

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Pembangunan nasional di Indonesia yang mencakup sektor perumahan, industri, transportasi, perdagangan, dan sektor lainnya, memiliki peranan krusial dalam kegiatan pembangunan nasional. Penataan ruang dan perlindungan lingkungan hidup menjadi faktor penting dalam konteks ini. Mengingat kondisi tersebut, pentingnya perencanaan atau konsep ruang yang jelas dalam pembangunan di Indonesia, terutama di beberapa wilayah kota/kabupaten. Konsep ini berfungsi sebagai arahan dan pedoman dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan.<sup>1</sup> Namun, kondisi dimana konsep tata ruang yang digunakan sebagai pedoman dan arahan pembangunan belum mencapai hasil sesuai dengan tujuan dan arahan yang ditetapkan.

Persoalan konsep penataan ruang di Indonesia, tata ruang nasional dan tata ruang wilayah adalah isu-isu krusial yang mengalami perkembangan yang sangat dinamis. Hal ini tak dapat dipisahkan dari urgensi keberadaan ruang dalam kehidupan manusia, terutama dalam konteks pelaku kegiatan bisnis yang berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang. Oleh karena itu, diperlukan regulasi konkret dalam bentuk perundang-undangan yang berlaku untuk mengatur penataan ruang wilayah. Ini menjadi suatu keharusan untuk memastikan bahwa pemanfaatan ruang tersebut dilakukan dengan cara yang

---

<sup>1</sup> M.S.M.H. Ir. H. Juniarso Ridwan and S.H.M.H. Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang: Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah* (Bandung: Nuansa Cendekia, 2016).

teratur dan sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan keberlanjutan.<sup>2</sup> Tata ruang memiliki peran untuk mencapai pemanfaatan sumber daya yang optimal dan menghindari konflik yang dapat merugikan lingkungan hidup.

Pemanfaatan ruang dalam ketentuan Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 (selanjutnya disebut dengan UUPR) tentang “Penataan Ruang ialah upaya untuk mewujudkan struktur pola ruang sinkron dengan rencana tata ruang melalui penyusunan serta aplikasi acara pembiayaannya”. Lingkup tata ruang wilayah di tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota memiliki peran penting dalam pemanfaatan dan alokasi lahan yang saling berhubungan. Konsep ruang menjadi kunci dalam upaya mewujudkan proses pembangunan berkelanjutan dan untuk menjamin masa depan penggunaan ruang. Hal ini mencakup hasil atau dampak dari kegiatan pembangunan serta menjadi arahan atau rencana pembangunan yang diinginkan.

Ruang wilayah nasional yang tangguh dan aman berdasarkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional menggunakan :

1. Mewujudkan keharmonisan antara lingkungan alam dengan lingkungan sintetis;
2. Mewujudkan keterpaduan pada penggunaan sumber daya alam dengan asal daya insan;

---

<sup>2</sup> Theresa Yolanda Sirait et al., “INKONSISTENSI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP KEBERADAAN KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI SEBAGAI LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN,” *NOMMENSEN JOURNAL OF LEGAL OPINION* 1, no. 01 (June 30, 2020): 1–26.

3. Mewujudkan perlindungan dari fungsi ruang dengan pencegahan akibat negative terhadap lingkungan dampak dari pemanfaatan ruang.<sup>3</sup>

Dampak negatif dari pesatnya perkembangan kawasan di wilayah perkotaan maupun pedesaan terhadap lingkungan dan peningkatan intensitas bencana alam di seluruh tanah air. Perkembangan kawasan ini terjadi secara terus-menerus, dipicu oleh faktor seperti pertumbuhan penduduk, perubahan iklim, erosi, pengangguran, dan peningkatan urbanisasi. Semua faktor ini memberikan tekanan pada lahan subur dan sumber daya alam lainnya. Perkembangan tersebut tidak hanya menciptakan tekanan pada lingkungan, tetapi juga menciptakan persaingan yang meningkat untuk mendapatkan daerah lahan. Peningkatan permintaan pangan, pakan ternak, bahan baku, dan biomassa untuk industri, serta kebutuhan energi nasional dan internasional, mencerminkan tantangan dan peluang yang kompleks di bidang pertanian, industri, dan energi. Hal ini menciptakan tantangan serius dalam pengelolaan sumber daya alam dan penataan ruang yang berkelanjutan untuk mencapai keseimbangan antara pembangunan ekonomi dan pelestarian lingkungan.<sup>4</sup>

Perkembangan global saat ini telah mengakibatkan peningkatan jumlah konflik terkait perubahan dalam penggunaan lahan dan upaya peningkatan adaptasi terhadap perubahan iklim. Namun, di sisi lain, perkembangan ini juga memiliki potensi untuk meningkatkan pendapatan.<sup>5</sup> Lahan mempunyai manfaat

---

<sup>3</sup> Kemenhukumdanham, "Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Kerangka Otonomi Daerah" (2014): 135.

<sup>4</sup> Andi Setyo Pambudi and Santun R.P. Sitorus, "Omnibus Law Dan Penyusunan Rencana Tata Ruang: Konsepsi, Pelaksanaan Dan Permasalahannya Di Indonesia," *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja* 11, no. 2 (2021): 198–216.

<sup>5</sup> Sitorus Santun, "Perencanaan Penggunaan Lahan," *IPB Press*, no. November (2016): 1–255.

penting sebagai tempat tinggal dan juga mata pencaharian, mengenai hal tersebut lahan membutuhkan modifikasi mengenai peran perencanaan penggunaan lahan. Perencanaan penggunaan lahan telah menjadi syarat utama dalam setiap melakukan pembangunan yang bertujuan untuk keberlanjutan ekologi, ekonomi dan sosial. Hal penggunaan lahan ada kaitannya dengan campur tangan manusia terhadap lingkungan untuk memenuhi berbagai kebutuhan. Aktivitas manusia dapat mempengaruhi penggunaan lahan baik secara permanen maupun periodik, dan tujuannya bisa mencakup kebutuhan kebendaan, spiritual maupun gabungan keduanya.<sup>6</sup> Penggunaan lahan juga merupakan unsur penting dalam perencanaan wilayah.

Pentingnya perencanaan ruang wilayah sebagai bagian integral dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan di tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota, dengan memiliki tujuan utama untuk menjamin masa depan pembangunan ruang agar dapat berlangsung dengan baik. Pembangunan mencakup aspek lahiriah, seperti sandang, pangan, dan papan, serta kemajuan batiniah, seperti pendidikan, rasa aman, keadilan, dan kesehatan. Pembangunan juga harus mencakup kemajuan yang merata dan menyeluruh, tercermin dalam perbaikan kualitas hidup dan terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat.<sup>7</sup> Hal pembangunan berkelanjutan, maka dengan adanya UUPR sebagai landasan hukum yang memberikan legalitas terhadap penanganan masalah keruangan

---

<sup>6</sup> “213461-Kajian-Kesesuaian-Perubahan-Penggunaan-L,” *Teknik PWK* 2 Nomor 4 (2013).

<sup>7</sup> Emil Salim, *Lingkungan Hidup Dan Pembangunan* (Jakarta: 1995, n.d.).

dalam pembangunan wilayah yang di dalamnya terkandung peran pemerintah sebagai pengendali aksi pembangunan.

Kabupaten Mojokerto memegang peran penting dalam upaya percepatan pembangunan ekonomi serta sebagai bagian dari Kawasan Strategis Nasional (KSN) yang di kenal dengan “Gerbang Kertosusila” (Kertosurabaya-Mojokerto-Sidoarjo-Lamongan). Posisi tersebut merupakan bagian dari inisiatif pemerintah untuk mengembangkan kawasan-kawasan yang memiliki potensi strategis dalam mendukung pertumbuhan ekonomi nasional.<sup>8</sup> Kabupaten Mojokerto juga menjadi bagian dari Wilayah Pusat Pertumbuhan Penduduk Industri (WPPI) yang berpotensi dalam Rencana Induk Pembangunan Industri Provinsi Jawa Timur tahun 2020-2040 dengan menegaskan bahwa pada era revolusi industri 4.0 menekankan pada perencanaan pembangunan industri yang bersifat holistik.

Berdasarkan pemanfaatan lahan, Kabupaten Mojokerto memiliki kawasan lindung dan kawasan peruntukan industri. Berpusat pada dokumen RTRW kawasan lindung dan kawasan lindung sudah tertata dengan cukup baik. Adapun kawasan lindung memberikan perlindungan terhadap kawasan di bawahannya, kawasan perlindungan setempat, kawasan suaka alam, kawasan bencana, kawasan lindung geologi dan kawasan lindung lainnya. Ketersediaan Sumber Daya Alam (SDA) di Kabupaten Mojokerto cukup berlimpah sama halnya dengan ketersediaan SDM. Berdasrkan dokumen RTRW Kabupaten

---

<sup>8</sup> “Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Industri Kabupaten Mojokerto Tahun 2020-2040” (2022).

Mojokerto terdapat berbagai jenis sumber daya alam yang mampu mendukung kinerja industri. Hal tersebut sejalan dengan arahan Kementerian Lingkungan Hidup, bahwa Kabupaten Mojokerto memang dapat diperuntukkan sebagai wilayah industri, namun dengan regulasi yang cukup ketat agar tidak merusak lingkungan sekitarnya.

Pembangunan industri Kabupaten Mojokerto bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi yang didasari oleh Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 2 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Industri Kabupaten Mojokerto Tahun 2020-2040 (selanjutnya disebut dengan PERDA). Rencana pembangunan industri berkelanjutan di Kabupaten Mojokerto juga didasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032 (selanjutnya disebut dengan PERDA). Aturan-aturan yang menyertai pembangunan industri di Kabupaten Mojokerto sejatinya untuk eksistensi alam sekitar. Aturan tersebut menjadi peran penting dalam kegiatan pembangunan mengingat maraknya aktivitas dalam pemanfaatan lahan guna mewujudkan pembangunan industri yang berkelanjutan.

Konflik dalam penggunaan lahan baik yang dilakukan oleh perseorangan terhadap suatu usaha pembangunan pemukiman maupun suatu perusahaan guna pembangunan industri di Kabupaten Mojokerto telah mencapai presentase di angka 20%. Pelanggaran yang terjadi dalam penggunaan lahan di Kabupaten Mojokerto yaitu mengenai perizinan pembangunan yang tidak sesuai dengan ketentuan perizinan yang tertuang dalam Pasal 86 Perda Nomor

9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032, yang meliputi perubahan bangunan, bangunan yang tidak mempunyai izin, dan perubahan desain dalam melakukan pembangunan industri.<sup>9</sup> Oleh karena itu, Perda Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032 mengambil peran penting dalam posisi kebijakan atau rancangan wilayah dalam pengelolaan wilayah, karena berdasarkan pemanfaatan lahan Kabupaten Mojokerto memiliki kawasan lindung dan kawasan peruntukan industri yang tertera pada dokumen RTRW Kabupaten Mojokerto.

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto merupakan perencanaan tata ruang wilayah kabupaten yang sudah dibuat dalam Perda Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032, yang isi didalamnya berhubungan dengan kerangka pembangunan di Kabupaten Mojokerto dengan memanfaatkan ruang wilayah secara berdaya guna, berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan merupakan suatu pendekatan yang menyeluruh untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan pertahanan keamanan.<sup>10</sup> Berhubungan dengan potensi sumber daya yang dimiliki Kabupaten Mojokerto dihadapkan pada beberapa tantangan dengan adanya pembangunan industri, yaitu optimalisasi penataan dan pemanfaatan kawasan industri; peningkatan kualitas huni wilayah dan peningkatan pengelolaan limbah. Pembangunan pada sektor

---

<sup>9</sup> Disarikan dari hasil wawancara dengan: Syafiudin, SH. Ketua Bidang Tata Ruang Kabupaten Mojokerto, pada 9 Maret 2023

<sup>10</sup> “Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032” (n.d.).

industri Kabupaten Mojokerto diharuskan mengikuti regulasi tertentu untuk menjaga ekosistem alam.

Oleh karena itu, pembangunan industri Kabupaten Mojokerto diharapkan tidak lagi menimbulkan konflik pemanfaatan lahan dengan memperhatikan pelaksanaannya dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Mojokerto diarahkan untuk pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam memiliki tujuan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi, menjaga kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan, mempertahankan manfaat pembangunan, serta menjaga mutu dan kualitas kehidupan manusia antar generasi. Pembangunan ini bertujuan untuk mencapai pemerataan pembangunan antar generasi, baik pada masa kini maupun masa mendatang, dengan memperhatikan keanekaragaman melalui pendekatan integratif dan perspektif jangka panjang. RTRW Kabupaten Mojokerto dirancang untuk memastikan bahwa sumber daya alam dimanfaatkan secara berkelanjutan, dengan memperhatikan dampaknya terhadap lingkungan dan masyarakat.<sup>11</sup>

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang sudah dijelaskan, maka dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi pengendalian penggunaan lahan tata ruang di wilayah Kabupaten Mojokerto?

---

<sup>11</sup> Askar Jaya, "KONSEP PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN ( Sustainable Development )," *Tugas Individu Pengantar Falsafah Sains Semester Ganjil 2004 (2004):* 1–11.

2. Bagaimana penegakan hukum terhadap pelanggaran penggunaan lahan tata ruang di Wilayah Kabupaten Mojokerto guna mewujudkan pembangunan berkelanjutan?

### **1.3 Tujuan**

- a. Untuk mengetahui implementasi pengendalian penggunaan lahan tata ruang di wilayah Kabupaten Mojokerto.
- b. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap pelanggaran penggunaan lahan tata ruang di Wilayah Kabupaten Mojokerto guna mewujudkan pembangunan berkelanjutan.

### **1.4 Kegunaan**

- a. Kegunaan Secara Teoritis

Diharapkan dapat memberikan manfaat untuk menambah wawasan mengenai penataan ruang wilayah dalam menghadapi suatu pembangunan berkelanjutan serta pengawasan terhadap aturan hukum yang dibuat oleh pemangku kebijakan.

- b. Kegunaan Secara Praktis

Diharapkan dapat memberikan jawaban terhadap permasalahan hukum yang akan diuraikan dalam penulisan tugas akhir ini untuk mengembangkan pola pikir, penalaran, dan pengetahuan dalam menyusun penulisan hukum.

### **1.5 Keaslian**

| <b>NAMA PENELITI</b> | <b>JUDUL PENELITIAN</b> | <b>ISU PENELITIAN</b> |
|----------------------|-------------------------|-----------------------|
| Agustin Harum        | Pelaksanaan             | Isu penelitian yang   |
| Pratiwi Mahasiswa    | Perencanaan             | diuraikan dalam       |

|                                                                                                                                   |                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| S1 Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya (2016)                                     | Pembangunan Berkelanjutan Di Kawasan Industri ( Studi Pada Ngoro Industri Park di Kabupaten Mojokerto ) | penelitian ini lebih mengacu pada pelaksanaan perencanaan pembangunan di wilayah Ngoro Industri Park Kabupaten Mojokerto dan apa yang menjadi faktor pendukung serta penghambat dalam pelaksanaannya                                          |
| Zuhri Firdaus Mahasiswa S2 Program Studi Magister Pengelolaan Sumber Daya Lingkungan dan Pembangunan Universitas Brawijaya (2018) | Evaluasi Kesesuaian Penggunaan Lahan Aktual dan RTRW Kabupaten Mojokerto Berbasis Kemampuan Lahan       | Isu penelitian yang diuraikan dalam penelitian ini lebih mengacu pada evaluasi daya dukung kemampuan lahan untuk alokasi pemmanfaatan ruang, pembandingan antara ketersediaan dan kebutuhan lahan, serta pembandingan antara ketersediaan dan |

|  |  |                                                  |
|--|--|--------------------------------------------------|
|  |  | kebutuhan air di wilayah<br>Kabupaten Mojokerto. |
|--|--|--------------------------------------------------|

Sedangkan penelitian yang akan diuraikan dalam tugas akhir ini menekankan pada pengendalian penggunaan lahan dalam sistem tata ruang guna mewujudkan pembangunan berkelanjutan di wilayah Kabupaten Mojokerto. Dengan isu masalah terkait dengan bagaimana pengendalian lahan dalam sistem tata ruang wilayah Kabupaten Mojokerto guna mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan bagaimana sanksi yang akan dikenakan dalam penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan sistem tata ruang di wilayah Kabupaten Mojokerto guna mewujudkan pembangunan berkelanjutan.

## **1.6 Metode Penelitian**

### **1.6.1 Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris. Soerjono Soekanto berpendapat bahwa dalam penelitian hukum sosiologis atau empiris yang akan di teliti terlebih dahulu adalah data sekunder yang akan dilanjutkan dengan dengan penelitian melalui kegiatan lapangan atau studi masyarakat.<sup>12</sup>

### **1.6.2 Pendekatan Penelitian**

Pendekatan sosiologis hukum, sebagaimana yang digunakan dalam penelitian ini, memfokuskan pada analisis mengenai reaksi dan interaksi yang muncul ketika norma-norma hukum beroperasi dalam lingkungan masyarakat. Selain itu, penggunaan pendekatan kasus (*case approach*) menunjukkan bahwa

---

<sup>12</sup> M.Hum Dr. Muhaimin, SH., “Metode Penelitian Hukum,” Cetakan Pe. (Mataram, 2020).

penelitian ini akan menitikberatkan pada analisis konkret terkait penerapan norma-norma atau kaidah hukum dalam konteks praktik hukum.

### **1.6.3 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian yang akan dilakukan dalam permasalahan yang telah dirumuskan yaitu di wilayah Kabupaten Mojokerto.

### **1.6.4 Sumber Data**

Penelitian yuridis empiris ini menggunakan bahan hukum primer dan sekunder:

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum yang diperoleh yaitu melalui hasil wawancara langsung mengenai implementasi pengendalian penggunaan lahan di wilayah Kabupaten Mojokerto melalui Dinas Penataan Ruang Kabupaten Mojokerto.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder berbentuk bahan-bahan hukum yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer

Merupakan bahan hukum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat yang berkaitan dengan penataan ruang diantaranya:

1. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;

3. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian
4. Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 2 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Industri Kabupaten Mojokerto Tahun 2020-2040;
5. Peraturan Daerah Kabupaten Mojokerto Nomor 9 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mojokerto Tahun 2012-2032.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang berkaitan dengan judul dapat memberikan penjelasan atau keterangan mengenai peraturan-peraturan, perundang-undangan, buku-buku, makalah, jurnal yang ditulis oleh para sarjana hukum yang berkaitan dengan judul penelitian.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum yang memberikan petunjuk dalam penjelasan bahan hukum primer dan sekunder yang digunakan dalam penulisan ini.

#### **1.6.5 Teknik Pengumpulan Data**

a. Wawancara

Pengumpulan data yang dilakukan secara lisan dengan Kepala Bidang Dinas Penataan Ruang Kabupaten Mojokerto dan salah satu staff dari Satuan Polisi Pamong Praja (SatpolPP) Kabupaten Mojokerto yang bertujuan untuk memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan Pengendalian Penggunaan Lahan di Kabupaten Mojokerto.

b. Studi Dokumen

Mempelajari dokumen-dokumen atau buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

**1.6.3 Metode Analisis Data**

Metode yang digunakan dalam menganalisis data ini bersifat kualitatif, data yang terkumpul berupa kalimat berdasarkan peraturan perundang-undangan dan penelitian jurnal para ahli kemudian dianalisis dan disusun dalam bentuk uraian kalimat secara sistematis.