemiskinan di kawasan pedesaan karena terbatasnya lahan usaha, hal tersebut memaksa para pendatang untuk membangun pemukiman sekenanya. Mencari ruang atau lahan-lahan kosong untuk lokasi hunian

---

<sup>1</sup> Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah (dalam konteks UUPA-UUPR-UUPPLH)*, 2013, edisi ketiga Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, h. 20

sementara<sup>2</sup>. Selain untuk mereka yang memerlukan hunian, tidak jarang lahan lahan terbuka (hijau) seperti jalur hijau lalu lintas bantaran sungai, danau, atau pantai, bantaran jalur rel KA dan sebagainya menjadi sasaran empuk bagi mereka yang ingin mendirikan bangunan untuk keperluan komersial. Hal tersebut terjadi di lingkungan perkotaan, kawasan Provinsi Jawa Timur dan Daerah Ibu Kota Jakarta.

Menurut Data Dinas Kehutanan, Pertamanan dan Pemakaman DKI Jakarta, luas ruang terbuka hijau (RTH) hanya 9,98 persen dari 30 persen yang seharusnya dimiliki oleh DKI Jakarta. Kota Jakarta merupakan kawasan dengan daerahnya yang luas. Angka 9,98 persen tersebut masih jauh dari kebutuhan ideal RTH kota yang diwajibkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang. Didalam UU Nomor 26 Tahun 2007 disebutkan bahwa kota harus memiliki RTH sebesar 30 persen dari total luas kota. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 29 dan 30 UU Nomor 26 Tahun 2007, jika RTH 30 persen rinciannya adalah 20 persen RTH publik dan 10 persen RTH privat.<sup>3</sup>

Dengan begitu, maka Jakarta masih membutuhkan sekitar 10 persen lagi RTH agar sesuai dengan Undang-Undang. Faktanya, menurunnya jumlah RTH karena maraknya alih guna dan fungsi lahan. Hal ini terbukti dengan adanya Pembangunan Stadion BMW (Jakarta Internasional Stadium) yang awalnya berupa Ruang Terbuka Hijau yakni Taman BMW. Ruang Terbuka hijau merupakan suatu kawasan jalur hijau

---

<sup>2</sup>*Ibid.*, h 56

<sup>3</sup><https://indopos.co.id/read/2018/09/14/149739/ruang-terbuka-hijau-baru-998-persen-pemprov-dki-tambah-anggaran-rp-400-m/> diakses pada tanggal 5 september 2019

yang dikelola Oleh Pemerintah Daerah maupun Kabupaten atau kota. Hal ini dikenal dengan RTH Publik, karena menyangkut kepentingan masyarakat umum.

Kawasan jalur hijau dikelola oleh Pemerintah baik Kabupaten maupun kota, karena merupakan bagian dari Rencana tata ruang wilayah. Dengan adanya perubahan kawasan dari RTH menjadi Non RTH, Pemerintah secara nyata telah mengurangi eksistensi zona hijau, mengingat jumlahnya masih sangat minim. Dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan RTH dikawasan Perkotaan dinyatakan bahwa jalur hijau adalah jalur penempatan tanaman serta elemen lansekap lainnya yang terletak didalam Ruang Milik Jalan (RUMIJA) maupun didalam ruang pengawasan jalan (RUWASJA).

Kasus tersebut tidak hanya terjadi di Ibu kota Jakarta saja, Provinsi Jawa Timur yaitu di Sidoarjo. Lahan hijau banyak dialihfungsikan guna untuk pembangunan perumahan dan kawasan industri. Selain hal tersebut, pengembangan perumahan saat ini sudah mulai beralih ke daerah pinggiran Sidoarjo dan diprediksi semakin tahun akan semakin bertambah. Dari Luas wilayah Sidoarjo yang hanya sebesar 72 ha dan terdiri dari 18 kecamatan yang ada di wilayah tersebut, hanya ada 3 kecamatan saja yang masih belum terbangun perumahanyaitu : krebung, Jabon dan tarik.

Hal ini dikarenakan wilayah Sidoarjo yang sangat strategis berdekatan dengan Kota Surabaya dan banyak fasilitas umum yang memadai sehingga mayoritas

pekerja memilih untuk menetap di wilayah tersebut. Menyebabkan menyusutnya lahan pertanian dan berkurangnya Ruang terbuka hijau yang bahkan belum memenuhi standart.<sup>4</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut, jelas bahwa ruang terbuka hijau (RTH) yang dikelola untuk tujuan umum beralih untuk kepentingan kelompok (komesial) maupun perseorangan. Laju pertumbuhan penduduk mendorong adanya perubahan peruntukkan kawasan .Sehingga penulis tersebut masih mempertanyakan mengenai bagaimana pengendalian alih fungsi lahan RTH dalam rangka mencegah kerusakan lingkungan dan penegakkan hukum terhadap alih fungsi lahan Ruang Terbuka Hijau yang tidak sesuai rencana tata ruang wilayah kota.

---

<sup>44</sup>Muhamad Muhaimin “Optimalisasi Penggunaan Lahan untuk memaksimalkan Pendapatan Pemerintah Daerah Sidoarjo (studi kasus kecamatan Waru)”, Jurnal Teknik Pomits, Vol 3 No 2 (2014), ISSN2337-3539, <https://www.neliti.com/id/publications/194509/optimalisasi-penggunaan-lahan-untuk-memaksimalkan-pendapatan-pemerintah-daerah-kdiakses> pada tanggal 17 Desember 2019.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Sesuai latar belakang tersebut diatas, persoalan yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Instrumen Hukum Pengendalian alih fungsi lahan Ruang Terbuka Hijau dalam rangka mencegah kerusakan lingkungan?
2. Bagaimanakah Penegakan hukum terhadap alih fungsi Ruang Terbuka Hijau yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kota?

## **1.3 Tujuan Penulisan**

Penulisan ini bertujuan untuk adalah :

1. Untuk menganalisis pengendalian alih fungsi lahan RTH dalam mencegah kerusakan lingkungan.
2. Untuk menganalisa Penegakan hukum terhadap alih fungsi Ruang Terbuka Hijau yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kota .

## **1.4 Manfaat Penulisan**

Penulisan bermanfaat bagi adalah :

- a) Manfaat bagi akademisi

Penulisan tersebut diharapkan mampu memberi sumbangan pemikiran untuk mempertajam ilmu sekaligus acuan bareferensi untuk penelitian lanjutan

khususnya di bidang Hukum Lingkungan, Hukum Pemerintahan yang berkaitan dengan izin lingkungan, dan Hukum Penataan Ruang.

b) Manfaat Bagi Praktis

Bermanfaat dapat memberi pengetahuan ataupun dikalangan praktisi hukum yang meliputi: Hukum Lingkungan, Hukum Pemerintahan yang berhubungan dengan izin lingkungan, dan Hukum Penataan Ruang.

c) Manfaat Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini dapat sebagai bahan pengetahuan serta masukan bagi masyarakat luas khususnya dalam hal lingkungan, izin lingkungan maupun tata ruang wilayah.

## **1.5 Kajian Pustaka**

### **Konversi Lahan (alih Fungsi Lahan)**

Ditinjau dari perspektif bidang ilmu lain, Lahan merupakan sumber daya alam yang memiliki fungsi sangat luas dalam memenuhi berbagai kebutuhan manusia dari sisi ekonomi lahan merupakan input tetap yang utama bagi berbagai kegiatan produksi komoditas pertanian dan non-pertanian. Banyaknya lahan yang digunakan untuk setiap kegiatan produksi tersebut secara umum merupakan permintaan turunan dari kebutuhan dan permintaan komoditas yang dihasilkan. Oleh karena itu perkembangan kebutuhan lahan untuk setiap jenis kegiatan produksi akan ditentukan oleh perkembangan jumlah permintaan setiap komoditas. Pada umumnya komoditas pangan kurang elastis terhadap pendapatan dibandingkan permintaan



komoditas nonpertanian, konsekuensinya adalah pembangunan ekonomi yang membawa kepada peningkatan pendapatan cenderung menyebabkan naiknya permintaan lahan untuk kegiatan di luar pertanian dengan laju lebih cepat dibandingkan kenaikan permintaan lahan untuk kegiatan pertanian<sup>5</sup>

Pengalihan fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan potensi lahan itu sendiri. Alihfungsi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.<sup>6</sup> Menurut Bambang Irawan dan Supena Friyatno, proses alih fungsi lahan (konversi lahan) dapat dilakukan oleh petani sendiri atau dilakukan oleh pihak lain

## **1.6 Dasar Hukum Alih Fungsi Lahan**

### **a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945**

Mengatur konsep pengalihfungsian lahan hanya tercermin pada gagasan tentang kekuasaan dan hak asasi manusia serta konsep ekonomi. Kedaulatan ada

---

<sup>5</sup>Syarif Imama Hidayat, 2008. "Analisis Konversi Lahan Sawah Di Propinsi Jawa Timur" jurnal: fakultas pertanian UPN "veteran" Jawa Timur

<sup>6</sup>Eka Fitrianiingsih, 2017, Tinjauan terhadap Alih Fungsi Tanah Pertanian ke non Pertanian (permukiman) di kecamatan tomoni kabupaten luwu timur, skripsi, fakultas hukum, universitas hasanudin Makassar, hlm 15-16

ditangan rakyat yang tercermin dalam konsep hak asasi manusia atas lingkungan hidup yang sehat sebagai mana dimaksud dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yaitu: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan Lingkungan Hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Selain tercermin pada gagasan tentang kekuasaan dan hak asasi manusia atas lingkungan hidup, pengalihfungsian lahan juga tercermin pada konsep demokrasi yang terkait dengan prinsip pembangunan berkelanjutan dan wawasan lingkungan, yang tegas diatur dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Pasal 33 ayat(3) berbunyi:

*“Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”* dan ayat (4) berbunyi:

*“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisien-berkeadilan, berkelanjutan berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”*

Berdasarkan uraian pasal tersebut berarti pemerintah berwenang dalam mengatur semua yang ada di Indonesia dalam hal ini mengatur kekayaan alam untuk kemakmuran rakyat, begitu pula mengenai alih fungsi lahan.

b. UU No. 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang

Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi:

*“Rencana Tata Ruang wilayah Nasional merupakan strategi dan arahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang wilayah negara, yang meliputi: a. tujuan nasional dari pemanfaatan ruang untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertahanan keamanan; b. struktur dan pola pemanfaatan ruang wilayah nasional; c. kriteria dan pola pengelolaan kawasan lindung, kawasan budi daya, dan kawasan tertentu.”*

Dari pasal tersebut mengandung pengertian rencana tata ruang wilayah merupakan strategi dari kebijakan rencana tata ruang Negara yang bertujuan pemanfaatan ruang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan ketahanan pangan terjamin.

c. UU No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Pasal 6 ayat (1) yang berbunyi:

*“Penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan :a. kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana; b. potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan; kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan; dan c. geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.”*

Dari pasal tersebut mengandung pengertian Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara termasuk

ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijak, berdaya guna dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan Konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **1.5.1 Perizinan sebagai upaya hukum pelestarian lingkungan**

Pengertian Perizinan merupakan suatu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap aktifitas-kegiatan yang dilakukan oleh wargapenduduk. Perizinan dapatlah berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, menentukan kota dan ijin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum dapat melakukan kegiatan atau tindakan.<sup>7</sup>

Izin dalam arti luas adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan Perundang-Undangan untuk memperoleh melakukan tindakan atau perbuatan tertentu secara umum dilarang.<sup>8</sup> Izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam sector Pelayanan Publik*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015, h.168.

<sup>8</sup> Bagir Manan, *Ketentuan-ketentuan mengenai peraturan penyelenggaraan hak kemerdekaan berkumpul ditinjau dari perspektif UUD 1945*, Makalah, Jakarta, 1995, h.8

<sup>9</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2014, h.198

Menurut Philipus M.Hadjon Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan Peraturan perundang-undangan, dengan memberi izin penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan – tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.<sup>10</sup>

Izin sebagai instrument yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan yang konkrit.<sup>11</sup>Sebagai suatu instrument, izin berlaku selaku ujung tombak sebagai pengarah, perekayasa dan bagian penting dari lingkungan hidup yang mempunyai fungsi preventif. Hal ini berarti persyaratan-persyaratan yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri.<sup>12</sup>Adapun mengenai tujuan perizinan,hal ini tergantung pada kenyataan konkrit yang dihadapi.Keragaman peristiwa konkrit menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin.Meskipun demikian, dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Keinginan mengarahkan (mengendalikan “Sturen”) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin gangguan);
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin izin lingkungan);
3. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang,izin membongkar pada monument-monumen);

---

<sup>10</sup> Philipus M.Hadjon, Pengantar Hukum Perijinan, Suranaya, Yuridika, 1993, h.4

<sup>11</sup> *Ibid.*, h.5

<sup>12</sup> Adrian Sutedi, *Hukum*, Op Cit, h. 168.

4. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni didaerah padat penduduk);
5. Pengarahan dengan menseleksi orang-orang dan aktifitas-aktivitas (ijin berdasarkan “*drank en horecawet*” ,dimana pengurus harus memenuhi syarat tertentu).

Tidak hanya izin yang digunakan sebagai indikator utama dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Penerapan asas-asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan yang baik juga diperlukan dalam menjaga keseimbangan fungsi lingkungan hidup. Ditentukan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan ; Perlindungan dan pengelolaan Lingkungan Hidup dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Tanggung jawab Negara;
- b. Kelstarian dan keberlanjutan;
- c. Keserasian dan keseimbangan;
- d. Keterpaduan;
- e. Manfaat;
- f. Kehati-hatian;
- g. Keadilan;
- h. Ekoregion;
- i. Keanekaragaman hayati;
- j. Pencemar membayar

- k. Partisipatif;
- l. Kearifan local;
- m. Tata kelola yg baik;
- n. Otonomi daerah.

Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus seimbang antara kepentingan peningkatan ekonomi dengan kepentingan melestarikan lingkungan. Sejauh ini, kedua hal tersebut menjadi terpisah satu sama lain. Pemerintah dan kalangan swasta dipandang sebagai pihak yang lebih mengutamakan kepentingan ekonomi dibandingkan kepentingan pelestarian lingkungan. Sementara pihak lain, terutama para penggiat lingkungan memandang pelestarian lingkungan merupakan aspek utama yang harus diperhatikan. Perizinan lingkungan adalah sarana yuridis administrasi untuk mencegah dan menanggulangi (pengendalian) pencemaran lingkungan. Izin sebagai sarahokum persetujuan dari beberapa penguasa berdasarkan peraturan- perundangan.

Pemegang izin dilarang melakukan tindakan menyimpang dari ketentuan-ketentuan tersebut dan juga sebagai instrument yang paling pokok (penting). Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan pemohon melakukan tindakan-tindakan spesifik yang sebenarnya dilarang. Dengan kata lain izin adalah suatu perkenaan dari suatu larangan. Melalui perizinan, seorang warga Negara diberikan suatu perkenaan untuk melakukan sesuatu aktivitas yang semestinya dilarang. Demikian, ketentuan-ketentuan perizinan mutlak dicantumkan batas-batasnya bagi setiap kegiatan.

Mengenai perizinan diatur dalam Pasal 36,37, 38,39,40, dan 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009.

### 1.5.2 Penegakan Hukum Lingkungan

Menurut Hwkins, istilah penegakan hukum (*law enforcement*) dapat dilihat dari dua sistem atau strategi yang disebut “compliance” dengan “conciliatory style” sebagai karakteristiknya, dan “sanctioning” dengan “*penal style*” sebagai ciri utamanya. Conciliatory style bersifat remedial, suatu metode “*social repair and maintenance, assistance of people in trouble*” yang berkaitan dengan “*what is necessary to ameliorate a bad situation*”. Sedangkan penal control “prohibits with punishment”, sifatnya adalah “accusatory”, hasilnya “binary”, yaitu :” all or nothing punishment or nothing”<sup>13</sup>.

Lebih lanjut *notitie handhaving malleurecht*, merumuskan penegakan hukum (*rechtshandhaving*) sebagai:

“ *Het door controle en het toepassen ( of dreigen daarmee) van administratiefrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften worden nageleefd*”.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>Kartono, “ Penegakan Hukum Lingkungan Administrasi Dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup”. Jurnal Dinmika Hukum Vol 9 No.3 , September 2009, h.249 dikutip dari Keith Hawkins , 1984, Environment and Enforcement, Oxford: Clarendon Press, h. 3-4

<sup>14</sup>Koesnadi Hardjasoemmantri, 1994, Pengantar Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia, Makalah Dalam Penataran Penegakan Hukum Lingkungan 9-14 Januari 1995, Eks Kerjasama Indonesia-Belanda, Surabaya : Fak.Hukum Unair, h1.



(Pengawasan dan penerapan (atau dengan ancaman) penggunaan instrument administrative, kepidanaan atau keperdataan sehingga dicapai penataan ketentuan hokum dan peraturan yang berlaku umum individual).

Menurut Soejono Soekanto supaya penegakan hukum dapat berjalan dengan baik dan benar, paling sedikit harus ada beberapa faktor yang harus dipenuhi:

1. Kaedah hukum atau peraturanitu sendiri.
2. Petugas yang menerapkan atau menegakann.
3. Fasilitas yang diharapkan akan dapat mendukung pelaksanaan kaedah hokum.
4. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.<sup>15</sup>

Pengertian penegakan hokum lingkungan menurut Tim Penyusun Kebijakan Strategi dan Rencana Aksi Pengelolaan Lingkungan Hidup Kantor menteri Negara Lingkungan Hidup, bahwa penegakan hukum lingkungan hidup adalah tindakan untuk menerapkan perangkat hukum melalui upaya pemaksaan sanksi hukum guna menjamin ditaatinya ketentuan –ketentuan yang termuat dalam peraturan perundang-undangan lingkungan hidup.<sup>16</sup> Penegakkan hokum tidak saja berlaku dalam tata hubungan manusia dengan manusia, tetapi juga antara manusia dengan lingkungan hidupnya. Sehubungan dengan hal tersebut,Suparni menandakan bahwa penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan

---

<sup>15</sup> Syahrul Mahmud, *Problematika Penerapan Delik Formil Dalam perspektif penegakan Hukum Pidana Lingkungan di Indonesia; Fungsionalisasi Azas Ultimum Remedium Sebagai Ppengganti Azas Subsidiaritas*, CV. Mandar Maju, Cetakan ke I, Bandung, 2012, h 203 dikutip dari Soerjono Soekanto

<sup>16</sup>M .Said Saile, *Penegakkan Hukum Lingkungan Hidup*, Restu Agung, Jakarta, 2003, h.21

dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan secara administratif, keperdataan dan kepidanaan. Selanjutnya dikatakan bahwa penegakan hukum dapat dilakukan secara preventif dan represif.<sup>17</sup>

Penegakan hukum yang bersifat represif ditujukan untuk menanggulangi perusakan dan atau pencemaran lingkungan dengan menjatuhkan atau memberikan sanksi (hukuman) kepada perusak dan pencemar lingkungan yang dapat berupa sanksi pidana (penjara dan denda), sanksi perdata (ganti kerugian dan atau tindakan tertentu), dan atau sanksi administrasi (Paksaan Pemerintahan, uang paksa dan pencabutan izin). Terkait dengan pengenaan sanksi hukuman administrasi diatur dalam Pasal 76 sampai 82 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Sedangkan penegakan hukum yang bersifat preventif ditujukan untuk mencegah terjadinya perbuatan atau tindakan yang dapat menimbulkan perusakan maupun pencemaran lingkungan. Upaya diatas dilakukan dalam rangka pembangunan berkelanjutan lingkungan dengan menerapkan instrumen kebijaksanaan lingkungan dengan baik.

Didalam pengaturan ruang terbuka hijau diperkotaan itu sendiri terdapat beberapa tujuan yang hendak dicapai. Tujuan pembentukan RTH di wilayah perkotaan adalah:

---

<sup>17</sup>Nur Yanto, *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*, Edisi Pertama, Jakarta :Mitra wacana Media, 2018, h.79

1. Meningkatkan mutu lingkungan hidup perkotaan dan sebagai sarana pengamanan lingkungan perkotaan;
2. Menciptakan keserasian lingkungan alam dan lingkungan binaan yang berguna bagi kepentingan masyarakat.

Telah diketahui, baik dari teknis maupun kebutuhan secara ekologis, RTH didalam suatu lingkungan perkotaan pada dasarnya memang dibutuhkan. Secara teknis pelaksanaan pengadaan ruang hijau di suatu lingkungan kota sangat tergantung selain pada jenis RTH yang ada, juga tergantung pada pengelolaannya.

Pengelolaan Ruang terbuka hijau dikota-kota besar seperti di Provinsi Jawa Timur sendiri sedang dalam pengembangan. Hal ini terlihat dari langkah dan tindakan Pemerintah provinsi Jawa Timur dalam mengupayakan pembangaunan kawasan hijau berupa taman-taman kota sebagai wujud realisasi didalam peraturan perundang-undangan. RTH merupakan kawasan yang terdiri dari kawasan kota, kawasan hijau, jalur hijau, kawasan hijau khusus, kawasan rekreasi, kawasan hijau hutan kota, dan kawasan hijau pekarangan<sup>18</sup>.

Namun Keberadaan Ruang terbuka hijau khususnya di Indonesia masih sering kali dikalahkan oleh berbagai kepentingan lain yang lebih menguntungkan dan cenderung berorientasi pada pembangunan fisik untuk kepentingan ekonomi. Untuk merealisasikan keberadaan ruang terbuka hijau yang mumpuni diperkotaan Indonesia diperlukan komitmen yang kuat dari semua pihak baik itu Pemerintah Pusat dan

---

<sup>18</sup>Urip Santoso, *Hukum Penataan Ruang*, Airlangga University Press, Surabaya, 2012, h.121

Pemerintah daerah, masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya. Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi dibidang lingkungan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah otonom.

Kewenangan Pemerintah Pusat diatur dalam Pasal 2 ayat (3) angka 18 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, didalam pasal tersebut dipaparkan bahwa kewenangan Pemerintah pusat antara lain melingkupi dalam menetapkan pedoman pengendalian sumber daya alam dan pelestarian fungsi, pengaturan pengelolaan lingkungan dalam pemanfaatan sumber daya diluar 12 mil. serta penilaian analisis mengenai dampak lingkungan bagi kegiatan-kegiatan yang potensial berdampak negatif pada masyarakat luas.

### **1.7 Pengendalian Pemanfaatan Ruang**

Bentuk Pengendalian pemanfaatan ruang pada dasarnya meliputi empat jenis yaitu; Peraturan zonasi, Pemberian Izin, Insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi.

- a. Penetapan zonasi
- b. Pemberian Izin
- c. Insentif dan disinsentif
- d. Pemberian sanksi

Peraturan zonasi adalah ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok atau zona peruntukkan yang penetapannya dalam rencana detail tata ruang. Perizinan adalah upaya untuk alat untuk boleh tidaknya suatu kegiatan dapat berlangsung pada suatu wilayah sesuai dengan rencana tata ruang dengan mengeluarkan izin. Izin yang dimaksud merupakan izin pemanfaatan ruang. Pemberian Insentif dan Disinsentif merupakan kegiatan untuk mendorong pembangunan agar sejalan dengan rencana tata ruang. Pengenaan sanksi upaya untuk memberikan tindakan penertiban atas pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

### **1.8 Metode Penelitian**

Berdasarkan substansi hukumnya, penelitian tersebut merupakan penelitian normatif, yakni penelitian yang beranjak dari hakikat dari penelitian hukum.<sup>19</sup> Sebagai dampak pemilihan topik pembasanan yang akan ditelaah lebih dalam penelitian tersebut objeknya adalah permasalahan hukum (sedangkan hukum adalah prinsip atau norma yang ada dalam masyarakat), maka penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.

---

<sup>19</sup> Philipus M. Hadjon, dan Tatiek Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gaja Mada University Press, 2005, h. 3

## 1.9 Pendekatan

Pendekatan penelitian digunakan untuk mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dibahas. Adapun pendekatan masalah dalam penelitian hukum ini yaitu :

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Statute Approach atau pendekatan melalui Undang-Undang yaitu, pendekatan yang dilakukan oleh peneliti dengan mengidentifikasi serta membahasakan peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan permasalahan yang dianalisa. Metode pendekatan perundang-undangan menggunakan hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga, metode pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan menggunakan legislasi dan regulasi.<sup>20</sup>

b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Dalam menggunakan pendekatan kasus, harus ditemukan fakta-fakta materiilnya. Fakta-Fakta materiil tersebut dapat berupa orang, tempat, waktu dan segala yang menyertainya asalkan tidak terbukti sebaliknya.<sup>21</sup>

c. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

---

<sup>20</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, h.133.

<sup>21</sup>*Ibid.*,h.134

*Conseptual Approach* atau pendekatan masalah melalui konsep hukum merupakan pendekatan yang dilakukan dengan membahas konsep-konsep hukum yang ada berdasarkan peraturan Perundang-Undangan yang ada..<sup>22</sup>

Adapun dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) dan Pendekatan Konsep (*Conseptual approach*). Dimana melalui pendekatan-pendekatan tersebut dapat meneliti masalah-masalah mengenai keeksistensian Pemerintah Daerah dalam hal perizinan dan bentuk tanggung jawab jika terjadi permasalahan mengenai izin dalam pelaksanaan tersebut.

### **1.10 Bahan Penelitian**

- a. Bahan Hukum Primer yakni bahan hukum yang berupa autoritatif, artinya mempunyai otoritas<sup>23</sup>. Bahan Hukum primer terdiri dari Perundang-Undangan, catatan-catatan resmi ataupun risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer dalam penulisan ini adalah :
  - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
  - 2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara RI tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4725);
  - 3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan atau gedung;

---

<sup>22</sup>*Ibid.*, h.135

<sup>23</sup>Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, bayu Media Publishing, Malang, 2005, h. 240

- 4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Penegakan Lingkungan Hidup;
  - 5) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2048);
  - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang RTRW Nasional (Lembaran RI Tahun 2008 Nomor 48, Tamabahan Lembaran Negara RI No 4833);
  - 7) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan atau gedung;
  - 8) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan RTH dikawasan Perkotaan;
- b. Bahan Hukum sekunder adalah bahan hokum yang terdiri dari buku-buko tesis, Jurnal-jurnal hokum, pendpat paraf sarjana, kases-kasas hokum, yurisprudenci, dan hhasil-khasil symposium makhir yang berkaitan dengan topic penelitian.<sup>24</sup>

### **1.11 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Prosedur pengumpulan tesis ini adalah dari sumber bahan hokum primer yang diperoleh dengan cara membaca aturan hokum yang berhubungan dengan materi yang dibahas kemudian digabung dengan bahan sekunder, yaitu dengan studi pustaka melalui pendapat-pendapat hokum, makalah hukum dan literatur hukum,

---

<sup>24</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Loc Cit*



artikel hukum di internet. Setelah semua bahan terkumpul dan dilakukan identifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut, selanjutnya berdasarkan hasil identifikasi tersebut dilakukan sistematisasi atas bahan-bahan hukum tersebut

### **1.12 Analisa Bahan Hukum**

Bahan hukum yang diperoleh kemudian dianalisis menggunakan prosedur dan tahapan dengan menginventarisir bahan hukum yang kemudian diidentifikasi dengan menggunakan bahan hukum yang telah didapatkan sebelumnya (bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder) dan juga menggunakan cara interpretasi, Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo mengemukakan, interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang member penjelasan yang gamblang mengenai teks, Undang-Undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Adapun interpretasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah interpretasi gramatikal, maksudnya adalah penafsiran gramatikal berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundangan yang ditafsirkan dengan berpedoman pada arti perkataan menurut tata bahasa<sup>25</sup>. Kemudian hasil analisis tersebut disusun secara sistematis dan sesuai dengan tahapan pembahasan dalam tulisan tesis ini.

### **1.13 Sistematika Penulisan**

---

<sup>25</sup>Sudikno MertoKusumo, *Bab –Bab Tentang Penemuan Hukum*, PT Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1993, h. 13

Sistematika yang di tulis dalam bab ini merupakan uraian dalam bentuk logis urutan dari bab dan sub bab menjawab topik masalah isu hukum yang terjadi. Dengan tema sentral sesuai masalah dalam rumusan pertanyaan.

Penulisan penelitian ini disusun dengan sistematika pembahasan yang terbagi dalam 4 (empat) bab, dan masing-masing bab dibagi lagi dalam beberapa sub bab, yaitu:

- a. BAB I adalah -permasalahan yang akan dibahas dalam bab-bab selanjutnya, kemudian dijabarkan mengenai tujuan penulisan, manfaat penulisan, metode penelitian yang menguraikan mengenai tipe penelitian, pendekatan masalah, bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum dan pengolahan dan analisa bahan hukum, dan sistematika penulisan.
- b. BAB II yaitu . Bagaimana Instrumen Hukum Pengendalian alih fungsi lahan RTH dalam mencegah perusakan lingkungan? Mengingat RTH merupakan kawasan atau area jalur hijau yang penggunaannya bersifat terbuka, sedangkan penyediaan dan pemanfaatan RTH tersebut didasarkan atas RTRW Kota maupun Kabupaten.
- c. BAB III adalah yakni Bagaimana penegakan hukum terhadap alih fungsi lahan Ruang Terbuka Hijau yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kota.
- d. BAB IV adalah Penutup, merupakan bagian akhir dari penulisan penelitian yang berisi menguraikan mengenai tipe penelitian, pendekatan masalah,

bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum dan pengolahan dan analisa bahan hukum, dan sistematika penulisan. memberi saran untuk menjawab pertanyaan dalam tulisan.