

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Manusia dan lingkungan memiliki hubungan yang saling berkaitan dan membutuhkan antara satu dengan lain, sehingga secara prinsip manusia harus memperhatikan lingkungan agar tidak terjadi kerusakan terhadap lingkungan tersebut. Namun semakin tingginya tingkat peradaban, manusia seolah-olah semakin meminggirkan kondisi lingkungan bahkan cenderung acuh tak acuh terhadap lingkungan padahal lingkungan merupakan elemen yang sangat penting bagi manusia.¹

Pesatnya laju pembangunan juga seolah menjadi penghalang bagi keberlanjutan ekosistem lingkungan hidup di tiap daerah. Kondisi tersebut menyebabkan lingkungan hidup mendapat tekanan yang cukup berat sehingga lahan kritis cenderung meningkat, penyusutan keanekaragaman hayati, pencemaran tanah, air dan udara bertambah. Kenyataan tersebut berdampak kepada sulitnya masyarakat mendapatkan lingkungan yang bersih dan nyaman,² Padahal kehidupan manusia sangat bergantung pada organisme hidup lain. Tumbuhan dapat hidup tanpa manusia tetapi manusia tidak dapat hidup tanpa tumbuhan. Karena tumbuhan yang menyediakan makanan dan energi untuk manusia.³

Kebutuhan akan lingkungan yang sehat telah diatur dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan”. Namun

¹ Juniar Ridwan dkk, 2013, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Bandung, Nuansa Ceditia, hlm 25.

² Nopitasari Suparjo, 2016, “Aspek Hukum Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah kota Makassar” *Skripsi* Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm 1.

³ Marhaeni Ria Siombo, 2012, *Hukum lingkungan dan Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, hlm 8.

kenyataannya saat ini hampir seluruh daerah di Indonesia sulit untuk mendapatkan lingkungan hidup yang bersih dan nyaman.

Berdasarkan hal tersebut maka pemerintah mengeluarkan suatu produk hukum yang mengatur tentang batas, fungsi, dan pengelolaan ruang dalam suatu kawasan yaitu Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang yang beberapa ketentuannya diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Undang-undang ini memiliki tujuan untuk mengatur bagaimana pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan dan tanah-tanah yang ada digunakan sebagaimana fungsinya.

Perkembangan penataan ruang di berbagai wilayah di Indonesia semakin berkembang sejak muncul kebijakan terkait dengan otonomi daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan kepada daerah untuk penyelenggaraan penataan ruang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan yang didasarkan pada pendekatan administratif dan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda. Daerah memiliki kewenangan mengimplementasikan kebijakan otonomi dan daerah juga memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan. Implikasinya diperlukan kebijakan pengendalian lingkungan hidup yang mengupayakan adanya ruang terbuka hijau.⁴

Ruang Terbuka dapat diartikan sebagai ruang (diluar bangunan) yang meliputi tanaman, lapangan olahraga, jalan, pedestrian, dan lain-lain. Sedangkan ruang terbuka menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Hijau Kawasan Perkotaan menjelaskan bahwa:

“ruang terbuka adalah ruang-ruang dalam kota atau wilayah yang lebih baik dalam bentuk area/kawasan maupun dalam bentuk area memanjang/jalur dimana dalam penggunaannya

⁴ Sulistyو Wibowo, 2019, “Implementasi Ketentuan Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Berdasarkan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang di Kota Surakarta” *Skripsi* Universitas Sebelas Maret, Surakarta, hlm 3.

lebih bersifat terbuka yang pada dasarnya tanpa bangunan.” Ruang terbuka ini merupakan elemen penting yang dipertimbangkan dalam perencanaan kota.

Secara prinsip, aktivitas manusia tidak dapat terlepas dari ruang terbuka hijau. Pada kawasan perkotaan ruang terbuka hijau memegang peranan penting dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dalam beraktivitas sekaligus mendatangkan dan mengendalikan kenyamanan serta keserasian estetika kota. Ruang terbuka hijau kawasan perkotaan merupakan bagian dari ruang terbuka suatu kawasan perkotaan yang diisi oleh tumbuhan dan tanaman guna mendukung manfaat ekologi, sosial, budaya, ekonomi dan estetika.⁵

Ruang terbuka hijau merupakan salah satu elemen penting dalam suatu kota yang berfungsi untuk menyeimbangkan keadaan ekologi pada suatu kawasan agar terjadi keseimbangan antara ekosistem dan perkembangan pembangunan pada masa sekarang. Oleh sebab itu, dalam membangun ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan dibutuhkan komitmen, dukungan sarana dan prasarana, fasilitas, dan pelayanan dari pemerintah untuk mengadakan dan mengelola tersedianya ruang terbuka hijau yang memadai serta dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar tidak terjadi penyalahgunaan ruang terbuka.⁶

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan, ruang terbuka hijau kawasan perkotaan memiliki fungsi :

- a. Pengaman keberadaan kawasan lindung perkotaan;
- b. Pengendali pencemaran dan kerusakan tanah, air dan udara;
- c. Tempat perlindungan plasma nuftah dan keanekaragaman
- d. Pengendali tata air; dan
- e. Sarana estetika kota

⁵ Siti Marcelinna Nabila, 2019, “Penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan Oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta” *Skripsi* Universitas Andalas, Padang, hlm 5.

⁶ *Ibid.*

Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan, manfaat ruang terbuka hijau adalah sebagai berikut :

- a. Sarana untuk mencerminkan identitas daerah;
- b. Sarana penelitian, pendidikan dan penyuluhan;
- c. Sarana rekreasi aktif dan pasif serta interaksi sosial;
- d. Meningkatkan nilai ekonomi lahan perkotaan;
- e. Menumbuhkan rasa bangga dan meningkatkan prestise daerah;
- f. Sarana aktivitas sosial bagi anak-anak, remaja, dewasa dan manula;
- g. Sarana ruang evakuasi untuk keadaan darurat;
- h. Memperbaiki iklim mikro; dan
- i. Meningkatkan cadangan oksigen perkotaan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 12 Peraturan Daerah Kabupaten Bungo Nomor Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bungo Tahun 2013-2033 ‘Pengendalian Pemanfaatan Ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang’. Penyediaan ruang terbuka hijau harus disesuaikan dengan peruntukan yang telah ditentukan dalam rencana tata ruang (RTRW Kabupaten Bungo), berdasarkan Lampiran Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/PRT/M/2008 Tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan ruang terbuka hijau taman kota dapat dimanfaatkan penduduk untuk melakukan berbagai kegiatan sosial pada suatu kota atau bagian wilayah kota. Taman ini dapat berbentuk ruang terbuka hijau (lapangan hijau), yang dilengkapi dengan fasilitas rekreasi, taman bermain (anak/balita), taman khusus (untuk lansia) fasilitas olahraga terbatas dengan minimal ruang terbuka hijau 30%, semua fasilitas tersebut terbuka untuk umum.⁷

Berdasarkan Pasal 1 angka 42 Peraturan Daerah Kabupaten Bungo Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bungo Tahun 2013-2033 menyebutkan bahwa “Ruang Terbuka Hijau selanjutnya disebut RTH adalah area

⁷ Direktorat Jendral Penataan Ruang Departemen Pekerjaan Umum, *Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan*, hlm 52.

memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuhan, tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.”

Berdasarkan Pasal 13 Peraturan Bupati Bungo Nomor 38 Tahun 2017 Tentang Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Bagan Struktur Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kabupaten Bungo yang memiliki wewenang dalam ruang terbuka hijau kawasan perkotaan, khususnya pada pertamanan adalah bidang permukiman dan sarana utilitas, dimana bidang permukiman dan sarana utilitas dalam melaksanakan tugas dan fungsinya menunjuk seksi pertamanan untuk melaksanakan tugas pada bidang pertamanan. Dimana seksi pertamanan melakukan pengembangan dan pemeliharaan taman kota, monumen, jalur hijau, media jalan, alun-alun, hutan kota dan fasilitas yang ada disekitarnya.

Permasalahannya disini adalah agar fungsi serta manfaat dari ruang terbuka hijau itu tercapai tentunya harus dilakukan pengawasan, tetapi pada kenyatannya beberapa ruang terbuka hijau yang ada di kabupaten bungo yang seharusnya menjadi tempat rekreasi dan tempat bermain anak-anak dan keluarga terjadi alih fungsi lahan dimana taman dimanfaatkan tidak sesuai sebagaimana mestinya oleh masyarakat yaitu untuk berdagang. Berdasarkan Pasal 12 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan “Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan tidak dapat dialihfungsikan.”

Sesuai dengan uraian latar belakang yang singkat diatas, penulis merasa tertarik untuk mengadakan penelitian terkait Pengawasan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bungo, yang dalam hal ini merupakan tugas dan wewenang dari Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman. Sehingga berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut dengan mengangkat judul “PENGAWASAN PEMANFAATAN RUANG TERBUKA HIJAU KAWASAN PERKOTAAN OLEH PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BUNGO”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang penulis kemukakan diatas ada beberapa permasalahan yang menarik perhatian penulis untuk mencari jawabannya. Permasalahan-permasalahan tersebut antara lain :

1. Bagaimana pengawasan pemanfaatan ruang terbuka hijau oleh pemerintah daerah Kabupaten Bungo?
2. Bagaimana tindak lanjut pemerintah daerah Kabupaten Bungo dalam mengawasi pelanggaran pemanfaatan ruang terbuka hijau di Kabupaten Bungo?

C. Tujuan Penelitian

Penulis mencoba mencari tahu tentang hal-hal yang telah dirumuskan pada rumusan masalah yang dituangkan dalam tujuan penelitian, yaitu :

1. Untuk Mengetahui pengawasan pemanfaatan ruang terbuka hijau di Kabupaten Bungo
2. Untuk mengetahui tindak lanjut yang dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Bungo dalam mengawasi pelanggaran pemanfaatan ruang terbuka hijau.

D. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan penelitian sebagaimana yang telah dituangkan di atas, maka diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat sebagai berikut :

1. Secara Teoritis untuk dapat memberikan manfaat pada pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum dan bidang Hukum Administrasi Negara khususnya pada program kekhususan Hukum Agraria dan Sumber Daya Alam dan diharapkan dapat memperkaya referensi literatur dalam dunia kepustakaan tentang kajian mengenai pengawasan pemanfaan ruang terbuka hijau.
2. Secara praktis sebagai sumbangan pemikiran bagi kepentingan Negara, Bangsa, Masyarakat dan Pembangunan.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini yaitu yuridis empiris, yaitu pendekatan yang menekankan pada aspek hukum (peraturan perundang-undangan yang berlaku) yang dihubungkan dengan pelaksanaannya di lapangan.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, maksudnya adalah penelitian ini menggambarkan suatu keadaan yang sebenarnya diteliti tentang pengawasan pemanfaatan ruang terbuka hijau oleh pemerintah daerah Kabupaten Bungo, sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis.

3. Sumber Data

Sumber data Penelitian ini berasal dari :

a) Penelitian Kepustakaan (*Library research*)

Penelitian Kepustakaan (*Library research*) berasal dari buku-buku, literatur-literatur serta bacaan yang diperoleh dari :

- 1) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas;
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas;
- 3) Jurnal/*e-jurnal*;
- 4) Situs hukum dari internet.

b) Penelitian Lapangan (*Field research*)

Penulis melakukan penelitian lapangan dengan melakukan wawancara secara langsung dengan pihak dinas perumahan dan kawasan permukiman Kabupaten Bungo dan pihak yang terkait lainnya.

4. Jenis Data

a) Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari objek penelitian dengan melakukan wawancara secara langsung dengan Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman kemudian pihak-pihak lain yang terkait dengan masalah di atas yang membantu dalam pengumpulan data, serta bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, seperti hasil penelitian, wawancara, literatur dan sebagainya.

b) Data Sekunder

Data Sekunder terdiri dari :

- 1) Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang mengikat dalam hal ini berupa peraturan perundang-undangan, antara lain :
 - (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - (b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria;
 - (c) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
 - (d) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
 - (e) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
 - (f) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
 - (g) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan;

- (h) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/PRT/M/2008 Tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan;
- (i) Peraturan Daerah Kabupaten Bungo Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bungo Tahun 2013-2033;
- (j) Peraturan Daerah Kabupaten Bungo Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Ketertiban Umum
- (k) Peraturan Bupati Bungo Nomor 38 Tahun 2017 Tentang Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi, Serta Bagan Struktur Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang dapat membantu dalam menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti hasil karya dari berbagai kalangan hukum yang dapat berbentuk dalam buku, skripsi, majalah, artikel pada media cetak dan elektronik.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus dan ensiklopedia, serta *browsing internet* yang membantu untuk mendapatkan bahan dalam penulisan yang berhubungan dengan masalah penelitian.

5. Teknik Pengumpulan Data

Mengenai teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

- a) Studi Dokumen, yaitu pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menganalisis data tersebut. Studi dokumen merupakan pengumpulan data yang dipergunakan untuk memperoleh data sekunder dengan cara menggali sumber-sumber tertulis baik dari perpustakaan, instansi maupun literatur yang relevan dengan materi penulisan.⁸
- b) Wawancara, yaitu metoda pengumpulan data dengan jalan komunikasi, yakni melalui kontrak atau hubungan pribadi antara pengumpulan data pewawancara dengan sumber data (responden).⁹ Metode wawancara yang digunakan adalah semi-terstruktur, penulis telah menyiapkan beberapa pertanyaan terlebih dahulu dan menyesuaikan pertanyaan lainnya ketika melihat langsung kawasan yang dijadikan objek penelitian. Dalam penelitian ini wawancara direncanakan dilaksanakan pada kantor Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, pelaku usaha yang berkegiatan pada ruang terbuka hijau kabupaten bungo. Mereka antara lain Bapak Yendra sebagai Kepala Bidang Permukiman dan Sarana Utilitas, Bapak Maaruf Amrullah sebagai Kepala Seksi Pertamanan, Bapak Rajab Sihotang sebagai Kepala Seksi Penataan Ruang dan Utilitas.

6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

- a) Pengolahan Data

Pengolahan data disusun secara sistematis melalui proses *editing* yaitu merapikan kembali data-data yang telah diperoleh dengan memilih data yang sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian, sehingga didapat suatu

⁸ Soedjono Soekanto, 2012, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, hlm 68.

⁹ Rianto Adi, 2005, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, hlm 72.

kesimpulan akhir secara umum yang nantinya dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan yang ada.

b) Analisis Data

Setelah data primer dan data sekunder diperoleh selanjutnya dilakukan analisis data yang didapat dengan menungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat terhadap data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut, penulis menggunakan metode analisis kualitatif yaitu uraian terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka tetapi berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan pakar, dan pendapat penulis sendiri.

