# HUKUM PENATAAN RUANG BERBASIS BUDAYA KRATON YOGYAKARTA (KAJIAN DARI ASPEK BUDAYA HUKUM)


**OLEH :**

**DAMIANUS KRISMANTORO**
**NPM. 09932002**


**DISERTASI**


**PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM**
**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM**
**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**
**YOGYAKARTA**
**2017**

# HUKUM PENATAAN RUANG
# BERBASIS BUDAYA KRATON YOGYAKARTA
# (KAJIAN DARI ASPEK BUDAYA HUKUM)


**Oleh :**

**Damianus Krismantoro**
**NPM. 09932002**


**DISERTASI**

**Diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum**
**Program Pascasarjana Fakultas Hukum**
**Universitas Islam Indonesia**


**PROGRAM DOKTOR (S-3) ILMU HUKUM**
**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM**
**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**
**YOGYAKARTA**
**2017**

# HUKUM PENATAAN RUANG BERBASIS BUDAYA KRATON YOGYAKARTA (KAJIAN DARI ASPEK BUDAYA HUKUM)

**OLEH:**

**Damianus Krismantoro**
**NPM. 09932002**

---

**Telah Diperiksa dengan Cermat dan Dinyatakan Layak untuk Diajukan kepada Dewan Penguji Pada Sidang Terbuka Disertasi sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**

5/4-2017

**Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si.**
**Promotor**

**Mukmin Zakie, S.H., M.Hum. Ph.D.**
**Co. Promotor**

# HUKUM PENATAAN RUANG BERBASIS BUDAYA KRATON YOGYAKARTA (KAJIAN DARI ASPEK BUDAYA HUKUM)

**OLEH:**

**Damianus Krismantoro**
**NPM. 09932002**

**Telah Diperiksa dengan Cermat dan Dinyatakan Layak untuk Diajukan kepada Dewan Penguji Pada Sidang Terbuka Disertasi sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**

**DEWAN PENGUJI**

**Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D.** (.....)

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.** (.....)

**Prof. Dr. Dra. M.G. Endang Sumiarni, S.H., M.Hum.** (.....)

**Dr. M. Syamsudin, S.H., M.Hum.** (.....)

# HUKUM PENATAAN RUANG BERBASIS BUDAYA KRATON YOGYAKARTA (KAJIAN DARI ASPEK BUDAYA HUKUM)


**Oleh :**

**Damianus Krismantoro**
**NPM. 09932002**


**DISERTASI**

**Telah diterima dan diperiksa dengan cermat serta dinyatakan layak untuk diajukan pada Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**

**Yogyakarta, .....**

**Mengetahui/Mengesahkan**
**Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum**
**Universitas Islam Indonesia**

**Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.**

## PERNYATAAN

Dengan ini penulis menyatakan bahwa dalam Disertasi ini tidak pernah ada karya yang diajukan untuk memperoleh gelar Kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan penulis juga tidak ada karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam Disertasi ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta, April 2017
Yang menyatakan,

Damianus Krismantoro

# KATA PENGANTAR

Dengan segala kerendahan hati, penulis mengucapkan Puji dan syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa karena berkat rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan disertasi ini. Penyelesaian disertasi dengan judul: Hukum Penataan Ruang Berbasis Budaya Hukum Kraton Yogyakarta (Kajian Dari Aspek Budaya Hukum) ini merupakan berkah yang tiada taranya dalam perjalanan hidup penulis.

Disertasi ini disusun untuk memenuhi syarat memperoleh gelar Doktor (S3) pada Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari sempurna, oleh karenanya promovendus mengharapkan kritik, masukan dan saran konstruktif dari semua pihak demi sempurnanya isi disertasi ini.

Pada kesempatan yang berbahagia ini perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si. selaku Promotor dan Bapak Mukmin Zakie, S.H.,M.Hum. Ph.D. selaku Ko-Promotor yang telah berkenan membimbing dengan penuh wibawa, inspiratif dan kesabaran, serta banyak meluangkan waktu untuk mengantarkan penulis menyelesaikan disertasi ini.

2. Dewan Penguji disertasi yaitu Bapak Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D., Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., Ibu Prof. Dr. Dra. M.G. Endang Sumiarni, S.H., M.Hum., dan Bapak Dr. M. Syamsudin, S.H., M.Hum., yang telah memberikan masukan-masukan bagi penyempurnaan disertasi ini.
3. Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Dekan Fakultas Hukum dan Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta beserta Staf yang telah memberikan izin, kesempatan dan memberikan berbagai fasilitas bagi keperluan menyelesaikan disertasi ini.
4. Pengurus Yayasan Slamet Riyadi Yogyakarta, Pengurus Universitas Universitas Atma Jaya Yogyakarta dan Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta beseta Staf yang telah memberikan kesempatan dan membiayai pendidikan penulis untuk menyelesaikan studi S3 pada Program Doktor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
5. Ayahanda Almarhum Bapak Henricus Kridoyoto, Ibunda Almarhumah Ibu Yosephine Suryanti Kridoyoto dan mertua penulis Almarhum Bapak FX. Hageng Sundoro dan Ibu Cicilia Sri Nuryani atas restunya dan kasih sayang dari beliau penulis dapat mengenyam pendidikan yang lebih tinggi.
6. Secara khusus kepada isteriku Dra. Agnes Jatiningrum, Apt., M.P.H. serta anak-anakku dr. Arkadia Novita Alfandari dan Maxima Aditya Prabowo yang selalu setia mendoakan dan mendampingi penulis dalam menyelesaiakn studi di Program Doktor ini.

7. Semua pihak yang telah turut memberikan bantuan berupa apapun selama penulis menyelesaikan disertasi dan studi di S3 UII ini.

Akhirnya penulis berharap semoga disertasi ini dapat berguna dan dapat memberikan kontribusi pada pendidikan dan pengembangan Ilmu Hukum

Yogyakarta, April 2017
Hormat Penulis,

Damianus Krismantoro

## DAFTAR ISI


HALAMAN JUDUL ..... i

HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING ..... iii

HALAMAN PERSETUJUAN DEWAN PENGUJI ..... iv

HALAMAN PENGESAHAN KETUA PROGRAM ..... v

HALAMAN ORISINALITAS ..... vi

KATA PENGANTAR ..... vii

DAFTAR ISI ..... x

DAFTAR GAMBAR ..... xiv

ABSTRAK ..... xv

ABSTRACT ..... xvi

BAB I PENDAHULUAN ..... 1

A. Latar Belakang Masalah ..... 1

B. Rumusan Masalah ..... 14

C. Tujuan Penelitian ..... 15

D. Manfaat Penelitian ..... 15

E. Orisinalitas Penelitian ..... 16

F. Kerangka Teori ..... 21

G. Metode Penelitian ..... 35

H. Sistematika Penulisan dan Pertanggung-jawaban Disertasi ..... 42

C. Ruang Terbuka Hijau ..... 204
D. Pemanfaatan dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang ..... 208
E. Hukum Adat Sebagai Aspek Budaya ..... 212
F. Makna Filosofi *Hamemayu Hayuning Bawana*. ..... 220
G. Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan ..... 226
1. Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Sebelum Undang-Undang Keistimewaan ..... 230
2. Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Setelah Undang-Undang Keistimewaan ..... 238
BAB IV MEWUJUDKAN HUKUM PENATAAN RUANG DIY BERBASIS BUDAYA KRATON YOGYAKARTA KE DEPAN ..... 277
A. Hukum Penataan Ruang DIY Dalam Aspek Budaya ..... 277
1. Pengaruh Budaya Kraton Yogyakarta Terhadap Tata Ruang Kota Yogyakarta ..... 277
2. Pengaruh Budaya Kraton Yogyakarta Terhadap Tata Ruang Daerah Istimewa Yogyakarta ..... 287
B. Hukum Penataan Ruang DIY Berbasis Budaya Kraton Ke Depan ..... 295
BAB V PENUTUP ..... 355
A. Kesimpulan ..... 355
B. Saran ..... 357
DAFTAR PUSTAKA ..... 359

DAFTAR RIWAYAT HIDUP ..... 373

# DAFTAR GAMBAR


| | | |
|---|---|---|
| Gambar 1. | Tata Ruang Kraton Yogyakarta ..... | 128 |
| Gambar 2. | Catur Gotro Tunggal ..... | 141 |
| Gambar 3. | Garis Imajiner Laut Selatan – Gunung Merapi ..... | 142 |
| Gambar 4. | Bentuk Asli Tugu Golong Gilig dan Setelah Renovasi Tahun 1889 ..... ..... | 142 |
| Gambar 5. | Panggung Krapyak ..... | 144 |
| Gambar 6. | Sumbu Filosofis Kraton Yogyakarta ..... | 145 |
| Gambar 7. | Salah Satu Sudut Beteng Kraton Yogyakarta ..... | 147 |
| Gambar 8. | Pagar Keliling Pohon Beringin Alun-Alun Selatan Berbentuk Busur Panah ..... | 289 |
| Gambar 9. | Lampu Kyai Wiji ..... | 292 |
| Gambar 10. | Bangsal Manguntur Tangkil Sitihinggil Utara ..... | 293 |
| Gambar 11. | Plengkung Nirboyo / Plengkung Gading ..... | 299 |
| Gambar 12. | Peta Kota Yogyakarta Tahun 1990 ..... | 305 |
| Gambar 13. | Peta Kondisi Kawasan Tugu – Maliobora Tahun 2015 ..... | 306 |

# ABSTRAK

Penelitian disertasi ini dilandasi oleh adanya tantangan saat ini dalam melakukan penataan ruang DIY karena kota Yogyakarta sebagai intinya merupakan sebuah kota pusaka budaya. Hal ini tidak hanya berkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Pemerintah DIY, namun juga perlu mempertimbangkan Kota Yogyakata dalam peradabannya di masa lampau. Tujuan dari penelitian ini adalah pertama, untuk mengetahui makna budaya hukum penataan ruang berbasis budaya kraton Yogyakarta. Kedua, untuk mengetahui dan menjelaskan sinkronisasi peraturan perundang-undangan di bidang hukum penataan ruang dalam mewujudkan filosofi Hamemayu Hayuning Bawana. Ketiga, untuk menjelaskan bagaimana mewujudkan hukum penataan ruang di DIY berbasis budaya Kraton Yogyakarta ke depan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif dengan pendekatan filosofis, historis dan kebudayaan

Manfaat penelitian adalah pertama, manfaat teoritis bagi ilmu pengetahuan diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya budaya hukum penataan ruang yang berbasis budaya Kraton Yogyakarta. Kedua, manfaat praktis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menetapkan berbagai peraturan di bidang hukum penataan ruang dan berbagai kebijakan di bidang pembangunan berbasis budaya kraton, sehingga dapat memberikan jaminan kepastian hukum akan tersedianya ruang secara adil dan merata bagi segala lapisan masyarakat untuk masa kini maupun masa yang akan datang.

Berdasarkan penelitian ini dapat disimpukan bahwa makna budaya hukum penataan ruang berbasis budaya Kraton Yogyakarta tercantum dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 secara eksplisit disebutkan budaya dan tata ruang adalah penciri keistimewaan Yogyakarta. Untuk itu perlu dilakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan di bidang hukum penataan ruang dalam mewujudkan filosofi *Hamemayu Hayuning Bawana.* Hal ini untuk mewujudkan hukum penataan ruang di DIY yang berbasis budaya Kraton Yogyakarta dengan memperkuat penetapan kawasan strategis Kraton Kasultanan Yogyakarta dan kawasan strategis Kadipaten Pakualaman, sehingga dapat mendukung pada ketaatan historis dan konsistensi dalam tata ruang yang mengandung berbagai filosofi yaitu mengembalikan, menguatkan, dan mengarahkan ketaatan historis pada sumbu filosofis Panggung Krapyak-Kraton-Tugu.

Kata-kata kunci: hukum penataan ruang, budaya hukum, kraton yogyakarta.

# ABSTRACT

The following dissertation research is based upon the existing challenges facing spatial planning in The Province of Yogyakarta in which Yogyakarta City is the city of culture. This research is not only related to the policies of Yogyakarta Province, but it is necessary to consider the civilization of Yogyakarta City in the past. The aims of the research are, firtsly, to know, explain and comprehend the essence of legal culture related to Yogyakarta Kingdom culture-based spatial planning; secondly, to know and explain the syncronization of the laws and regulations concerning spatial planning in implementing the philosophy of Hamemayu Hayuning Bawana; and thirdly, to know and explain the promulgation of the laws and regulations concerning spatial planning in Yogyakarta Province based upon Yogyakarta Kingdom culture in the future. This research was using juridical-normative, philosophical, historical and culture approach.

The utilities of this research are, firstly, theoritical utility, that is, to contribute to the development of jurisprudence related especially to legal culture of spatial planning based upon the Yogyakarta Kingdom culture; secondly, practical utility, that is, to provide the Province of Yogyakarta with insights concerning the promulgation of various regulations on spatial planning and various policies in the field of Kingdom culture-based development, so that those regulations and policies will provide legal certainty for the fair provision of space for the whole community now and the future.

Based upon the research, it can be concluded that the essence of legal culture of spatial planning based upon Yogyakarta Kingdom culture has been stipulated in the Act number 13 of 2012 stating that culture and spatial planning are the characteristic of the specialty of Yogyakarta. However, there has been a concern that the spirit of specialty will fade away if there is no appropriate actions to conserve and sthrengthen the specialty of spatial planning of Yogyakarta City. It is therefore necessary to syncronize the laws and regulations concerning spatial planning in implementing the philosophy of Hamemayu Hayuning Bawana. It is aimed at promulgating the laws and regulations related to spatial planning based on the Yogyakarta Kingdom culture by sthrengthening the establishment of the strategic zone of Yogyakarta Sultan Kingdom and the strategic zone of Kadipaten Pakualaman, so that, it can support the historical compliance and consistency of spatial planning containing various philosophies, such as, returning, sthrengthening and directing the historical compliance with the philosophical axe of Panggung Krapyak-Kraton-Tugu.



Keywords: spatial planning law, legal culture, yogyakarta kingdom

# BAB I

# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Penataan ruang yang dilaksanakan di Indonesia sering dilakukan sebatas untuk memenuhi pertumbuhan pembangunan dalam upaya untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi maupun untuk memenuhi kebutuhan pengembangan suatu kawasan tertentu yang tidak dapat dihindari. Akan tetapi keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang sangat diperlukan bagi penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 mengatur "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Berkaitan dengan penggunaan sumber daya alam ini, Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Sidang MPR Tahun 2001 mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang "Pembaruan Agraria dan pengelolaan Sumber daya alam yang secara filosofi disebutkan: "bahwa pengelolaan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat serta menyelesaikan konflik. Pasal 4 Ketetapan MPR tersebut

menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip:

1. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
3. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
4. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
5. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
6. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
7. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
8. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
9. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan daerah dalam pelaksanaan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
10. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/ sumber daya alam;
11. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah propinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
12. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah propinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang dengan turunannya seperti Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Tata Ruang, merupakan upaya penting dalam menertibkan

penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia yang diwujudkan melalui beberapa aspek penting, di antaranya pengendalian pemanfaatan ruang. Pengendalian pemanfaatan ruang dilaksanakan secara sistematik melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta sanksi. Kegiatan penataan ruang terdiri atas 3 (tiga) kegiatan yang saling terkait, yaitu: perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, dengan produk rencana tata ruang berupa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang secara hirarki terdiri atas Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRW Kab/Kota). Ketiga rencana tata ruang tersebut harus dapat terangkum di dalam suatu rencana pembangunan sebagai acuan di dalam implementasi perencanaan pembangunan berkelanjutan di wilayah Indonesia. UUPR sebagai payung hukum dalam penyelenggaraan penataan ruang, diharapkan dapat mewujudkan rencana tata ruang yang dapat mengoptimalisasikan dan memadukan berbagai kegiatan sektor pembangunan, baik dalam pemanfaatan sumber daya alam maupun sumber daya buatan.

Tujuan penataan ruang sebagaimanan dimaksud dalam Pasal 3 UUPR ditegaskan bahwa penataan ruang bertujuan:

1. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
2. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
3. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Oleh karena itu tujuan penataan ruang dapat disimpulkan sebagai sarana untuk mengatur hubungan berbagai kegiatan dengan fungsi ruang guna terciptanya pemanfaatan ruang yang berkualitas. Pola penataan ruang yang demikian itu memungkinkan terwujudnya beberapa hal: (1) terselenggaranya pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan; (2) terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya; (3) tercapainya pemanfaatan tata ruang yang berkualitas untuk mewujudkan perlindungan fungsi ruang; (4) mencegah serta menanggulangi dampak terhadap lingkungan, dan mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Penyelenggaraan penataan ruang ditegaskan dalam Pasal 6 ayat (1) UUPR bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan potensi khusus sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan serta kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai suatu kesatuan. Pengaturan pemanfaatan kawasan ruang di kawasan budi daya seperti eksploitasi pertambangan, budi daya kehutanan, budi daya pertanian, dan kegiatan pembangunan permukiman, industri, pariwisata dan lain-lain yang sejenis, sehingga tercapai tata ruang kawasan budi daya. Pembentukan penataan ruang atau struktur tata ruang harus ada keserasian antara sumberdaya alam hayati dan nonhayati, sehingga timbul keseimbangan fungsi ruang. Jika penggunaan ruang yang tidak terstruktur, tidak terencana, tidak

dimanfaatkan dan tidak terpelihara, maka menimbulkan citra negatif pada lingkungan sekitarnya[1].

Menurut ketentuan Pasal 19 UUPR disebutkan bahwa di dalam penyusunan RTRWN harus memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan. Ketentuan ini merupakan payung hukum bagi pelaksanaan perencanaan pmbangunan dalam rangka menjamin tercapainya tujuan negara, yang digunakan sebagai arahan di dalam Sistem Perencanaan Pembangunan secara Nasional. Menurut undang-undang tersebut, rencana pembangunan terdiri atas Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Rencana pembangunan memuat arahan kebijakan pembangunan yang dijadikan acuan bagi pelaksanaan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia. Terkait hal ini, daerah akan menyusun RPJPD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional dan RPJM Nasional serta membuat program pembangunan dan kegiatan pokok yang akan dilaksanakan melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang disusun oleh Kementerian/Lembaga.

Pasal 20 ayat (2) UUPR menentukan bahwa RTRWN menjadi pedoman untuk penyusunan RPJPN. RTRWN merupakan pedoman bagi penyusunan dan pelaksanaan kegiatan yang pengalokasian sumber daya, usaha

[1] Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Kota Berwasan Lingkungan*, (Bandung: Almuni, 1992), hlm 67.

pencapaian tujuan dan tindakan-tindakan di masa depan. Segala bentuk kegiatan pemanfaatan sumber daya harus diatur di dalam rencana tata ruang seperti yang tercantum di dalam UUPR, bahwa penataan ruang terbagi atas kegiatan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Keterkaitan antara perencanaan pembangunan dan penataan ruang sangat penting dalam rangka optimalisasi sumber daya alam dan buatan yang terbatas dan mengurangi resiko bencana yang ditimbulkan oleh kegiatan manusia.

Menurut ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang RTRWN ditegaskan bahwa RTRWN menjadi pedoman untuk:

1. penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional;
2. penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional;
3. pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah Nasional;
4. pewujudan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah provinsi, serta keserasian antarsektor;
5. penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
6. penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
7. penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

Ruang wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai bagian ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dengan keanekaragaman ekosistemnya. Pemanfaatkan ruang wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta baik untuk kegiatan pembangunan maupun untuk kegiatan lain perlu dilaksanakan secara bijaksana, dengan memperhatikan dan mempertimbangkan asas terpadu, tertib, serasi, seimbang dan lestari. Dengan demikian baik ruang sebagai wadah kehidupan dan penghidupan maupun sebagai sumber daya perlu dilindungi guna

mempertahankan kemampuan daya dukung dan daya tampung bagi kehidupan manusia.

Untuk mewujudkan suatu pengaturan mengenai rencana tata ruang di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) maka telah diterbitkan Peraturan Daerah (Perda) DIY Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Provinsi (RUTRWP) DIY Tahun 2009-2029. Perda DIY Nomor 2 Tahun 2010 tersebut merupakan pelaksanakan Pasal 23 ayat (6) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Rencana Tata Ruang Wilayah yang termuat dalam Perda DIY No. 2 Tahun 2010 tentang RTRWP DIY Tahun 2009-2029, adalah hasil perencanaan tata ruang yang berisikan azas, tujuan, kebijakan pengembangan, strategi pengembangan, penetapan rencana struktur ruang wilayah, penetapan rencana pola ruang wilayah, pengelolaan dan penetapan kawasan strategis, arahan pemanfaatan ruang, serta pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Perda Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) DIY Tahun 2009-2029, maka RTRWP DIY berkedudukan sebagai:

1. penjabaran rencana tata ruang wilayah Nasional;
2. acuan untuk penataan ruang wilayah Kabupaten/Kota;dan
3. setingkat dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, di mana keduanya dapat berfungsi sebagai acuan secara timbal balik.

Dalam Pasal 6 ditegaskan bahwa RTRWP DIY mempunyai fungsi sebagai:

1. dasar pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang Daerah;
2. pengarah upaya mewujudkan keterkaitan, keserasian dan keseimbangan perkembangan antar sektor dan antar wilayah di daerah;
3. aturan dan arahan lokasi investasi yang dilaksanakan pemerintah, swasta, dan masyarakat;
4. pedoman penataan ruang Kawasan Strategis Provinsi.

Semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK DIY) pada tahun 2012, maka terjadi perubahan mendasar mengenai kewenangan Pemerintah DIY dalam mengatur beberapa aspek yang berkaitan dengan keistimewaan. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (2) UUK DIY yang menentukan bahwa urusan keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

1. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. kebudayaan;
4. pertanahan; dan
5. tata ruang.

Selanjutnya Pasal 34 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUK DIY menyebutkan bahwa (1) kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten, (2) dalam pelaksanaan kewenangan dimaksud pada ayat (1), Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY, dan (3) kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY.

Kraton Yogyakarta secara substansial diakui keberadaannya sejak ditandatanganinya Perjanjian Giyanti pada tanggal 21 Jumadil Awal 1680 J = 13 Februari 1755 oleh Sunan Paku Buwana III dan Pangeran Mangkubumi. Akibat langsung dari hal tersebut adalah pengangkatan Pangeran Mangkubumi menjadi penguasa pertama Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Sri Sultan tidak lama kemudian memerintahkan untuk membangun Kraton dengan berbagai macam sarana prasarana, untuk mewadahi aktivitas pemerintahan.

Kraton Yogyakarta dibangun di kawasan hutan Beringan, dan saat Kraton tersebut dibangun, maka Sri Sultan beserta kerabatnya tinggal di Pesanggrahan Ambarketawang (Gamping). Kraton selesai dibangun pada tanggal 13 Sura 1682 J = 7 Oktober 1756 dan selanjutnya Sri Sultan pindah ke Kraton[2]. Sri Sultan Hamengku Buwana I dan para penerusnya melakukan pengembangan-pengembangan, baik fisik maupun lingkungan, sesuai dengan kebutuhan dan konteks jamannya.

Ditinjau dari latar belakang dan potensinya, maka Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu kawasan besar pusaka budaya *(heritage culture)* di Indonesia, yaitu merujuk pada unsur budaya yang telah dihasilkan manusia serta diteruskan dari generasi sebelumnya ke generasi sekarang dan mendatang[3]. Hal ini sesuai dengan panduan Pelaksanaan Konvensi Warisan Budaya Dunia (UNESCO, *Operational Guideline for the Implementation of World Heritage Convention*, 2003).

---

[2] Inajati Adrisijanti, *Mosaik Pusaka Budaya Yogyakarta*, (Yogyakarta: Balai Pelestarian Purbakala, 2003), hlm. 28.

[3] Dinas Kebudayaan Provinsi DIY, *Ensiklopedi Kraton Yogyakarta*, (Yogyakarta: Dinas Kebudayaan Provinsi DIY, Edisi November 2009), hlm. 5.

Filosofi yang mendasari pembangunan di DIY adalah Hamemayu Hayuning Bawana, sebagai cita-cita luhur untuk mewujudkan tata nilai kehidupan masyarakat Yogyakarta yang berkelanjutan berdasarkan nilai budaya. Hakekat budaya adalah hasil cipta, karsa dan rasa, yang diyakini masyarakat sebagai sesuatu yang benar dan bermanfaat. Demikian pula budaya Jawa, yang diyakini oleh masyarakat DIY sebagai salah satu acuan dalam hidup bermasyarakat, baik ke dalam maupun ke luar. Ini berarti bahwa budaya tersebut bertujuan untuk mewujudkan masyarakat *gemah ripah loh jinawi, ayom, ayem, tata, titi tentrem, kerta raharja,* dengan perkataan lain, budaya tersebut akan bermuara pada kehidupan masyarakat yang penuh dengan kedamaian, baik ke dalam maupun ke luar.

*Hamemayu Hayuning Bawana* juga mengandung makna sebagai kewajiban melindung, memelihara, serta membina keselamatan dunia dan lebih mementingkan berkarya untuk masyarakat dari pada memenuhi ambisi pribadi. Dunia yang dimaksud mencakup seluruh peri kehidupan baik dalam skala kecil (keluarga), ataupun masyarakat dan lingkungan hidupnya, dengan mengutamakan darma bakti untuk kehidupan orang banyak, tidak mementingkan diri sendiri.

Tantangan dalam melakukan penataan ruang sebuah kota pusaka budaya saat ini adalah cara merumuskan langkah strategi penataan ruang kota Yogyakarta dalam sinergi kegiatan pelestarian yang tepat. Hal ini tidak hanya berkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Pemerintah DIY pada saat ini, namun juga perlu mempertimbangkan Kota Yogyakata dalam peradabannya di masa lampau. Salah satunya adalah dengan mempelajari

tipologi perkembangan sebuah kota, yang tentunya akan memberikan gambaran tentang pengaruh-pengaruh bentuk tata ruang kota, perbedaan-perbedaannya serta menemukenali kearifan lokal yang bisa diterapkan di masa kini.

Rencana tata ruang wilayah belum sepenuhnya menjadi perhatian serius pemerintah sebagai pengambil kebijakan. Perubahan terhadap konsep rencana tata ruang wilayah seringkali berubah dengan berubahnya struktur organisasi dalam pemerintahan yang memegang kekuasaan. Akibatnya perencanaan pembangunan kota yang berkelanjutan sangat sulit diwujudkan, yang pada akhirnya timbul kesemrawutan pembangunan di daerah perkotaan tidak terhindari.[4] Penggunaan ruang yang tidak terstruktur, tidak terencana, tidak dimanfaatkan dan tidak terpelihara, menimbulkan citra negatif pada lingkungan sekitarnya.[5]

Merosotnya kualitas lingkungan salah satunya disebabkan oleh penggunaan ruang yang tidak sesuai dengan kondisi lingkungan dan potensi wilayah. Menurut Budihardjo[6], perubahan tata ruang terjadi karena adanya kekuatan kelompok tertentu, kesatuan masyarakat tertentu, sistem sosial, posisi, peranan bahkan mengorbankan nilai-nilai kepentingan dalam masyarakat.

Secara keruangan Kraton Yogyakarta terletak di tengah sumbu simbolis-filosofis yang menjadi acuan perkembangan dan pembangunan Kota

---

[4] Zuingli Santoso Bandaso, *Mengatur Perumahan Berdasarkan RTRW*, dari http://www.batukar.info/komunitas/articles/mengatur-perumahan.. Akses tanggal 20 Agustus 2013.

[5] Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Kota Berwasan Lingkungan*, (Bandung: Almuni,1992), hlm. 67.

[6] Eko Budihardjo, *Tata Ruang Perkotaan*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 49.

Yogyakarta. Antara Panggung Krapyak, Kraton dan Tugu yang satu garis lurus merupakan sumbu filosofinya Kraton Yogyakarta. Dikatakan sumbu filosofi karena garis penghubung Panggung Krapyak, Kraton, Tugu, dan merupakan sumbu yang nyata yang berupa jalan. Adapun sebagai sumbu imajinernya adalah dari Laut Selatan, Kraton, dan Gunung Merapi.

Poros Panggung Krapyak - Keraton - Tugu pada dasarnya merupakan kawasan urban yang mempunyai beberapa komponen yang signifikan bagi masyarakat. Secara historis kawasan tersebut juga merupakan kawasan yang tumbuh, berkembang, dan berinteraksi secara berkelanjutan. Di dalam konteks kekinian, bahwa kawasan urban tersebut dapat membangun gambaran (*image*) bagi masyarakat luas. Komponen kawasan yang dapat membangun citra maupun gambaran tersebut memiliki ciri khas dan keunikan, baik jejalur (*paths*), batas-batas wilayah (*edges*), segmen kawasan (*districs*), simpul (*nodes*), dan tanda fisik kawasan yang menonjol (*landmark*). Nilai historis-kultural, filosofis, dan arsitektural "Poros Imajiner" tersebut merupakan identitas yang mempunyai karakter dan potensi. Keberadaan lingkungannya perlu terus dilindungi oleh undang undang, sehingga keberadaan poros dan produk budaya yang ada tetap "monumental" dan menjadi "daya-magnet" bagi Kota Yogyakarta. Penciptaan poros imajiner ini selaras dengan konsep

Tri Angga (Parahyangan, Pawongan, Palemahan atau Hulu, Tengah, Hilir serta nilai Utama, Madya, Nista)[7].

Secara simbolis filosofis poros imajiner ini melambangkan keselarasan dan keseimbangan hubungan manusia dengan Tuhannya (*Hablun min Allah*), manusia dengan manusia (*Hablun min Annas*) maupun manusia dengan alam termasuk lima anasir pembentuknya yakni api (*dahana*) dari gunung Merapi, tanah (*bantala*) dari bumi Yogyakarta dan air (*tirta*) dari laut Selatan, angin (*maruto*) dan angkasa (*either*). Keistimewaan DIY tidak hanya dibangun oleh sejarah panjang perjuangan para pendahulunya, tetapi juga dari keunikan tata ruangnya.[8] Tata ruang kota memainkan peran penting dalam pembentukan perilaku masyarakat. Keistimewaan tata ruang Yogyakarta dari hari ke hari cenderung semakin tereduksi karena pembangunan yang tidak lagi mengedepankan fungsi historis ataupun simbolis. Pemerintah daerah sendiri terlihat kerepotan untuk merumuskan kebijakan Tata Ruang yang memenuhi kebutuhan untuk menguatkan wujud budaya dalam tata ruang kota. Hal ini disebabkan semakin kuatnya arus globalisasi dan investasi yang masuk ke Yogyakarta, yang ditandai oleh maraknya pembangunan hotel, pusat perbelanjaan dan perumahan kelas atas. Ada kekhawatiran "ruh" keistimewaan akan hilang, jika tidak ada tindakan yang tepat untuk melestarikan dan menguatkan keistimewaan Tata Ruang kota Yogyakarta[9]

---

[7] Harian Kompas, *Poros-Imajiner*: Identitas Historis Kota Yogyakarta. (Minggu, 17 September 2000).

[8] Mawar Kusuma, *Tata Ruang DIY, Belum Terlambat Perkuat Identitas Kota Yogyakarta,* dari http://cetak.kompas.com/read/xml/2008/10/06/01333817/. Akses tanggal 17 Maret 2013.

[9] Kedaulatan Rakyat, 31 Maret 2015.

Penelitian ini dititikberatkan pada aspek budaya hukum mengenai hukum penataan ruang berbasis budaya kraton Yogyakarta, baik sebelum maupun setelah berlakunya UUK DIY. Hal ini mengingat pula bahwa dalam penataan ruang di Daerah Istimewa Yogyakarta harus berlandaskan konsep inti Kota Yogyakarta yaitu catur gatra tunggal yang memiliki nilai sejarah tinggi (*historical*), dan mampu mengarahkan perkembangan keruangan *(spatial)* karena eksitensi dan kelestarian inti kota serta harmonisasi lingkungan yaitu poros imajiner Laut Selatan-Kraton-Gunung Merapi.

Oleh karena itu penataan ruang di Daerah Istimewa Yogyakarta juga harus mampu menunjukkan ketaatan historis dan konsistensi dalam tata ruang yang mengandung berbagai filosofi yaitu mengembalikan, menguatkan, dan mengarahkan ketaatan historis pada sumbu filosofis Tugu-Kraton-Panggung Krapyak. Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: Hukum Penataan Ruang Berbasis Budaya Kraton Yogyakarta (Kajian Dari Aspek Budaya Hukum).

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah makna budaya hukum penataan ruang berbasis budaya Kraton Yogyakarta?

2. Bagaimana sinkronisasi peraturan perundang-undangan di bidang hukum penataan ruang dalam mewujudkan filosofi *Hamemayu Hayuning Bawana*?
3. Bagaimana mewujudkan hukum penataan ruang Daerah Istimewa Yogyakarta berbasis budaya Kraton Yogyakarta ke depan?

## C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis makna budaya hukum penataan ruang berbasis budaya kraton Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis sinkronisasi peraturan perundang-undangan di bidang hukum penataan ruang dalam mewujudkan filosofi Hamemayu Hayuning Bawana.
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan hukum penataan ruang di DIY berbasis budaya kraton Yogyakarta ke depan.

## D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pada:

1. Manfaat Teoretis

   Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya budaya hukum penataan ruang berbasis budaya Kraton Yogyakarta

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menetapkan berbagai peraturan di bidang hukum penataan ruang dan berbagai kebijakan di bidang pembangunan berbasis budaya Kraton, sehingga dapat memberikan jaminan kepastian hukum akan tersedianya ruang secara adil dan merata bagi segala lapisan masyarakat untuk masa kini maupun masa yang akan datang.

## E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian dan pembahasan tentang hukum penataan ruang telah banyak dilakukan. Di antaranya adalah mengenai Wewenang Pemerintahan Dalam Penataan Ruang (Studi Model Pendekatan Sistem) oleh Asep Warlan Yusuf[10]. Penelitian tersebut membahas mengenai masih tercerai berainya produk hukum dalam kegiatan penataan ruang dan masih kuatnya unsur kepentingan masing-masing sektor, sehingga tidak menunjukkan adanya satu kesatuan sistem dalam penataan ruang sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang penataan ruang.

Penelitian lain yang dilakukan oleh Edy Lisdiyono dalam disertasi mengenai *Legislasi Penataan Ruang (Studi Tentang Pergeseran Kebijakan*

[10] Asep Warlan Yusuf, *Wewenang Pemerintahan Dalam Penataan Ruang (Studi Model Pendekatan Sistem)*, (Jakarta: Disertasi di Program Pascasarjana UI, 2002).

*HukumTata Ruang Dalam Regulasi Daerah Di Kota Semarang).*[11] Penelitian ini untuk memahami dan menjelaskan dasar pertimbangan terjadinya pergeseran kebijakan hukum tata ruang beserta dampak yang ditimbulkan, serta merekonstruksi kebijakan hukum tata ruang yang ideal. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa pergeseran kebijakan hukum tata ruang dalam regulasi daerah lebih merespon untuk kepentingan kekuatan pasar atau pemilik modal, dan memenuhi tuntutan perkembangan kawasan terbangun. Implikasin dari kebijakan tersebut adalah timbulnya kesemrawutan ruang kota, kerusakan lingkungan yang berakibat bencana alam, konflik-konflik pertanahan yang memperhadapkan masyarakat dengan pemerintah dan pengusaha.

Penelitian disertasi yang dilakukan oleh Prasetjo Rijadi tentang *Pembangunan Hukum Penataan Ruang Menuju Kota Berkelanjutan.*[12] Penelitian ini di titik beratkan pada dua permasalahan pokok, yaitu tentang bekerjanya hukum penataan ruang dalam realitas sosial yang bertujuan untuk mewujudkan Kota Surabaya yang berkelanjutan, dan apakah konstruksi pengaturan hukum tata ruang dapat didayagunakan sebagai piranti yuridis normatif maupun empiris sosiologis pembanguanan hukum tata ruang Kota Surabaya yang berkelanjutan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa eksistensi dan dan fungsi kebijakan pentaan ruang kota Surabaya yang bertumpu pada undang-undang penataan ruang belum diimplementasikan

---

[11] Edy Lisdiyono, *Legislasi Penataan Ruang (Studi Tentang Pergeseran Kebijakan HukumTata Ruang Dalam Regulasi Daerah Di Kota Semarang),* (Semarang: Disertasi Program Doktor Undip, 2008).

[12] Prasetjo Rijadi, *Pembangunan Hukum Penataan Ruang dalam Konteks Konsep Kota Berkelanjutan: Studi Hukum Penataan Ruang di Kota Surabaya,* (Semarang: Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, PDIH Undip, 2004).

secara aktif. Pelaksanaan penataan ruang di kota Surabaya menunjukkan tidak didukung dengan perangkat peraturan daerah yang memberikan pengaturan komprehensif mengenai tata ruang yang dapat berfungsi sebagai peraturan pelaksanaan dari undang-undang penataan ruang. Di samping itu kota Surabaya belum mempunyai kebijakan menyeluruh dalam rangka penataan ruang yang berpedoman pada prinsip pembangunan berkelanjutan.

Penelitian disertasi yang dilakukan oleh Suryanto dengan topik *Keistimewaan Tata Ruang Kota Yogyakarta.*[13] Penelitian ini dititik beratkan pada persoalan bahwa kota Yogyakarta dalam dasa warsa terakhir ini menghadapi permasalahan yang dilematis dengan maraknya pembangunan hotel berbintang dan pusat perbelanjaan di seuruh penjuru kota. Di satu sisi fenomena tersebut telah mendorong pertumbuhan investasi daerah, namun di sisi lain dinilai telah menggerus indeks kenyamanan hidup kota Yogyakarta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketentuan mengenai penataan ruang dalam UU No 13/2012 tidak cukup sebagai acuan dalam pengaturan keistimewaan tata ruang kota Yogyakarta. Konsep keistimewaan tata ruang kota Yogyakarta saat ini menurutnya tidak jelas. Penanda keistimewaan Yogyakarta dalam tataran konsep adalah struktur poros monumental Tugu-Kraton-Panggung Krapyak dan Struktur Mandala Masjid Pathok Negoro. Kemudian pola ruang kampung-kampung prajurit Kraton. Sedangkan keistimewaan tata ruang dalam praktek diwujudkan dalam kawasan Jeron

[13] Suryanto, *Keistimewaan Tata Ruang Kota Yogyakarta*, (Yogyakarta: Disertasi Program Doktor Fak. Teknik Arsitektur UGM, 2015).

Beteng. Namun konsep pembangunan kota saat ini, justru dikembangkan lewat pengetahuan modern yang berbasis pada negara barat.

Penelitian tesis yang dilakukan oleh Yoki Imam Subhekti tentang *Perkembangan Tamansari Sebagai Kawasan Konservasi dan Pariwisata Kota Yogyakarta.*[14] Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana bentuk perubahan guna lahan kawasan Jeron Beteng khususnya Tamansari sebagai kawasan konservasi dan pariwisata kota Yogyakarta dan bagaimana persepsi dan preferensi masyarakat lokal terhadap pengembangan Tamansari sebagai kawasan konservasi dan pariwisata kota Yogyakarta. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa hasil identifikasi terhadap kawasan Tamansari terlihat adanya perkembangan dan perubahan status guna lahan dari magersari menjadi hak milik, perubahan fisik hunian yaitu tinggi bangunan yang melebihi 7 meter, bertingkat dan permanen tidak lagi mengikuti peraturan yang terdapat dalam surat kekancingan dari kraton. Adanya program konservasi terhadap kawasan tamansari menimbulkan persepsi dan preferensi yang berbeda antara warga yang memiliki hunian status magersari dengan hak milik. Konsep penanganan hunian dalam kegiatan penanganan kawasan konservasi sesuai dengan bentukannya dibagi menjadi enam, yaitu : berjarak dan aman, berjarak tetapi membahayakan, hunian menempel pada bagian benda cagar budaya, benda cagar budaya berada di dalam hunian, hunian berada di atas benda cagar budaya, dan hunian berada di atas benda cagar

[14]Yoki Imam Subekti, *Perkembangan Tamansari Sebagai Kawasan Konservasi dan Pariwisata Kota Yogyakarta,* (Semarang, Tesis Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Undip, 2005).

budaya yang telah lenyap. Sedangkan penanganan terhadap cagar budaya dibedakan menjadi dua yaitu benda cagar budaya yang masih ada dan benda cagar budaya yang secara visual tidak tampak di atas permukaan tanah

Penelitian tesis yang dilakukan oleh Ofita Purwani dengan judul *Identifikasi Elemen Arsitektur Eropa pada Kraton Yogyakarta.*[15] Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah di mana saja terdapat elemen arsitektur Eropa pada kompleks Kraton Yogyakarta, dan bagaimana kecenderungan penggunaan elemen arsitektur Eropa tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proporsi golden section digunakan pada semua bangunan, sementara bentuk dan ornamen Eropa hanya digunakan pada tempat-tempat tertentu. Kecenderungan yang didapatkan dari identifikasi tersebut menunjukkan bahwa bentuk dan ornamen Eropa ditemui pada ruang-ruang atau bangunan yang memiliki fungsi yang cukup penting tapi tidak sakral. Ruang-ruang yang sakral dan yang berfungsi untuk prajurit atau abdi dalem tidak memiliki bentuk dan ornamen Eropa.

Berdasarkan beberapa penelitian disertasi dan tesis tersebut, maka dapat digambarkan bahwa masalah yang peneliti teliti memiliki perbedaan dari sudut pandang maupun ruang lingkup cakupan permasalahan . Peneliti akan menganalisis mengenai bagaimanakah wujud budaya hukum penataan ruang berbasis budaya kraton Yogyakarta, bagaimana sinkronisasi peraturan perundang-undangan di bidang hukum penataan ruang dalam mewujudkan

---

[15] Ofita Purwani, *Identifikasi Elemen Arsitektur Eropa pada Kraton Yogyakarta,* Surabaya, Tesis Program Studi Magister Arsitektur Alur Perancangan dan Kritik Arsitektur ITS, 2001).

filosofi Hamemayu Hayuning Bawana, dan menjelaskan bagaimana konsep yang ideal dalam budaya hukum penataan ruang berbasis budaya kraton Yogyakarta ke depan.

## F. Kerangka Teori

Kebudayaan menurut Ki Hadjar Dewantara adalah buah budi dan hasil perjuangan hidup manusia. Sebagai buah budi manusia kebudayaan digolongkan menjadi 3 (tiga) yaitu :

1. Buah pikiran, seperti : ilmu pengetahuan, teknologi, pendidikan dan pengajaran, filsafat, dan sejenisnya.
2. Buah perasaan, yaitu segala yang bersifat indah, luhur, baik, benar, adil, seperti: adat istiadat (etika), seni (estetika), relegiusitas, dan sejenisnya.
3. Buah kemauan, yaitu semua cara perbuatan dan usaha manusia, contohnya aturan, hukum, perundang undangan, tata cara, perdagangan, perindustrian, pertanian dan sejenisnya.

Sebagai hasil perjuangan hidup manusia, kebudayaan berupa barang-barang buatan manusia dari jaman ke jaman. Sebagai buah budi kebudayaan mengandung keindahan dan keluhuran yaitu, bersifat baik, benar, dan adil. Sedangkan kebudayaan hasil perjuangan manusia di samping bersifat indah dan luhur juga bersifat memajukan dan memudahkan hidup dan kehidupan manusia. Melalui kebudayaan orang dapat hidup tertib damai dan

salam bahagia, dan dapat menyejahterakan dan membahagiakan diri dan orang lain.[16]

Tata Nilai Budaya Yogyakarta adalah tata nilai budaya Jawa yang memiliki kekhasan semangat pengaktualisasiannya berupa pengerahan segenap sumber daya (golong gilig) secara terpadu (sawiji) dalam kegigihan dan kerja keras yang dinamis (greget), disertai dengan kepercayaan diri dalam bertindak (sengguh), dan tidak akan mundur dalam menghadapi segala resiko apapun (ora mingkuh).[17] Tata Nilai Budaya Yogyakarta merupakan kekayaan daerah tidak berwujud (intangible) yang tak ternilai sehingga perlu dilestarikan, dikembangkan, dan dilindungi.

Budaya hukum oleh Satjipto Rahardjo[18] dilihat sebagai landasan bagi dijalankannya atau tidak suatu hukum positif di dalam masyarakat, karena pelaksanaan hukum positif banyak ditentukan oleh sikap, pandangan serta nilai yang dihayatinya. Oleh karena itu budaya hukum bagi masyarakat modern dengan sistem terbuka akan berbeda dengan budaya hukum masyarakat tradisionail yang bersifat tertutup. Bagi masyarakat yang mengalami perkembangan ia menyebut sebagai budaya hukum personal sebagai perwujudan dari adanya kecenderungan untuk memperlakukan hukum serta lembaganya dengan cara yang mudah dan menurut keinginan pribadi. Kultur hukum atau budaya hukum merupakan salah satu komponen untuk memahami bekerjanya sistem hukum sebagai suatu proses, budaya hukum

---

[16] Ki Soenarno Hadiwijoyo, Pendidikan Ketamansiswaan Jilid III, (Yogyakarta: Taman Siswa, 2011), hlm. 105.

[17] Lihat Pasal 1 angka 7 Perda DIY Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta

[18] Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1980), hlm. 85

berfungsi sebagai bensinnya motor keadilan. Dengan demikian tanpa didukung oleh budaya hukum yang kondusif niscaya suatu peraturan atau hukum bisa direalisasikan sebagaimana diharapkan baik oleh pembuat hukum maupun masyarakat sebagai sasaran dari hukum.

Teori yang dijadikan landasan dalam penelitian ini adalah teori "Sistem Hukum" dari Lawrence M. Friedman, hukum dilihat sebagai suatu yang berdiri sendiri. Keterkaitan dengan elemen-elemen lain merupakan penanda khas atas sistem hukum tersebut. Ada tiga komponen utama yang dimiliki oleh sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman, yaitu *Legal Structure, Legal Substance and Legal Culture.* Ketiga komponen tersebut saling menentukan satu dengan lainnya, demikian juga saling mempengaruhi satu dengan lainnya pula.[19]

Komponen struktur hukum merupakan representasi dari aspek institusional (birokrasi) yang berperan melaksanakan hukum dan membuat undang-undang. Substansi hukum sebagai salah satu aspek hukum dari sistem hukum merupakan refleksi dari aturan-aturan hukum yang berlaku, norma dan perilaku masyarakat dalam sistem tersebut. Kultur hukum merupakan suatu sikap atau apresiasi masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum. Ketika membicarakan struktur dan substansi dari sebuah sistem hukum dalam konteks yang demikian itu, maka komponen budaya (kultur) tidak boleh dipisahkan begitu saja. Budaya hukum tetap menjadi penentu apakah substansi maupun struktur dari hukum yang diterapkan itu sejalan atau tidak dengan konteks

[19] Lawrence M. Friedman, *American Law,* (New York- London: W.W. Norton & Company, 1984), hlm. 5.

sosial dan budaya dari masyarakat mana hukum itu diberlakukan. Apabila tatanan hukum yang diberlakukan itu tidak sejalan dengan budaya hukum masyarakat setempat, maka tatanan hukum tersebut justru akan menimbulkan ketidakteraturan masyarakat, dan bahkan menjadi "beban budaya" bagi masyarakat yang bersangkutan.[20]

Hukum juga dipandang sebagai karya kebudayaan, karena merupakan kongkretisasi dari nilai-nilai sosial dan budaya suatu masyarakat, entah dari masyarakat mana hukum itu berlaku atau dengan sengaja diintrodusir dari masyarakat yang lain atas pertimbangan atau alasan-alasan tertentu. Menurut Friedman "budaya hukum" sebagai salah satu komponen yang tidak bisa dipisahkan dari sebuah sistem hukum, dan bahkan ditempatkan sebagai unsur yang sangat esensial sebagai "penggerak utama" dari hukum. Friedman juga menyatakan bahwa budaya hukum sebagai "bensinnya motor keadilan" (*the legal culture provides fuel for motor of justice*). Budaya hukum yang dimasudkan di sini adalah keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sebuah sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat mana sistem hukum itu berlaku.[21]

Menurut Daniel S. Lev sistem hukum dan budaya sistem hukum menekankan pada prosedur tetapi tidak menjelaskan tentang sesungguhnya orang-orang itu menyelesaikan masalahnya di dalam kehidupan sehari-hari.[22]

---

[20] Edy Lisdiyono, *Op. Cit*, hlm. 127.

[21] Lawrence M. Friedman, *"On Legal Development"* dalam *Rutgers Law Review*, Vol. 24, 1969, hlm. 27-30.

[22] Daniel S Lev, "Peradilan dan Kultur Hukum Indonesia", dalam Prisma No. 6 Tahun II, Desember 1973, dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis,* (Semarang: 2005), hlm. 104

Adapun budaya hukum diperinci ke dalam nilai-nilai hukum prosedural dan nilai-nilai hukum substantif. Nilai-nilai hukum prosedural mempersoalkan tentang cara-cara pengaturan masyarakat dan manajemen konflik, sedangkan komponen substantif dari budaya hukum ini terdiri atas asumsi-asumsi fundamental mengenai distribusi maupun penggunaan sumber-sumber di dalam masyarakat. Budaya hukum merupakan unsur penting untuk memahami perbedaan-perbedaan yang terdapat di antara sistem hukum yang satu dengan yang lain.

Untuk mengefektifkan nilai-nilai baru yang dibawa oleh hukum, menurut Clarence J. Dias ada lima syarat yang harus dipenuhi yaitu:[23]

1. Mudah tidaknya makna aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan dipahami;
2. Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan aturan hukum yang bersangkutan;
3. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum;
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dijangkau dan dimasukan oleh setiap warga masyarakat, melainkan juga harus cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa; dan
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan yang efektif.

[23] Clarence J. Dias, *Research on Legal Services Program in Developing Countries,* dalam (Washington: University Law Guarterly, No. 1 Tahun 1975), hlm. 147-163.

Selanjutnya menurut teori utilitas yang salah satu tokohnya adalah Jeremy Bentham, menyatakan bahwa tujuan hukum adalah manfaat dalam menghasilkan kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang terbanyak. Bentham menggunakan secara bergantian istilah prinsip utilitas *(the principle of utility)* dan prinsip kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak–banyaknya orang (*the greatest happiness for the greatest number*). Menurut Bentham dalam situasi konkrit maupun tindakan manusiawi, baik oleh perorangan maupun oleh institusional, harus memperhitungkan efeknya yang paling besar terhadap kebahagiaan dari mereka yang berkepentingan atau terkait. Prinsip utilitas ini mewajibkan bahwa setiap tindakan memberikan kontribusi yang positif atau manfaat (utilitas) bagi kebehagiaan terbesar dari jumlah terbesar orang-orang yang terkait. Prinsip ini secara spesifik perlu diaplikasi pada sistem hukum dengan bertanya: apakah hukum yang dibuat oleh pemerintah memenuhi prinsip utilitas?[24]

Menurut Lili Rasjidi dan IB Wyasa, dalam masyarakat hukum fungsi perencanaan dan penanggulangan itu dilakukan dengan memanfaatkan hukum karena:[25]

1. hukum merupakan hasil penjelajahan ide dan pengalaman manusia dalam mengatur hakekat hidupnya;
2. hakekat pengadaan dan keberadaan hukum dalam suatu masyarakat terutama untuk mengatur kehidupan masyarakat;
3. fungsi mengatur telah didukung oleh potensi dasar yang terkandung dalam hukum, yang melampaui fungsi mengatur yaitu berfungsi juga sebagai pemberi kepastian, pengaman, pelindung, dan penyeimbang

[24] Jeremy Bentham dalam Johanis Ohoitimur, *Teori Etika Tentang Tujuan Hukum*, (Jakarta: Makalah dalam Seminar Nasional HIDESI XII, 1-2 Februari, 2002), hlm 8.

[25] Lili Rasjidi & IB Wyasa, *Hukum sebagai Suatu Sistem,* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993), hlm. 30.

yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel tetapi juga prediktif dan antisipasif;

4. dalam isu pembangunan global, hukum dipercaya sebagai sarana perubahan sosial atau sarana pembangunan.

Penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum menjadi kenyataan, maka proses itu harus melibatkan para pembuat dan pelaksana hukum serta juga masyarakatnya. Masing-masing komponen ingin mengembangkan nilai-nilai yang ada di lingkungan yang sarat dengan pengaruh faktor-faktor non hukum lainnya.[26] Penegakan hukum sebagai suatu proses akan melibatkan berbagai macam komponen yang saling berhubungan dan bahkan ada yang memiliki tingkat ketergantungan yang cukup erat. Akibatnya ketiadaan salah satu komponen dapat menyebabkan *inefficient* maupun *useless*, sehingga tujuan hukum yang dicita-citakan itu sulit terwujud. Komponen-komponen tersebut meliputi *subtantinve law*, *procedural law*, *decision ruler*, dan *decision habits*[27].

Cita-cita tegaknya hukum akan menjadi kenyataan sosial bilamana didukung oleh kesadaran hukum dari segenap anggota masyarakat. Kesadaran terhadap berlakunya hukum adalah dasar bagi dilaksanakannya hukum itu sendiri. Semakin merata kesadaran hukum terhadap berlakunya hukum, maka makin kecil pula kemungkinan untuk bertingkah laku yang tidak sesuai dengan hukum.[28]

Menurut sejarahnya kesadaran hukum timbul dalam rangka mencari dasar sahnya hukum yang merupakan konsekuensi dari masalah yang timbul

---

[26] William Chambliss dan Robert B.Seidman, dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis,* (Semarang: Suryandaru Utama, 2005), hlm. 83.

[27] *Ibid.*, hlm 84.

[28] Warassih,Esmi, *Pembinaan Kesadaran Hukum,* (Semarang: FH UNDIP, Masalah-masalah Hukum No. 6 Tahun XIII-1983), hlm. 8

dalam penerapan tata hukum atau hukum positif tertulis, dasar sahnya hukum adalah pengendalian dari penguasa atau kesadaran warga masyarakat.[29] Indikator kesadaran hukum adalah: pertama, pengetahuan hukum artinya seseorang mengetahui, bahwa perilaku-perilaku tertentu diatur oleh hukum. Pengetahuan tersebut menyangkut perilaku yang dilarang maupun yang diperbolehkan oleh hukum. Kedua, pemahaman hukum, artinya seorang warga masyarakat mempunyai kecenderungan untuk mengadakan penilaian tertentu terhadap hukum. Ketiga perilaku hukum yaitu seseorang berperilaku sesuai dengan hukum yang berlaku.[30]

Menurut Anderson selain kesadaran hukum sebagai pendorong efektifnya suatu kebijaksanaan publik, ada beberapa hal yang mempengaruhi mengapa masyarakat tidak mau mematuhi dan melaksanakan kebijaksanaan tersebut:

1. kebijaksanaan yang bertentangan dengan system nilai masyarakat
2. adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum;
3. keanggotaan seseorang dalam suatu perkumpulan atau kelompok;
4. keinginan untuk mencari untung dengan cepat;
5. adanya ketidak pastian hukum[31].

Di dalam tata ruang tercakup distribusi tindakan manusia dan kegiatannya untuk mencapai tujuan sebagaimana yang dirumuskan sebelumnya. Konsep tata ruang menurut Foley dalam Kartasasmita[32] tidak hanya menyangkut suatu wawasan yang disebut sebagai wawasan spasial,

---

[29] Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat,* (Jakarta: Rajawali, 1982), hlm. 210.

[30] *Ibid*, hlm. 229.

[31] Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2000), hlm.110.

[32] Ginandjar Kartasasmita, *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan,* (Jakarta: CIDES, 1996), hlm. 427.

tetapi menyangkut pula aspek-aspek non spasial atau aspasial. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa struktur fisik sangat ditentukan dan dipengaruhi pula oleh faktor-faktor non fisik seperti organisasi fungsional, pola sosial budaya, dan nilai kehidupan komunitas.

Cohen dan Uphoff[33] menyatakan bahwa partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan tentang apa yang dilakukan dan bagaimana keterlibatan dalam pelaksanaan program dan keputusan dalam konstribusi sumberdaya atau bekerjasama dalam organisasi-organisasi atau kegiatan khusus, berbagi manfaat dan program pembangunan, atau keterlibatan dalam evaluasi program. Peran serta masyarakat dalam penataan ruang wilayah sangat penting kedudukannya, sehingga ada 3 (tiga) alasan utama mengapa peran serta masyarakat mempunyai sifat yang penting, yaitu:[34]

1. Peran serta masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh suatu informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat yang tanpa kehadirannya, program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal;
2. Masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya;
3. Yang mendorong adanya peran serta masyarakat umumnya di banyak negara karena anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan itu sendiri.

Menurut Glasson ada dua cara pandang yang berbeda tentang wilayah; yaitu secara subyektif dan obyektif.[35] Cara pandang subyektif, yaitu wilayah adalah alat untuk mengidentifikasi suatu lokasi yang didasarkan atas kriteria

---

[33] Cohen, J.M. and Uphoff, T. *Rural Development Participation; Concepts and Measures for Project Design. Implementation and Evaluation.* (New York: Ithaca, Cornell University, 1997)

[34] Diana Conyers, *Perencanaan Sosial Di Dunia Ketiga*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1994), hlm 154.

[35] Glasson dalam Tarigan M.R.P, Robinson, *Perencanaan Pembangunan Wilayah,* (Jakarta: Penerbit Bumi Aksara, 2005), hlm. 110.

tertentu atau tujuan tertentu. Dengan demikian banyaknya wilayah tergantung pada kriteria yang digunakan. Wilayah hanyalah suatu model agar bisa membedakan antara lokasi yang satu dengan lokasi lainnya. Pandangan obyektif menyatakan bahwa wilayah itu benar-benar ada dan dapat dibedakan dari ciri-ciri/gejala alam disetiap wilayah. Wilayah bisa dibedakan berdasarkan musim/temperatur yang dimilikinya atau atau berdasarkan konfigurasi lahan, jenis tumbuh-tumbuhan, kepadatan penduduk, atau gabungan dari ciri-ciri di atas. Ciri obyektif yang dipergunakan membuat jenis analisis atas ruang menjadi terbatas.

Menurut Dusseldorp dapat dibuat tiga macam wilayah pengembangan yaitu:[36]

1. menurut prinsip homogenitas atau uniformitas, yaitu wilayah geografi fisik/sosial, wilayah ekonomi atau wilayah budaya;
2. menurut konsep hubungan ruang yaitu wilayah fungsional atau yang disebut juga wilayah terpusat;
3. menurut wilayah yang khusus yaitu wilayah terbelakang, wilayah aliran sungai dan sebagainya.

Pengembangan wilayah harus diperhatikan 4 (empat) hal sebagai berikut:[37]

1. Perencanaan harus disertai oleh kekuasaan efektif untuk pelaksanaan;
2. Bagi suatu kebijaksanaan harus terdapat ikatan politis yang tetap;
3. Untuk pengembangan wilayah harus dibuat peraturan (sarana);
4. Dalam pengembangan antar wilayah harus dipertahankan adanya keseimbangan nasional.

Saat ini kebijakan lebih sering diartikan secara luas sebagai tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada

---

[36] Dusseldorp dalam Johara T Jayadinata, *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Perdesaan Perkotaan Dan Wilayah,* (Bandung: Penerbit ITB, 1992), hlm. 176.

[37] Hart D.A., Gillingwater .D, *The Regional Planning* Process, (England: Saxon House, Farnborough, 1979), hlm. 154.

umumnya. Kebijakan *(policy)* itu seharusnya mengandung sesuatu yang bijaksana atau mengandung suatu nilai (*value*) dan moral yang harus dijunjung tinggi oleh pengambil atau pembuat kebijaksanaan.[38] Kebijakan acapkali diberikan makna sebagai tindakan politik. Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyestone. Ia mengatakan bahwa "secara luas" kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai "hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya".[39] Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Carl Friedrich sebagaimana dikutip oleh Solichin Abdul Wahab[40] menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu, sehubungan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Grindle[41] menyatakan bahwa secara umum tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkge*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Tugas implementasi mencakup terbentuknya *"a policy delivery system*", sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan

---

[38] Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis,* (Semarang: PT.Suryandaru Utama, 2005), hlm. 128.

[39] Robert Eyestone, *The Threads of Policy: A Study in Policy Leadership*, (Indianapolis: Bobbs Merril, 1971), hlm. 18

[40] Solichin Abdul Wahab, *Analisisi Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), hlm. 3.

[41] Merilee S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World.* (New Jersey: Princeton University Press, 1980), hlm. 6.

sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. Dengan demikian kebijakan publik diterjemahkan ke dalam program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan.

W.I. Jenkins[42] mendefinisikan kebijakan negara sebagai rangkaian keputusan yang saling kait mengkait yang diambil oleh seorang atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang mereka pilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi di mana keputusan tersebut masih dalam batas-batas kewenangannya. Menurut Chaterine Farvacque dan Patrick McAuslan[43], hukum perencanaan di banyak negara berkembang umumnya mempunyai kelemahan yang serupa, yang meliputi dari "bentuk peraturan yang dikeluarkan sampai ke cara merumuskan hakekat hubungan kekuasaan antara negara dan warganya"

Mengutip sebuah publikasi Bank Dunia, McAuslan berpendapat bahwa persoalan ini meliputi "perencanaan, zoning, dan berbagai instrumen lainnya yang membatasi penentuan penggunaan lahan"[44]. Publikasi Bank Dunia tersebut lebih lanjut menyatakan bahwa "peraturan penggunaan lahan hampir gagal sama sekali sebagai kebijaksanaan yang dimaksudkan untuk melaksanakan suatu rencana guna lahan," sementara kekuatan pasar juga tidak dapat dipercaya dalam menghasilkan sistem penggunaan lahan yang rasional dan efisien[45]. Pengembangan dan perencanaan di suatu wilayah selalu

---

[42] W.I. Jenkins, *Policy Analysis,* (Washington: Oxford, Martin Robertson, 1978), hlm. 15.

[43] Chaterine Farvacque dan Patrick McAuslan, *Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries* (Washington: The World Bank, 1992), hlm. vi.

[44] Patrick McAuslan, *Urban Land and Shelter for the Poor*, (London-Washington: Earthscan 1985), hlm. 77-78.

[45] Malcolm D Rivkin, *Intervention through Direct Participation," dalam Urban Land Use Policy: Issues and Opportunities*, penyunting Harold B. Dunkerley, (Washington: Oxford University Press, 1983), hlm 172.

memerlukan tanah sebagai posisi pembangunan hal-hal tertentu.. Penggunaan tanah secara efisien, harus dipahami dasar-dasar dari pembangunan dan perencanaan wilayah itu[46].

Peter Mahmud Marzuki,[47] mengartikan sinkronisasi peraturan perundang-undangan mengandung asas lex superiori derogat legi inferiori yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan. Tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (*suplementer*), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya.

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu :

1. Sinkronisasi vertikal

   Dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain. Menurut Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) menetapkan bahwa jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

   a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

[46] Johara T Jayadinata, *Op. Cit.*, hlm. 168.

[47] Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 99.

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

c. Undang-Undang;

d. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

e. Peraturan Pemerintah;

f. Peraturan Presiden;

g. Peraturan Daerah Provinsi; dan

h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Di samping harus memperhatikan hirarkhi peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dalam sinkronisasi vertikal, harus juga diperhatikan kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi secara vertikal bertujuan untuk melihat apakah suatu peraturan perundangan-undangan yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan lainnya apabila dilihat dari sudut vertikal atau hierarki peraturan perundang-undangan yang ada.

2. Sinkronisasi horisontal

Sinkronisasi horisontal dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Sinkronisasi horisontal juga harus dilakukan secara kronologis, yaitu sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi secara horizontal bertujuan untuk menggungkap

kenyataan sampai sejauh mana perundang-undangan tertentu serasi secara horizontal, yaitu mempunyai keserasian antara perundang-undangan yang sederajat mengenai bidang yang sama.

Filosofi Hamemayu Hayuning Bawana mengandung makna sebagai kewajiban melindungi, memelihara, serta membina keselamatan dunia dan lebih mementingkan berkarya untuk masyarakat daripada memenuhi ambisi pribadi. Dunia yang dimaksud mencakup seluruh perikehidupan, baik dalam skala kecil (keluarga) maupun dalam skala lebih besar yang mencakup masyarakat dan lingkungan hidup, dengan mengutamakan darma bakti bagi kehidupan orang banyak dan tidak mementingkan diri sendiri. Oleh karena itu filosofi tersebut harus menjadi dasar setiap pembentukan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY.

## G. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan ini merupakan jenis penelitian hukum (normatif). Penelitian hukum (normatif) yaitu penelitian terhadap kaidah-kaidah hukum yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas[48]. Hal-hal yang dikaji dalam penelitian hukum normatif diantaranya asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, dan sejarah hukum. Titik berat penelitian ini adalah penelitian kepustakaan yang akan menelaah dan mengkaji data sekunder yang akan

[48] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Penerbit Gratindo Persada, 2011), hlm. 74.

diperoleh dari hasil penelitian, khususnya berkaitan dengan perarturan perundang-undangan di bidang penataan ruang di DIY

**2. Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Pendekatan historis. Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang pengaturan penataan ruang di DIY yang dilandasi budaya Kraton Yogyakarta. Pendekatan historis ini diperlukan untuk pengungkapan filosofis dan pola pikir ketika tata ruang DIY itu diciptakan oleh Sri Sultan Hamengku Buwono I dan relevansi dengan masa kini.

b. Pendekatan perundang-undangan. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkut paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi.[49] Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan mempelajari konsistensi/ kesesuaian Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang Penataan Ruang maupun Undang-Undang Keistimewaan DIY.

c. Pendekatan filosofis dengan mengkaji asas-asas hukum, yaitu penelitian tentang keterkaitan asas-asas dan doktrin hukum dengan hukum positif, maupun hukum yang hidup dalam masyarakat Yogyakarta sebagai budaya dan adat istiadat.

---

[49] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2011), hlm. 93-95.

d. Pendekatan sinkronisasi hukum, yaitu penelaan hukum dengan mengsinkronisasikan hukum secara vertikal maupun secara horizontal. Apabila sinkronisasi peraturan perundangan itu ditelaah secara vertikal, berarti akan dilihat bagaimana hierarki dari berbagai peraturan penataan ruang baik di tingkat nasional, tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/ kota. Selanjutnya sinkronisasi peraturan perundangan hendak ditelaah secara horisontal, yang diteliti adalah sejauh mana peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang penataan ruang mempunyai hubungan fungsional secara konsisten. Penelitian ini di samping mendapatkan data yang lengkap dan menyeluruh mengenai perundang-undangan di bidang penataan ruang, juga dapat mengungkapkan kelemahan-kelemahan yang ada pada perundang-undangan yang mengatur bidang penataan ruang di DIY.

**3. Obyek Penelitian**

a. Makna budaya hukum penataan ruang berbasis budaya Kraton Yogyakarta
b. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan di bidang hukum penataan ruang dalam mewujudkan filosofi *Hamemayu Hayuning Bawana*
c. Mewujudkan hukum penataan ruang di DIY berbasis budaya kraton Yogyakarta ke depan

**4. Data Penelitian**

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Namun demikian untuk melengkapi dan memahami data sekunder tersebut

diperlukan informasi atau penjelasan dari narasumber yaitu Ir. Yuwono Sri Suwito, M.M. terkait dengan budaya hukum terutama dalam mewujudkan filosofi *Hamemayu Hayuning Bawana.*

Data sekunder yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri atas:

a. Bahan Hukum Primer, yang terdiri atas:
   1) Undang-Undang Dasar 1945
   2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang "Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
   3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Dasar Pokok Agraria
   4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan
   5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005 – 2025
   6) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
   7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH)
   8) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya
   9) Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

10) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil

11) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

12) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Tata Ruang.

13) Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang.

14) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2009 tentang Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Daerah

15) Peraturan Daerah DIY Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Provinsi (RUTRWP) DIY Tahun 2009-2029

16) Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta

17) Peraturan Daerah DIY Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pelestarian Warisan Budaya dan Cagar Budaya

18) Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

19) Peraturan Gubernur DIY Nomor 40 Tahun 2014 tentang Panduan Arsitektur Bangunan Baru bernuansa Budaya Daerah

20) Peraturan Gubernur DIY Nomor 55 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Cagar Budaya

21) Peraturan Gubernur DIY Nomor 40 Tahun 2015 tentang Perubahan Rencana Kerja Pembangunan Daerah Tahun 2015

22) Surat Keputusan (SK) Gubernur DIY No 186/KEP/2011 tentang Penetapan Kawasan Cagar Budaya di DIY.

23) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 88 Tahun 2009 tentang Penjabaran Status Kawasan, Pemanfaatan Lahan Dan Intensitas Pemanfaatan Ruang Kota Yogyakarta

24) Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel.

25) Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Perwal No. 77 Tahun 2013 tentang Moratorium Penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Hotel.

b. Bahan Hukum Sekunder, yang berupa literature , majalah, artikel dari jurnal, dokumen, dan hasil diskusi atau seminar yang berkaitan dengan hukum penataan ruang berbasis budaya kraton sebagai sarana pembangunan di DIY;

c. Bahan Hukum Tersier, berupa bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun

bahan hukum sekunder seperti Kamus Hukum, dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

**5. Teknik Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang dilakukan untuk data sekunder dilakukan dengan studi kepustakaan; yaitu mempelajari literature, peraturan perundang-undangan, majalah, artikel dari jurnal, dokumen, serta hasil diskusi atau seminar yang berkaitan dengan obyek penelitian.

**6. Analisis dan Pembahasan**

Keseluruhan data yang diperoleh dalam penelitian dianalisis dengan metode kualitatif; yaitu analisis data yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data dari bahan hukum yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai keadaan atau masalah yang diteliti[50]. Analisis kualitatif menguraikan data yang berupa berbagai peraturan perundang-undangan di bidang hukum penataan ruang baik di tingkat nasional, provinsi dan kota Yogyakarta dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis, lengkap dan terinci serta dikaitkan dengan aspek budaya hukum sesuai dengan pokok bahasan sehingga akan memudahkan interpretasi data dan dalam mengambil kesimpulan. Setelah data dianalisis, selanjutnya ditarik kesimpulan.

[50] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum,* (Jakarta: UI Press, 2011), hlm 250.

## H. Sistematika Penulisan dan Pertanggung-jawaban Disertasi

Lingkup bahasan dengan fokus hukum penataan ruang berbasis budaya kraton Yogyakarta ditinjau dari aspek budaya hukum sangat relevan untuk diangkat dalam penulisan disertasi ini. Hukum penataan ruang berbasis budaya kraton Yogyakarta ditinjau dari aspek budaya hukum ini dimulai dengan memaparkan pemikiran teoretik tentang makna budaya hukum penataan ruang berbasis budaya kraton Yogyakarta. Pemaparan konteks konseptual ini dimaksudkan untuk mengeksplorasi peta pemikiran dan konsep-konsep teoretik tentang masalah hukum penataan ruang yang kemudian dimanfaatkan untuk merumuskan tesis sebagai jawaban teoretik atas permasalahan yang diajukan dalam studi ini.

Atas dasar hal tersebut maka dalam Bab II ini dibahas tentang pengertian dan pengertian dan tipe budaya hukum, konsep dasar penataan ruang, aspek yuridis penataan ruang, rencana tata ruang wilayah, penataan ruang menuju pembangunan yang berkelanjutan, dan penataan ruang secara komprehensif berbasis hukum integratif.

Di dalam Bab ketiga (III) dibahas tentang sinkronisasi peraturan perundang-undangan di bidang hukum penataan ruang dalam mewujudkan filosofi hamemayu hayuning bawana. Pembahasan dalam Bab III ini antara lain berkaitan dengan konsep dasar dan tujuan penataan ruang, perencanaan tata ruang nasional, ruang terbuka hijau, hukum adat sebagai aspek budaya, makna filosofi *hamemayu hayuning bawana,* dan *s*inkronisasi peraturan perundang-undangan. Uraian dalam Bab ini

merupakan gambaran umum dan sekaligus merupakan informasi awal untuk membahas penataan ruang berbasis budaya kraton Yogyakarta di Daerah Istimewa Yogyakarta beserta regulasi yang menjadi lokasi sasaran studi ini.

Di dalam Bab IV dibahas tentang mewujudkan hukum penataanruang DIY berbasis budaya kraton Yogyakarta ke depan. Hal ini menjadi pencermatan baik pada tataran filosofis, historis dan budaya serta dalam tatataran implementasi untuk mengungkap pengaruh budaya kraton Yogyakarta terhadap penataan ruang baik di kota Yogyakarta maupun di Daerah Istimewa Yogyakarta secara menyeluruh. Substansi yang penting dikemukakan di dalam bab ini adalah penataan ruang DIY dalam aspek budaya baik terhadap tata ruang kota Yogyakarta maupun terhadap tata ruang Daerah Istimewa Yogyakarta serta tentang hukum penataan ruang DIY berbasis budaya kraton di waktu yang akan datang.

Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan dalam Bab II, Bab III, dan Bab IV, maka di dalam Bab V dikemukakan adanya beberapa kesimpulan dan saran atau rekomendasi berkaitan dengan penelitian tentang hukum penataan ruang berbasis budaya kraton Yogyakarta ditinjau dari aspek budaya. Substansi yang penting dikemukakan dalam Bab ini adalah adanya beberapa kesimpulan bahwa makna budaya hukum penataan ruang berbasis budaya Kraton Yogyakarta tercantum dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 secara eksplisit disebutkan budaya dan tata ruang adalah penciri keistimewaan Yogyakarta, sinkronisasi peraturan

perundang-undangan di bidang hukum penataan ruang dalam mewujudkan filosofi *Hamemayu Hayuning Bawana,* dan diperlukan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang memperkuat penetapan kawasan strategis Kraton Kasultanan Yogyakarta dan kawasan strategis Kadipaten Pakualaman, serta mencerminkan nilai-nilai budaya Yogyakarta.

Selanjutnya dikemukakan pula beberapa saran atau rekomendasi dari penelitian ini yaitu perlunya kebijakan pemanfaatan ruang di wilayah Provinsi DIY didasari atas filosofi *"Hamemayu Hayuning Bawono",* sebagai cita-cita luhur, diperlukan pengaturan segera dalam bentuk Perda baru yang didasari oleh pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis. Hal ini agar sejalan dengan falsafah Hamemayu Hayuning Bawana, serta perlunya dalam perencanaan tata ruang maupun pemanfaatan ruang di Provinsi DIY untuk tetap menjunjung tinggi "filosofi inti kota *(catur gatra tunggal)".*

# BAB II

# MAKNA BUDAYA HUKUM PENATAAN RUANG BERBASIS BUDAYA KRATON YOGYAKARTA

## A. Pengertian dan Tipe Budaya Hukum

Jika suatu masyarakat diperhatikan, maka akan nampak walaupun sifat-sifat individu berbeda-beda, namun para warga keseluruhannya akan memberikan reaksi yang sama terhadap gejala-gejala tertentu. Dengan adanya reaksi yang sama itu maka mereka memiliki sikap yang umum sama. Hal-hal yang merupakan milik bersama tersebut dalam antropologi budaya dinamakan kebudayaan.[51]

Kebudayaan pada dasarnya memiliki sifat sebagai sesuatu yang berubah, karena kebudayaan memiliki aspek tradisi, yaitu sesuatu yang diwariskan dan diteruskan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Kebudayaan tidaklah bersifat statis dan mandek begitu saja, namun dalam menjaga tradisi diperlukan juga untuk melihat relevansinya untuk masa kini dan masa yang akan datang bagi upaya pelestarian.[52]

Kebudayaan berasal dari kata "budi" yang artinya akal, dan "daya" yang artinya kekuatan. Kebudayaan adalah buah kekuatan akal manusia. Kebudayaan adalah hasil cipta, rasa, dan karsa yang ada dalam diri manusia. Kebudayaan menurut Ki Hajar Dewantara, adalah "buah budi manusia adalah hasil perjuangan manusia terhadap dua pengaruh kuat, yakni zaman dan alam

---

[51] TO Ihromi, *Pokok-pokok Antropologi Budaya,* (Jakarta: Gramedia, 1980), hlm. 36.

[52] Hatmoko, A. U, *Model Inventarisasi untuk Pelestarian Arsitektur pada Kawasan Cagar Budaya.* Jurnal Media Teknik, 1994, Tahun XVI, No.3: 3-8.

yang merupakan bukti kejayaan hidup manusia untuk mengatasi berbagai rintangan dan kesukaran didalam hidup dan penghidupannya guna mencapai keselamatan dan kebahagiaan yang pada lahirnya bersifat tertib dan damai".[53]

Menurut Ki Hadjar Dewantara kebudayaan dikembangkan dengan teori TRIKON, yaitu secara *kontinyu, konvergen, dan konsentris*. Maksudnya bahwa:

1. Kontinyu artinya kebudayaan asli yaitu sari-sari dan puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah terus menerus dan secara berkesinambungan dimunculkan
2. Konvergen artinya kebudayaan asli dipadukan dengan kebudayaan asing yang dipandang dapat memajukan bangsa secara selektif (dipilih dan ditolak) dan adaptif (menyatu seperti air dengan gula).
3. Konsentris artinya menyatu dengan kebudayaan dunia (mengglobal) dengan catatan masing- masing bangsa tetap membawakan kepribadian masing-masing.[54]

Kebudayaan tidak pernah mempunyai bentuk yang tetap. Kebudayaan selalu berkembang mengikuti perkembangan alam dan jamannya. Kadang-kadang kebudayaan yang memudahkan hidup manusia di masa lalu , di jaman sekarang atau yang akan datang akan menyulitkan atau bahkan merugikan. Oleh karena itu kita harus senantiasa menyesuaikan kebudayaan kita dengan tuntutan alam dan jamannya. Kebudayaan ialah sifat utuhnya atau globalnya hidup suatu bangsa. Karena itu kebudayaan selalu bersifat nasional. Tinggi

---

[53] Ki Hajar Dewantara, *Bagian ke II, Kebudayaan,* (Yogyakarta: Majelis Luhur Tamansiswa, 1994), hlm. 23.

[54] *Op. Cit.*, hlm. 105.

rendahnya kebudayaan menunjukkan tinggi rendahnya peradaban suatu bangsa, pada kurun waktu dan alam tertentu.[55]

Budaya hukum merupakan salah satu bagian dari kebudayaan manusia yang demikian luas. Budaya hukum adalah tanggapan umum yang sama dari masyarakat tertentu terhadap gejala-gejala hukum. Tanggapan itu merupakan kesatuan pandangan terhadap nilai-nilai dan perilaku hukum. Jadi suatu budaya hukum menunjukkan tentang pola perilaku individu sebagai anggota masyarakat yang menggambarkan tanggapan (orientasi) yang sama terhadap kehidupan hukum yang dihayati masyarakat bersangkutan.[56]

Hubungan antara hukum dan masyarakat, diungkapkan oleh H.L.A Hart, yang memperkenalkan tipe masyarakat yaitu *primary rules of obligation dan secundary rules of obligatio*[57]. Dalam tipe mayarakat *primary* (sederhana, kecil) tidak dijumpai peraturan yang terperinci dan resmi. Tidak dijumpai adanya diferensiasi dan spesialisasi badan-badan penegak hukum, karena komunitasnya kecil dan berdasarkan kekerabatan. Kontrol sosial bagi masyarakat ini sudah dapat berjalan efektif, oleh karena itu tidak perlu peraturan yang terperinci dan resmi seperti undang-undang .

Budaya hukum menempati posisi yang strategis dalam menentukan pilihan perilaku dalam menerima hukum atau justru sebaliknya (menolak). Suatu peraturan hukum akan diterima menjadi hukum apabila benar-benar diterima dan digunakan untuk masyarakat, dipengaruhi oleh budaya hukum

---

[55] *Op. Cit.*, hlm. 36.

[56] Hilman Hadikusuma, *Antropologi Hukum Indonesia,* (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 68.

[57] H.L.A Hart, The Concept of Law, London, London University Press, 1972. Lihat dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Telaah Sosiologis*, 2005 , hlm. 86.

masyarakat yang bersangkutan. Jadi budaya hukum masyarakat akan mempengaruhi efektifitas hukum dalam masyarakat.

Diketahuinya budaya hukum masyarakat setempat merupakan bahan informasi yang penting, artinya untuk lebih mengenal susunan masyarakat setempat, sistem hukum, konsepsi hukum, norma-norma hukum dan perilaku manusia. Budaya hukum bukan merupakan budaya pribadi melainkan budaya menyeluruh dari masyarakat tertentu sebagai satu kesatuan sikap dan perilaku. Budaya hukum tidak terlepas dari keadaan masyarakat, sistem dan susunan masyarakat yang mengandung budaya hukum tersebut. Budaya hukum merupakan tanggapan yang bersifat penerimaan-penerimaan atau penolakan terhadap suatu peristiwa hukum. Ia menunjukkan sikap perilaku manusia terhadap masalah hukum dan peristiwa hukum yang terbawa ke dalam masyarakat.[58]

Tipe budaya hukum dapat dikelompokkan dalam tiga wujud perilaku manusia dalam kehidupan masyarakat yaitu: (1) Budaya parokial (*parochial culture*), (2) Budaya subjek (*subject culture*), (3) Budaya partisipant (*participant culture*). Pada masyarakat parokial (picik), cara berpikir para anggota masyarakatnya masih terbatas, tanggapannya terhadap hukum hanya terbatas dalam lingkungannya sendiri.

Masyarakat demikian masih bertahan pada tradisi hukumnya sendiri, kaidah-kaidah hukum yang telah digariskan leluhur merupakan azimat yang pantang diubah. Jika ada yang berperilaku menyimpang, akan mendapat

[58] *Ibid.*

kutukan. Masyarakat tipe ini memiliki ketergantungan yang tinggi pada pemimpin. Apabila pemimpin bersifat egosentris, maka ia lebih mementingkan dirinya sendiri. Sebaliknya jika sifat pemimpinnya *altruis* maka warga masyarakatnya mendapatkan perhatian, karena ia menempatkan dirinya sebagai *primus intervares*, yang utama di antara yang sama. Pada umumnya, masyarakat yang sederhana, sifat budaya hukumnya etnosentris, lebih mengutamakan dan membanggakan budaya hukum sendiri dan menganggap hukum sendiri lebih baik dari hukum orang lain.[59]

Dalam masyarakat budaya subjek (takluk), cara berpikir anggota masyarakat sudah ada perhatian, sudah timbul kesadaran hukum yang umum terhadap keluaran dari penguasa yang lebih tinggi. Masukan dari masyarakat masih sangat kecil atau belum ada sama sekali. Ini disebabkan pengetahuan, pengalaman dan pergaulan anggota masyarakat masih terbatas dan ada rasa takut pada ancaman-ancaman tersembunyi dari penguasa. Orientasi pandangan mereka terhadap aspek hukum yang baru sudah ada, sudah ada sikap menerima atau menolak, walaupun cara pengungkapannya bersifat pasif, tidak terang-terangan atau masih tersembunyi. Tipe masyarakat yang bersifat menaklukkan diri ini, menganggap dirinya tidak berdaya mempengaruhi, apalagi berusaha mengubah sistem hukum, norma hukum yang dihadapinya, walaupun apa yang dirasakan bertentangan dengan kepentingan pribadi dan masyarakatnya.[60]

---

[59] R. Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia, Suatu Model Pengantar,* (Bandung: Sinar Baru, 1983), hlm. 41.

[60] *Ibid.*

Pada masyarakat budaya partisipan (berperan serta), cara berpikir dan berperilaku anggota masyarakatnya berbeda-beda. Ada yang masih berbudaya takluk, namun sudah banyak yang merasa berhak dan berkewajiban berperan serta, karena ia merasa sebagai bagian dari kehidupan hukum yang umum. Di sini masyarakat sudah merasa mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Ia tidak mau dikucilkan dari kegiatan tanggapan terhadap masukan dan keluaran hukum, ikut menilai setiap peristiwa hukum dan peradilan, merasa terlibat dalam kehidupan hukum baik yang menyangkut kepentingan umum maupun kepentingan keluarga dan dirinya sendiri. Biasanya dalam masyarakat demikian, pengetahuan dan pengalaman anggotanya sudah luas, sudah ada perkumpulan organisasi, baik yang susunannya berdiri sendiri maupun yang mempunyai hubungan dengan daerah lain dan dari atas ke bawah.[61]

Budaya hukum, sebagaimana diuraikan, hanya merupakan sebagian dari sikap dan perilaku yang mempengaruhi sistem dan konsepsi hukum dalam masyarakat setempat. Masih ada faktor-faktor lain yang juga tidak kecil pengaruhnya terhadap budaya hukum seperti sistem dan susunan kemasyarakatan, kekerabatan, keagamaan, ekonomi dan politik, lingkungan hidup dan cara kehidupan, disamping sifat watak pribadi seseorang yang kesemuanya saling bertautan.[62]

Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) yang tentunya sesuai pula atau

---

[61] *Ibid*, hlm. 43.
[62] Hilman Hadikusuma, 1986, *Op. Cit.*, hlm. 70.

merupakan pencerminan dari nilai–nilai yang berlaku dalam masyarakat (*social justice*). Gagasan bahwa hukum adalah budaya yang berasal dari materi dan kehidupan spiritual masyarakat yang sama dengan hukum itu sendiri.[63]

Berdasarkan pandangan Savigny memandang hukum itu bukanlah dibuat, tetapi sudah ada dan tumbuh/berkembang di tengah-tengah masyarakat sesuai dengan perkembangan masyarakat, dan hukum itu lenyap apabila bangsa itu hilang. Hukum yang tumbuh dan berkembang itu sesuai dengan kesadaran atau jiwa masyarakatnya (*volksgeist*).[64]

Menurut Savigny bahwa ahli hukum sebagai medium perkembangan hukum lebih baik dari pembuatan undang-undang dan kesadaran umum adalah sumber semua hukum. Dengan sendirinya kesadaran umum jelas tidak terlepas dari budaya hukum masyarakat. Budaya hukum selaku bagian dari sistem hukum tidak akan berdaya tanpa digerakkan oleh budaya hukum itu sendiri, artinya yang membuat hukum bergerak dan bernafas (*legal culture is what makes the system move and breath*) adalah budaya hukum dan semua fakta hukum pada akhirnya ditentukan oleh fakta-fakta sosial (*all legal facts are ultimately by social facts*), dan titik berat perkembangan hukum tidak terletak dalam perundang-undangan, jika tidak dalam keputusan pengadilan maupun

---

[63] Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum oleh Hakim Dalam Persefektif Hukum Progresif*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 4.

[64] Savigny dalam Stefanus Laksanto Utomo, *Budaya Hukum Masyarakat Samin*, (Bandung: PT Alumni, 2013), hlm. 92.

dalam ilmu pengetahuan bidang hukum, tetapi dalam masyarakat itu sendiri sehingga budaya hukum sangat menentukan.[65]

Konsep kebudayaan dikaitkan dengan hukum maka hukum pada hakikatnya merupakan ekspresi dari suatu kebudayaan. Tertib hukum itu merupakan secara fungsional dari sistem kebudayaan menurut Adam Podgorecki, menggunakan istilah "subbudaya hukum" untuk menunjukkan relevansi antara hukum dan kebudayaan. Istilah tersebut digunakan semenjak tahun 1996 sebagai suatu variabel bebas ada berfungsinya hukum secara aktual bersama dengan variabel-variabel lainnya, yakni sistem sosial, ekonomi dan kepribadian. Gagasan tentang Subbudaya hukum tersebut dimulai dari pembahasan tentang kebudayaan yang berlaku yang berlaku secara umum dalam suatu masyarakat. Kebudayaan dirumuskan sebagai seperangkat nilai-nilai sosial umum.[66]

Hubungan hukum dan kebudayaan tersebut tergambarkan dalam sistem tata kelakuan manusia yang berupa norma-norma, hukum dan aturan-aturan khusus, semua berpedoman kepada sistem nilai budaya masyarakat. Suatu sistem nilai budaya terdiri atas konsepsi-konsepsi yang dalam alam pikiran sebagian besar menyatakan mengenai hal-hal yang harus mereka anggap amat bernilai dalam hidup.

Hukum merupakan konkretisasi dari nilai-nilai budaya suatu masyarakat. Konkretisasi nilai-nilai tersebut dapat berwujud gagasan atau cita-cita tentang keadilan persamaan. Pola prilaku ajeg dan lembaga hukum, oleh

---

[65] *Ibid.*

[66] M. Syamsudin, *Konstruksi Baru Budaya Hukum Hakim Berbasis Hukum Progresif*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2012), hlm. 30.

karena setiap masyarakat selalu menghasilkan kebudayaan, maka hukum pun selalu ada di setiap masyarakat. Dalam perkembangan lebih lanjut studi hukum dan kebudayaan lahir istilah atau konsep "budaya hukum" sebagai persenyawaan antara variabel budaya dan hukum. Budaya hukum untuk pertamakali diperkenalkan oleh Lawrence M. Friedman pada tahun 70 untuk menjelaskan bekerjanya sistem hukum di masyarakat.

Friedman menelaah budaya hukum dari berbagai persepektif. Ia menganalisis budaya hukum nasional dibedakan dari subbudaya hukum yang berpengaruh secara positif atau negatif terhadap hukum nasional, ia juga membedakan budaya hukum internal dan budaya hukum eksternal. Budaya hukum internal merupakan budaya hukum dari warga masyarakat yang melaksanakan tugas-tugas hukum secara khusus, seperti polisi, jaksa dan hakim dan menjalankan tugasnya, sedangkan budaya hukum eksternal merupakan budaya hukum masyarakat pada umumnya.

Budaya hukum merupakan budaya nonmaterial atau spiritual. Adapun inti budaya hukum sebagai budaya nonmaterial atau spiritual adalah nilai-nilai yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang baik (sehingga harus dianut) dan apa yang buruk (sehingga harus dihindari). Nilai-nilai tersebut merupakan dasar dari etika (mengenai apa yang baik dan buruk), norma atau kaidah (yang berisikan suruhan, larangan atau kebolehan) dan pola prilaku manusia.[67] Menurut Darmodiharjo dan Shidarta, Budaya hukum sebenarnya identik dengan pengertian kesadaran hukum, Penilaian masyarakat yang

[67] *Ibid*, hlm. 31.

timbul secara spontan merupakan perasaan hukum, sedangkan kesadaran hukum adalah abstraksi mengenai perasaan hukum dari suatu objek hukum.[68]

Masaji Chiba mengatakan bahwa budaya hukum tidak hanya keyakinan dan nilai-nilai empiris yang dinyatakan secara tidak jelas mengenai hukum sebagaimana sering digunakan dalam budaya politik secara khusus berkaitan dengan hukum, antara lain tampak dalam praktik-praktik di bidang hukum, tradisi-tradisi dalil-dalil hukum kompone–komponen hukum, budaya hukum yang nyata, simbol-simbol hukum dalam arti yang lebih luas. Bahwa hukum merupakan bagian dari kebudayaan, sehingga hukum tidaklah dapat dipisahkan dari jiwa serta cara berpikir dari masyarakat yang mendukung kebudayaan tersebut.[69] Menurut Donald Black budaya hukum adalah merupakan simbol dari aspek kehidupan sosial yang membahas tentang kebenaran, kebaikan dan keindahan.[70]

Daniel S.Lev dalam tulisannya yang berjudul *Judicial Institutions and Legal Culture Indonesia*, Lev menerapkan konsep budaya hukum untuk menganalisis pola-pola perubahan sistem hukum Indonesia semenjak revolusi dengan tujuan untuk mencari penjelasan mengapa dan bagaimana fungsi hukum di wilayah jajahan dilayani oleh lembaga-lembaga yang berbeda dengan hukum di negara yang merdeka. Konsep budaya hukum diartikan sebagai nilai-nilai terkait dengan hukum dan proses hukum. Budaya hukum mencakup dua komponen pokok yang saling berkaitan, yakni nilai-nilai hukum substanstif dan nilai-nilai hukum keacaraan. Nilai-nilai hukum

[68] *Ibid*, hlm. 32.
[69] Stefanus Laksanto Utomo, *Op. Cit*, hlm. 75.
[70] *Ibid.* hlm. 77.

substantif berisi asumsi-asumsi fundamental mengenai distribusi dan penggunaan sumber daya di dalam masyarakat, apa yang secara sosial dianggap benar atau salah dan seterusnya. Nilai-nilai hukum keacaraan mencakup sarana pengaturan sosial maupun pengelolaan konflik yang terjadi di dalam masyarakat.[71]

Dari uraian tentang konsep budaya hukum di atas dapat diartikan budaya hukum yaitu seperangkat pengetahuan dan nilai-nilai yang dianut kelompok orang yang dijadikan pedoman untuk melakukan tindakan/prilaku yang terkait dengan hukum. Pengetahuan dan nilai-nilai itu merupakan pemandu dan pengarah hidup kelompok orang dalam kehidupan sehari-hari, baik secara individu maupun kelompok.

Budaya hukum suatu bangsa ditentukan oleh nilai-nilai tertentu yang menjadi patokan dalam mempraktikkan hukumnya dan untuk bangsa Indonesia nilai tertentu tersebut adalah Pancasila.[72] Oleh Friedman budaya hukum dirumuskan sebagai berikut:[73]

> "Sikap-sikap dan nilai yang berhubungan dengan hukum bersama-sama dengan sikap-sikap dan nilai-nilai yang berkait dengan tingkah laku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik secara positif maupun negatif".

Friedman menjelaskan budaya hukum sangat penting, karena merupakan kunci untuk memahami perbedaan-perbedaan yang terdapat di antara sistem hukum yang satu dengan yang lain. Unsur budaya hukum itu

---

[71] M. Syamsudin, *Op. Cit.*, hlm.31.

[72] Esmi Warassih Pujirahayu, *Budaya Hukum Pancasila*, (Yogyakarta: Thafamedia, 2014), hlm. 69.

[73] Friedman dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1984), hlm. 83.

sebagai seperangkat nilai-nilai dan sikap-sikap yang merupakan pengikat sistem serta mentukan tempat sistem hukum di tengah-tengah budaya bangsa sebagai keseluruhan. Dengan adanya budaya hukum ini, maka nilai-nilai dan sikap-sikap sosial yang mengisi kekurangan–kekurangan yang dibutuhkan untuk menjelaskan penggunaan proses hukum serta sistem hukum yang berkaitan dengan hukum sebagai penentu antara masyarakat dengan hukum dan masyarakat dengan pemerintah.

Setiap bangsa di dunia hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara senantiasa memiliki keperibadiannya sendiri agar tidak terombang-ambing dalam kancah pergaulan masyarakat internasional setiap bangsa memiliki ciri khas serta pandangan hidup yang berbeda dengan bangsa lain[74]. Indonesia lahir dengan Pancasila sebagai ideologi dan dasar sumber hukum dengan menggambarkan gagasan Hans Kelsen tentang *grundnorm* atau norma dasar sebagai sumber dari segala sumber hukum Indonesia. Bagi bangsa Indonesia, nilai-nilai Pancasila bahkan ditempatkan sebagai paradigma budaya hukum. Pancasila memiliki nilai-nilai dasar yang bersifat universal dan tetap. Nilai-nilai itu tersusun secara hierarkis dan piramidal mengandung kenyataan konkret dalam kehidupan masyarakat.

Dalam konteks budaya hukum Pancasila dapat dilihat pada urgensi sebagai dasar hukum dan sumber hukum nasional, terlihat dalam berbagai seminar dan konvensi nasional, antara lain:[75]

---

[74] Kabul Budiyono, *Pendidikan Pancasila untuk Perguruan Tinggi*, (Bandung: Alfabeta, 2009), hlm. 3.

[75] Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, (Yogyakarta: Paradigma, 2010), hlm. 70.

1. Seminar Hukum Nasional ke II menyatakan bahwa pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berlawanan dengan semangat jiwa Pancasila berarti menipulasi konsititusi dan penghianatan terhadap Pancasila.
2. Seminar Hukum Nasional ke IV menyatakan bahwa Pancasila merupakan nilai-nilai kejiwaan bangsa; dasar tertib hukum Indonesia; Pedoman dan penunjuk arah; dan batu ujian mengenai kepatutan dan perundang-undangan merupakan hakekat pembentukan sistem hukum Nasional.
3. Seminar Hukum Nasional ke V tahun 1990 menyatakan bahwa pada akhir Repelita VI sudah harus tersusun pola pikir dan kerangka sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
4. Seminar Hukum Nasional ke VI tahun 1994 menyatakan sistem hukum nasional yang juga merupakan sistem hukum Pancasila, harus merupakan penjabaran dari seluruh sila-sila Pancasila.
5. Rekomendasi Konvensi Hukum Nasional tahun 2008 dinyatakan bahwa perlu disusun *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional dengan landasan UUD 1945 sebagai konstitusional Pancasila sebagai landasan filosofisnya.

Selain agar dapat membuktikan bahwa Pancasila sebagai landasan dalam budaya hukum nasional, maka sila-sila Pancasila harus dipandang sebagai suatu sistem nilai, sehingga pada hakikatnya Pancasila merupakan satu kesatuan.[76] Berdasarkan penjelasan tersebut Pancasila menjadi landasan atas budaya Indonesia. Hukum harus berdasarkan Pancasila, produk hukum boleh dirubah sesuai dengan perkembangan zaman dan pergaulan masyarakat,

[76] *Ibid,* hlm. 79-84.

tentunya Pancasila harus menjadi kerangka berfikir. Pancasila dapat memandu budaya hukum nasional dalam berbagai bidang yaitu:[77]

1. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi landasan budaya hukum yang berbasis moral agama.
2. Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab menjadi landasan budaya hukum yang menghargai dan melindungi hak- hak manusia asasi manusia yang non diskrimatif.
3. Sila Persatuan Indonesia menjadi landasan budaya hukum yang mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan berbagai ikatan primodialnya masing-masing.
4. Sila Kerakyataan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan menjadi landasan budaya hukum yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat (demokratis)
5. Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia menjadi landasan budaya hukum dalam hidup bermasyarakat yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sehingga meraka yang lemah sosial dan ekonomis tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara sewenang-wenang.

## B. Konsep Dasar Penataan Ruang

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33, disebutkan bahwa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketiga komponen yang merupakan elemen ruang kehidupan harus dimanfaatkan dan

[77] Esmi Warassih Pujirahayu, 2014, *Op., Cit*, hlm. 74.

dikembangkan secara berencana, sehingga dapat menunjang kegiatan pembangunan secara berkelanjutan dalam rangka kelangsungan kemakmuran rakyat.

Dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang sering disebut dengan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 14 ayat (1), disebutkan bahwa pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk keperluan negara; untuk keperluan peribadatan; untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat; untuk keperluam memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, dan perikanan dan sejalan dengan itu; untuk keperluan memperkembangnkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Sejalan dengan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, disebutkan 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 hidupnya. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Undang-Undang Penataan Ruang tersebut memberikan pengertian rencana tata ruang adalah hasil dari perencanaan tata ruang yang kesemuanya itu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (tentunya dalam artian rakyat

di sini bukan segelintir rakyat tetapi rakyat pada umumnya). Kesemua rakyat akan merasakan suatu kenikmatan hidup di sesuatu kota ataupun di daerah.[78] Hal ini sesuai dengan ajaran Jeremy Bentham yaitu:[79]

1. Tujuan hukum dan wujud keadilan adalah untuk mewujudkan *the greatest happiness for the greatest number* of people (kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang)
2. Tujuan perundang-undangan adalah untuk menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat. Untuk itu perundang-undangan harus berusaha untuk mencapai empat tujuan yaitu:
   a. *to provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup)
   b. *to provide abudance* (untuk memberikan makanan yang berlimpah)
   c. *to provide security* (untuk memberikan perlindungan)
   d. *to provide equility* (untuk mencapai persamaan).

Menurut Imam Koeswahyono, dalam mencapai tujuan tersebut, maka dalam tataran operasional perencanaan tata ruang paling tidak ada 3 (tiga) tahapan yang harus ditempuh yaitu:[80]

1. Pengenalan kondisi tata ruang yang ada dengan melakukan pengkajian untuk melihat pola dan interaksi unsur pembentuk ruang, manusia, sumber daya alam;
2. Pengenalan masalah tata ruang serta perumusan kebijakan pengembangan tata ruang wilayah nasional menekankan masalah dikaitkan dengan arahan kebijakan pemanfaatan ruang masa datang serta kendalanya;
3. Penyusunan strategi pemanfaatan ruang

---

[78] A.P Parlindungan, *Rencana Tata Ruang Kota dan Wilayah,* (Yogyakarta: Penerbit Andi, 1993), hlm. 12.

[79] Jeremy Bentham, *The Legal Aspect to Development of Interior and Development Area.* (New York: Published by McGraw Hill, 2003), hlm. 122.

[80] Imam Koeswahyono, *Rencana Tata Ruang Kota dan Wilayah.* (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka, 2000), hlm. 55.

Rahmat Barong[81] menyatakan perencanaan tata ruang itu mencakup perencanaan struktural dan pola pemanfatan ruang yang meliputi tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya. Perencanaan struktur dan pola pemanfatan ruang merupakan kegiatan penyusunan rencana tata ruang yang produknya menitikberatkan kepada pengaturan hierarkhi, yang menurut Hans Kelsen bahwa suatu norma hukum dibuat menurut norma hukum yang lebih tinggi, dan norma hukum yang lebih tinggi ini pun dibuat menurut norma hukum yang lebih tinggi lagi, dan demikian seterusnya sampai berhenti pada norma hukum yang tertinggi yang tidak dibuat oleh norma lagi melainkan ditetapkan terlebih dahulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat. Hans Kelsen menamakan norma tertinggi tersaebut sebagai *Grundnorm* atau *Basic Norm* (Norma Dasar), dan *grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah.

Dalam penataan ruang wilayah kota rumit dan pelik, karena mau tidak mau menyangkut benturan antara pendekatan teknokratik, komersial dan humanis. Pernyataan yang sering muncul adalah: untuk melayani siapa sebetulnya tata ruang wilayah kota dan lingkungan hidup itu, dan bagimana cara yang sebaik-baiknya untuk pengelolaannya. Para perencana tata ruang wilayah dan pengelolaan lingkungan hidup mesti harus memiliki tingkat kepekaan *sosio-kultural* yang tinggi. Tanpa kepekaan terhadap *pluralisme*

[81] Rahmat Barong, *Upaya-upaya Pemerintah dalam Penataan Ruang Perkotaan.* (Bandung: Penerbit Tarsito, 2006), hlm. 278-279.

*kultur* dan *sub kultur*, maka kota-kota yang ada di Indonesia akan menjadi kota yang serba seragam, tidak memiliki jati diri, kepribadian, kekhasan, atau karakter yang spesifik.[82]

## C. Aspek Yuridis Penataan Ruang

"Bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat", adalah amanat Pasal 33 Ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 yang harus dipegang dan dilaksanakan oleh pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah dalam mengatur tata ruang perkotaan. Dua pesan kunci yang terkandung dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 adalah negara menguasai berarti mengatur penggunaan, peruntukan dan alokasi lahan melalui perundang-undangan dan kebijakan tertulis lainnya. Dalam menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan) bagaimana seharusnya hubungan antara orang atau badan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Adanya sikap ini jelaslah bahwa wewenang agraria, dalam sistem UUPA adalah pada pemerintahan sentral dan pemerintah daerah tidak boleh melakukan tindakan kewenangan agraria jika tidak ditunjuk ataupun didelegasi wewenang oleh pemerintah kepada daerah-daerah otonom.[83]

---

[82] Eko Budihardjo dan Djoko Sujarto, *Pelaksanaan Hukum Tata Ruang*. (Bandung: Penerbit Graha Ilmu, 2005), hlm. 202-203.

[83] A.P Parlindungan, 1993, *Op. Cit.*, hlm. 39.

Konsepsi asas hak menguasai negara tersebut secara formal dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA yang menentukan sebagai berikut:

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1 bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta ruang angkasa, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari negara termaksud dalam Ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
   a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
   b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
   c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia.
4. Hak menguasai dari negara tersebut, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan peraturan pemerintah.

Tugas kewenangan yang disebut dalam Pasal 2 Ayat (2) huruf a terdapat ketentuannya yang khusus dalam Pasal 14 yang mewajibkan Pemerintah untuk menyusun suatu "rencana umum", yang kemudian akan dirinci lebih lanjut dalam rencana-rencana regional dan daerah oleh pemerintah daerah.[84]

Pertumbuhan penduduk yang terus meningkat, kegiatan pembangunan dan laju urbanisasi yang tidak terkendali di perkotaan telah mempersempit ruang gerak warga kota. Kebutuhan akan lahan untuk pemukiman, industri, perdagangan, pemerintahan dan prasaran perkotaan meningkat dengan tajam dan sementara kondisi lahan relatif tetap, disinilah akan melahirkan benturan berbagai kepentingan antara berbagai pihak.[85] Tragisnya dalam konflik tersebut, justru rakyat kecil selalu sebagai pihak yang terkalahkan, sedangkan kepentingan pemodallah yang ternyata lebih diuntungkan dalam pertarungan memperebutkan ruang (lahan) perkotaan.

Fakta konkrit dari permasalahan perebutan ruang (*spasial*) nampak jelas dalam masalah-masalah di bawah ini:

1. Mulai terlihat adanya pergeseran lahan pertanian yang subur menjadi tempat industri;
2. Perebutan kepentingan publik (*public interest*) yakni fungsi ruang terbuka hijau, trotoar dan jalan dengan kepentingan pribadi (*individual interest*) yakni pemanfaatan lahan resapan air untuk tujuan ekonomi yaitu pusat

[84] Boedi Harsono, *Keterkaitan Hukum dalam Penataan Wilayah.* (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta,1999), hlm. 261.

[85] Bagong Suyanto, *Perluasan Kawasan Budaya dalam Tinjauan Hukum.* (Yogyakarta: Penerbit Andi, 1996), hlm. 38.

perdagangan seperti pusat perbelanjaan, perumahan mewah dan sebagainya sehingga karakteristik ruang menjadi bertolak belakang;

3. Mulai ditemukannya kasus-kasus pencemaran lingkungan dan beberapa aliran sungai yang sudah terkontaminasi limbah-limbah cair yang berbahaya, banjir dimana-mana jika musim penghujan tiba;
4. Timbulnya daerah-daerah kumuh (*slum area*) di sekitar pusat-pusat kegiatan industri, terutama disebabkan perencanaan kegiatan industri tidak diikuti dengan perencanaan perumahan buruh maupun jasa penunjang lainnya.

Melihat fenomena tersebut, merupakan suatu paradoks dari asas dan tujuan penataan ruang. Prinsip *efisiensi* menyatakan bahwa: ruang yang ada harus dimanfaatkan secara optimal sejalan dengan nilai ekonomisnya. Prinsip *equality* atau pemerataan bahwa: pemanfaatan ruang harus memperhatikan nilai-nilai sosial, terutama untuk menjamin kemungkinan akses yang setara bagi masyarakat untuk memanfaatkan ruang sebagai sumber utama pembangunan. Relokasi pemukiman-pemukiman kumuh untuk *supermarket*, hotel, perumahan mewah ataupun perkantoran dalam beberapa segi menunjukan kepentingan efisiensi yang berlebihan di atas kepentingan pemerataan atau *equality*.[86]

Berkaitan adanya penurunan kualitas ruang pada sebagian besar wilayah dan beberapa perkembangan seperti:

---

[86] Imam Koeswahyono, *Analisis Tata Kota dan Wilayah Perkotaan.* (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka, 1999), hlm. 94.

1. situasi nasional dan internasional yang menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik;
2. pelaksanaan kebijakan otonomi daerah yang memberikan wewenang yang semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, sehingga pelaksanaan kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antardaerah, serta tidak menimbulkan kesenjangan antardaerah; dan
3. kesadaran dan pemahaman masyarakat yang semakin tinggi terhadap penataan ruang yang memerlukan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang agar sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat.

Untuk menyesuaikan perkembangan tersebut dan untuk mengantisipasi kompleksitas perkembangan permasalahan dalam penataan ruang, perlu dibentuk Undang-Undang tentang Penataan Ruang yang baru sebagai pengganti UndangUndang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yaitu dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Melihat realitas tersebut, setidaknya ada 2 (dua) pertimbangan yang melatarbelakangi lahirnya Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yaitu:

1. Berdasarkan konsideran:[87]
   a) Memperhatikan perkembangan situasi dan kondisi, baik nasinal maupun internasional, dalam rangka memanfaatkan sumber daya di wilayah RI

[87] Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah (Dalam Konteks UUPA – UUPR – UUPLH)*, (Jakarta: Rajawali Pers,2008)., hlm. 124.

diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang baik sesuai dengan landasan idiil Pancasila

b) Untuk memperkukuh ketahanan nasional berdasarkan wawasan nusantara dan sejalan dengan kebijakan ekonomi daerah yang memberikan kewenangan semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antara daerah dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangananta daerah.

c) Karena keberadaan ruang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang, diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif dan pastisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

d) Secara geografis negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan.

2. Berdasarkan penegasan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan ruang yang menyebutkan bahwa:[88]

a) Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia yang perlu

[88] Mahendara, *Analisis Hukum Tata Ruang*. (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1997), hlm. 59-60

disyukuri, dilindungi, dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta makna yang terkandung dalam falsafah dan dasar negara Pancasila. Untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang ini menentukan bahwa negara menyelenggarakan penataan ruang, yang pelaksanaan wewenangnya dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan tetap menghormati hak yang dimiliki oleh setiap orang.

b) Secara geografis, letak Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berada di antara dua benua dan dua samudera sangat strategis, baik bagi kepentingan nasional maupun internasional. Secara ekosistem, kondisi alamiah Indonesia sangat khas karena posisinya yang berada di dekat khatulistiwa dengan cuaca, musim, dan iklim tropis, yang merupakan aset atau sumber daya yang sangat besar bagi bangsa Indonesia. Di samping keberadaan yang bernilai sangat strategis tersebut, Indonesia berada pula pada kawasan rawan bencana, yang secara alamiah dapat mengancam keselamatan bangsa. Dengan keberadaan tersebut, penyelenggaraan penataan ruang wilayah nasional harus dilakukan secara komprehensif, holistik, terkoordinasi, terpadu, efektif, dan efisien dengan memperhatikan faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, dan kelestarian lingkungan hidup.

c) Ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediaannya tidak tak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut, dan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, UndangUndang ini mengamanatkan perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan pelindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan tata ruang wilayah.

d) Ruang sebagai sumber daya pada dasarnya tidak mengenal batas wilayah. Namun, untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggung jawab, penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antardaerah, antara pusat dan daerah, antarsektor, dan antarpemangku kepentingan. Dalam UndangUndang ini, penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem,

fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan. Berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah tersebut, wewenang penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah dan pemerintah daerah, yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif. Dengan pendekatan wilayah administratif tersebut, penataan ruang seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas wilayah nasional, wilayah provinsi, wilayah kabupaten, dan wilayah kota, yang setiap wilayah tersebut merupakan subsistem ruang menurut batasan administratif. Di dalam subsistem tersebut terdapat sumber daya manusia dengan berbagai macam kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan, dan dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda, yang apabila tidak ditata dengan baik dapat mendorong ke arah adanya ketidakseimbangan pembangunan antarwilayah serta ketidaksinambungan pemanfaatan ruang. Berkaitan dengan penataan ruang wilayah kota, undang- undang penataan ruang ini secara khusus mengamanatkan perlunya penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau, yang proporsi luasannya ditetapkan paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas wilayah kota, yang diisi oleh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam. Penataan ruang dengan pendekatan kegiatan utama kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan perdesaan. Kawasan perkotaan, menurut

besarannya, dapat berbentuk kawasan perkotaan kecil, kawasan perkotaan sedang, kawasan perkotaan besar, kawasan metropolitan, dan kawasan megapolitan. Penataan ruang kawasan metropolitan dan kawasan megapolitan, khususnya kawasan metropolitan yang berupa kawasan perkotaan inti dengan kawasan perkotaan di sekitarnya yang saling memiliki keterkaitan fungsional dan dihubungkan dengan jaringan prasarana wilayah yang terintegrasi, merupakan pedoman untuk keterpaduan perencanaan tata ruang wilayah administrasi di dalam kawasan, dan merupakan alat untuk mengoordinasikan pelaksanaan pembangunan lintas wilayah administratif yang bersangkutan. Penataan ruang kawasan perdesaan diselenggarakan pada kawasan perdesaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten atau pada kawasan yang secara fungsional berciri perdesaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten pada 1 (satu) atau lebih wilayah provinsi. Kawasan perdesaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten dapat berupa kawasan agropolitan. Penataan ruang dengan pendekatan nilai strategis kawasan dimaksudkan untuk mengembangkan, melestarikan, melindungi dan/atau mengoordinasikan keterpaduan pembangunan nilai strategis kawasan yang bersangkutan demi terwujudnya pemanfaatan yang berhasil guna, berdaya guna, dan berkelanjutan. Penetapan kawasan strategis pada setiap jenjang wilayah administratif didasarkan pada pengaruh yang sangat penting terhadap kedaulatan negara, pertahanan, keamanan, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk kawasan yang ditetapkan sebagai

warisan dunia. Pengaruh aspek kedaulatan negara, pertahanan, dan keamanan lebih ditujukan bagi penetapan kawasan strategis nasional, sedangkan yang berkaitan dengan aspek ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan, yang dapat berlaku untuk penetapan kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, diukur berdasarkan pendekatan eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi penanganan kawasan yang bersangkutan.

e) Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan (a) dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; (b) tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan (c) tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang. Penataan ruang yang didasarkan pada karakteristik, daya dukung dan daya tampung lingkungan, serta didukung oleh teknologi yang sesuai akan meningkatkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan subsistem. Hal itu berarti akan dapat meningkatkan kualitas ruang yang ada. Pengelolaan subsistem yang satu berpengaruh pada subsistem yang lain dan pada akhirnya dapat mempengaruhi sistem wilayah ruang nasional secara keseluruhan, pengaturan penataan ruang menuntut dikembangkannya suatu sistem keterpaduan sebagai ciri utama. Hal itu berarti perlu adanya suatu

kebijakan nasional tentang penataan ruang yang dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan, baik oleh Pemerintah, pemerintah daerah, maupun masyarakat, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pemanfaatan ruang oleh siapa pun tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang.

f) Perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Rencana umum tata ruang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif dengan muatan substansi mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang. Rencana rinci tata ruang disusun berdasarkan pendekatan nilai strategis kawasan dan/atau kegiatan kawasan dengan muatan substansi yang dapat mencakup hingga penetapan blok dan subblok peruntukan. Penyusunan rencana rinci tersebut dimaksudkan sebagai operasionalisasi rencana umum tata ruang dan sebagai dasar penetapan peraturan zonasi. Peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok/zona peruntukan yang penetapan zonanya dalam rencana rinci tata ruang. Rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota dan peraturan zonasi yang melengkapi rencana rinci tersebut menjadi salah satu dasar dalam pengendalian pemanfaatan ruang sehingga pemanfaatan ruang dapat dilakukan sesuai dengan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang.

g) Pengendalian pemanfaatan ruang tersebut dilakukan pula melalui perizinan pemanfaatan ruang, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Perizinan pemanfaatan ruang dimaksudkan sebagai upaya penertiban pemanfaatan ruang sehingga setiap pemanfaatan ruang harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Izin pemanfaatan ruang diatur dan diterbitkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak memiliki izin, dikenai sanksi adminstratif, sanksi pidana penjara, dan/atau sanksi pidana denda. Pemberian insentif dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun oleh pemerintah daerah. Bentuk insentif tersebut, antara lain, dapat berupa keringanan pajak, pembangunan prasarana dan sarana (infrastruktur), pemberian kompensasi, kemudahan prosedur perizinan, dan pemberian penghargaan. Disinsentif dimaksudkan sebagai perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, dan/atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang, yang antara lain dapat berupa pengenaan pajak yang tinggi, pembatasan penyediaan prasarana dan sarana, serta pengenaan kompensasi dan penalti. Pengenaan sanksi, yang merupakan salah satu upaya pengendalian pemanfaatan ruang, dimaksudkan sebagai perangkat tindakan penertiban atas pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan

peraturan zonasi. Dalam Undang-Undang Penataan Ruang ini pengenaan sanksi tidak hanya diberikan kepada pemanfaat ruang yang tidak sesuai dengan ketentuan perizinan pemanfaatan ruang, tetapi dikenakan pula kepada pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

h) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, sebagai dasar pengaturan penataan ruang selama ini, pada dasarnya telah memberikan andil yang cukup besar dalam mewujudkan tertib tata ruang sehingga hampir semua pemerintah daerah telah memiliki rencana tata ruang wilayah. Sejalan dengan perkembangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, beberapa pertimbangan yang telah diuraikan sebelumnya, dan dirasakan adanya penurunan kualitas ruang pada sebagian besar wilayah menuntut perubahan pengaturan dalam Undang-Undang tersebut. Beberapa perkembangan tersebut antara lain (a) situasi nasional dan internasional yang menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik; (b) pelaksanaan kebijakan otonomi daerah yang memberikan wewenang yang semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang sehingga pelaksanaan kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar daerah, serta tidak menimbulkan kesenjangan antar daerah; dan (c) kesadaran dan pemahaman masyarakat yang semakin tinggi terhadap penataan ruang yang memerlukan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan,

dan pengawasan penataan ruang agar sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat. Untuk menyesuaikan perkembangan tersebut dan untuk mengantisipasi kompleksitas perkembangan permasalahan dalam penataan ruang, perlu dibentuk Undang-Undang tentang Penataan Ruang yang baru sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

i) Dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan penataan ruang tersebut, Undang-Undang Penataan Ruang antara lain, memuat ketentuan pokok sebagai berikut:

(1) pembagian wewenang antara Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang untuk memberikan kejelasan tugas dan tanggung jawab masingmasing tingkat pemerintahan dalam mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan;

(2) pengaturan penataan ruang yang dilakukan melalui penetapan peraturan perundang-undangan termasuk pedoman bidang penataan ruang sebagai acuan penyelenggaraan penataan ruang;

(3) pembinaan penataan ruang melalui berbagai kegiatan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan penataan ruang;

(4) pelaksanaan penataan ruang yang mencakup perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang pada semua tingkat pemerintahan;

(5) pengawasan penataan ruang yang mencakup pengawasan terhadap kinerja pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang, termasuk pengawasan terhadap kinerja pemenuhan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang melalui kegiatan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan;

(6) hak, kewajiban, dan peran masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang untuk menjamin keterlibatan masyarakat, termasuk masyarakat adat dalam setiap proses penyelenggaraan penataan ruang;

(7) penyelesaian sengketa, baik sengketa antardaerah maupun antarpemangku kepentingan lain secara bermartabat;

(8) penyidikan, yang mengatur tentang penyidik pegawai negeri sipil beserta wewenang dan mekanisme tindakan yang dilakukan;

(9) ketentuan sanksi administratif dan sanksi pidana sebagai dasar untuk penegakan hukum dalam penyelenggaraan penataan ruang; dan

(10) ketentuan peralihan yang mengatur keharusan penyesuaian pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang yang baru, dengan masa transisi selama 3 (tiga) tahun untuk penyesuaian.

Ruang wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan merupakan sumber daya alam, aset besar bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola untuk mewujudkan pembangunan nasional yaitu;

1. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) sebagai landasan konstitusional antara lain mengamanatkan bahwa bumi, air dan kekayaan

alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

2. Ruang mempunyai pengaruh terhadap kehidupan dan dapat dimanfaatkan untuk kegiatan dan kelangsungan hidup;
3. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang selama ini belum menampung tuntutan perkembangan pembangunan. Adanya satu Undang-Undang yang memberi kepastian hukum bagi upaya pemanfaatan ruang dalam satu kesatuan sistem yang memberi sandaran yang jelas, tegas dan menyeluruh untuk mengatur pemanfaatannya berdasarkan besaran kegiatan, jenis kegiatan, fungsi lokasi, kualitas ruang dan estetika lingkungan demi kelangsungan hidup yang berkualitas;
4. Mengingat semakin pesatnya laju pembangunan di berbagai sektor dan di seluruh tanah air yang memerlukan pemanfaatan ruang secara tertib dan terarah.

## D. Rencana Tata Ruang Wilayah

Menurut Hermawan Sumantri,[89] mengemukakan bahwa rencana tata ruang wilayah merupakan suatu pengertian yang secara eksplisit tersirat cakupan yang luas mengandung arti bahwa :

1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
2. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan kekayaan nasional

[89] Hermawan Sumantri, *Hukum Tata Ruang Perkotaan.* (Bandung Penerbit PT. Alumni, 2004), hlm. 97.

3. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk bagian hubungan yang bersifat abadi.
4. Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi termasuk pula tubuh bumi dibawahnya serta yang berada dibawah air.
5. Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.
6. Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air adalah yang berada didalam bumi.

Keenam point tersebut secara tersirat mengandung pemaknaan terhadap ruang suatu wilayah yang perlu ditata khususnya yang berkaitan dengan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan yang terdapat dalam suatu wilayah. Solihin memberikan pengertian rencana tata ruang wilayah adalah:[90]

> Mengatur, mengelolah, menangani, mempotensikan segala hal yang ada di atas bumi, air dan ruang angkasa untuk digunakan bagi kesejahteraan manusia yang tinggal dalam ruang tersebut untuk memenuhi kepentingannya sesuai dengan kaidah-kaidah hukum yang mengatur penggunaan ruang.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, berdasarkan konsideran, memberikan pengertian bahwa:

> Rencana tata ruang wilayah adalah suatu tindakan dalam mengelola dan menata suatu ruangan berdasarkan pemanfaatan pengelolaan sumber daya alam yang beraneka ragam di dataran, di lautan dan di udara, yang perlu dilakukan secara terkoordinasi dan terpadu dalam pola pembangunan berkelanjutan dengan mengembangkan tata ruang dalam satu kesatuan tata lingkungan yang dinamis serta tetap terpeliharanya kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan pembangunan berwawasan lingkungan, yang menjadikan rencana tata ruang wilayah menjadi penting dan utama, sehingga diberikan adanya pengertian yang dapat dibedakan menurut peraturan daerah pengertian ruang, tata ruang, rencana tata ruang wilayah, rencana tata ruang dan wilayah.

---

[90] Solihin, *Pengaturan Hukum Rencana tata ruang wilayah dan Interior Perkotaan.* (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka, 2004), hlm. 18.

Berdasarkan penjelasan tersebut maka dapat dibedakan pengertian yang memberikan keutuhan atas pengertian rencana tata ruang wilayah yang dikemukakan oleh Sadli Samad[91] yaitu sebagai berikut:

> 1) Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya, 2) tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang baik direncanakan maupun tidak, 3) rencana tata ruang wilayah adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, 4) rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang dan 5) wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya ruang batas dan sistem ditentukan berdasarkan aspek administrasi dan atau aspek fungsional .

Uraian tersebut memperlihatkan bahwa pernyataan ruang dalam tinjauan hukum dapat mencerminkan adanya pengertian yang kompleks untuk melakukan suatu kegiatan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian rencana tata ruang wilayah yang sesuai dengan ketentuan dalam pengelolaan tata ruang wilayah.

Pengertian rencana tata ruang wilayah sebagaimana yang berkaitan dengan perencanaan tata ruang yang dilakukan oleh pemerintah maka pertimbangan perencanaan tersebut memberikan pengertian bahwa a) perencanaan rencana tata ruang wilayah adalah suatu bentuk perencanaan yang dikelola dari suatu ruang wilayah sesuai dengan keserasian, keselarasan, keseimbangan fungsi budidaya dan fungsi lindung, dimensi waktu, teknologi, sosial budaya serta fungsi lainnya. b) perencana rencana tata ruang wilayah

---

[91] Sadli Samad, *Hukum Rencana tata ruang wilayah.* (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka, 2003), hlm. 42.

mencakup aspek pengelolaan secara terpadu sebagai sumber daya fungsi dan estetika lingkungan serta kualitas ruang.

Sugianto juga menyatakan bahwa pengertian perencanaan rencana tata ruang wilayah mencakup:[92]

> Perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang, yang meliputi tata guna tanah, tata guna udara dan ruang angkasa dan tata guna sumber daya alam lainnya yang disesuaikan dengan fungsi pertahanan keamanan subsistem perencanaan tata ruang, tata cara penyusunannya dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur bentuk-bentuk perencanaan rencana tata ruang wilayah.

Tinjauan rencana tata ruang wilayah yang terencana sangat komperatif dengan pemanfaatan ruang yang dikembangkan. Menurut Sugianto pemanfaatan ruang memberikan eksis pemaknaan mengenai:[93]

> a) pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara dan tata guna sumber lainnya sesuai dengan asas rencana tata ruang wilayah. b) segala ketentuan mengenai pola pengelolaan tata guna, tata guna air, tata guna udara dan tata guna lainnya harus diatur oleh negara dan direalisasikan sesuai dengan peraturan pemerintah.

Pemanfaatan suatu rencana tata ruang wilayah juga berkaitan dengan bentuk-bentuk pengendalian atau pengawasan terhadap ruangan yang telah direncanakan sesuai dengan bentuk pengendaliannya yaitu melakukan berbagai bentuk aplikasi pengawasan. Hermawan Sumantri menjelaskan bahwa:[94]

> Pengawasan terhadap pemanfaatan ruang dalam penataan diselenggarakan dalam bentuk pelaporan, pemantauan dan evaluasi. Demikian pula setiap bentuk pengawasan seyogyanya dilakukan tindakan penertiban terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai

---

[92] Sugianto, *Teori-teori Hukum Tata Ruang*. (Jakarta: Penerbit Rajawali Press, 2004), hlm. 82

[93] *Ibid*, hlm. 85

[94] Hermawan Sumantri *Hukum Tata Ruang Perkotaan*. (Bandung: Penerbit PT. Alumni 2004), hlm. 48.

> dengan rencana tata ruang diselenggarakan dalam bentuk pengenaan sanksi sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku dengan memperhatikan rencana tata ruang yang dibedakan tata ruang wilayah nasional, tata ruang wilayah propinsi daerah, tata ruang wilayah kabupaten/kecamatan.

Bentuk kongkrit dari suatu rencana tata ruang wilayah dalam suatu peraturan mengenai rencana tata ruang, dapat dipahami bentuk-bentuk rencana tata ruang tersebut berdasarkan penetapan rencana tata ruang wilayah yang memiliki strategi dan arah kebijakan pemanfaatan ruang wilayah nasional. Rencana tata ruang wilayah yang sesuai dengan pelaksanaan hak masyarakat pada dasarnya berkaitan dengan rencana tata ruang wilayah di mana masyarakat berhak untuk: a) berperan serta dalam proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, b) mengetahui secara terbuka rencana tata ruang kawasan, termasuk tata letak dan tata bangunan, c) menikmati manfaat ruang dan atau pertambangan nilai ruang sebagai akibat dari rencana tata ruang wilayah dan d) memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialami sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang. Nurhadi menyatakan bahwa:[95]

> Rencana tata ruang wilayah tidak terlepas dari mengenai konsep lingkungan hidup yang mengisyaratkan bahwa setiap kegiatan pembangunan harus dapat dipertanggungjawabkan dalam pengelolaan dan penanganannya agar bentuk-bentuk rencana tata ruang wilayah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah pada gilirannya menjadi konsekwensi logis bagi masyarakat memahami pentingnya rencana tata ruang wilayah dan pentingnya batasan-batasan mengenai ruang yang sangat berkaitan dengan nuansa pelaksanaan pemerintahan yang

[95] Nurhadi, *Rencana Tata Ruang Wilayah Perkotaan.* (Bandung: Penerbit Tarsito, 2002), hlm. 70.

dituntut untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan mengatur pola ruang lingkup dalam menjalankan aktivitasnya sehari-hari.

Menurut Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 2000 tentang Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN) maka penyusunan kebijakan, pelaksanaan, pembinaan, dan pengawasan penataan ruang yang melibatkan peran berbagai sektor terkait memerlukan keterpaduan dan keserasian penanganan dalam satu wadah koordinasi nasional. BKPRN berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. BKPRN ini mempunyai tugas mengkoordinasikan sebagai berikut:

1. penyiapan kebijakan penataan ruang nasional;
2. pelaksanaan Rencana Tata Ruang Nasional secara terpadu sebagai dasar bagi kebijakan pengembangan tata ruang wilayah nasional dan kawasan yang dijabarkan dalam program pembangunan sektor dan program pembangunan di daerah;
3. penanganan dan penyelesaian masalah yang timbul dalam penyelenggaraan penataan ruang, baik di tingkat nasional maupun daerah, dan memberikan pengarahan serta saran pemecahannya;
4. penyusunan peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang, termasuk standar, prosedur, dan kriteria;
5. pemaduserasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan penataan ruang;
6. pemaduserasian penatagunaan tanah dan penatagunaan sumber daya alam lainnya dengan Rencana Tata Ruang;
7. pemantauan pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan pemanfaatan hasil pemantauan tersebut untuk penyempurnaan Rencana Tata Ruang;
8. penyelenggaraan, pembinaan, dan penentuan prioritas pelaksanaan penataan ruang kawasan-kawasan straregis nasional dalam rangka pengembangan wilayah;
9. pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional dan kawasan strategis nasional;
10. pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antar provinsi;
11. kerja sama penataan ruang antarnegara;
12. penyebarluasan informasi bidang penataan ruang dan yang terkait;
13. sinkronisasi Rencana Umum dan Rencana Rinci Tata Ruang Daerah dengan peraturan perundang-undangan, termasuk dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana rincinya; dan

14. upaya peningkatan kapasitas kelembagaan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang[96].

Untuk melakukan koordinasi di bidang penataan ruang daerah, maka dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2009 tentang Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Daerah. Ruang lingkup koordinasi penataan ruang daerah meliputi: a). perencanaan tata ruang; b). pemanfaatan ruang; dan c). pengendalian pemanfaatan ruang. BKPRD Provinsi dalam melaksanakan koordinasi penataan ruang mempunyai tugas sebagai berikut[97]:

a. Perencanaan tata ruang meliputi:

1) mengoordinasikan dan merumuskan penyusunan rencana tata ruang provinsi;
2) memaduserasikan rencana pembangunan jangka panjang dan menengah dengan rencana tata ruang provinsi serta mempertimbangkan pengarusutamaan pembangunan berkelanjutan melalui instrumen Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS);
3) mengintegrasikan, memaduserasikan, dan mengharmonisasikan rencana tata ruang provinsi dengan rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang pulau/kepulauan, rencana tata ruang kawasan strategis nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbatasan, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan;
4) mengoordinasikan pelaksanaan konsultasi rancangan peraturan daerah tentang rencana tata ruang provinsi kepada BKPRN dalam rangka memperoleh persetujuan substansi teknis;
5) mengoordinasikan pelaksanaan evaluasi rancangan peraturan daerah tentang rencana tata ruang provinsi kepada Menteri Dalam Negeri;
6) mengoordinasikan proses penetapan rencana tata ruang provinsi;
7) mensinergikan penyusunan rencana tata ruang kabupaten/kota dengan provinsi dan antar kabupaten/kota yang berbatasan;
8) melakukan fasilitasi dan supervisi penyusunan rencana tata ruang yang menjadi wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten/Kota dalam provinsi yang bersangkutan;
9) melakukan fasilitasi pelaksanaan konsultasi substansi teknis rencana tata ruang kabupaten/kota;

---

[96] Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 2000 tentang Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN).

[97] Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2009 tentang Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Daerah.

10) memberikan masukan kepada Gubernur untuk dijadikan bahan rekomendasi atas rancangan peraturan daerah tentang rencana tata ruang kabupaten/kota dalam rangka persetujuan substansi teknis;
11) memberikan rekomendasi kepada Gubernur dalam proses penetapan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah tentang rencana tata ruang kabupaten/kota;
12) melakukan fasilitasi pelaksanaan konsultasi substansi teknis rencana tata ruang kabupaten/kota ke BKPRN;
13) melakukan fasilitasi pelaksanaan evaluasi rencana tata ruang kabupaten/kota;
14) melakukan fasilitasi proses penetapan rencana tata ruang kabupaten/kota; dan
15) mengoptimalkan peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang.

b. Pemanfaatan ruang meliputi:

1) mengoordinasikan penanganan dan penyelesaian permasalahan dalam pemanfaatan ruang baik di provinsi maupun di kabupaten/kota, dan memberikan pengarahan serta saran pemecahannya;
2) memberikan rekomendasi guna memecahkan permasalahan pemanfaatan ruang provinsi dan permasalahan pemanfaatan ruang yang tidak dapat diselesaikan kabupaten/kota;
3) memberikan informasi dan akses kepada pengguna ruang terkait rencana tata ruang provinsi;
4) menjaga akuntabilitas publik sebagai bentuk layanan pada jajaran pemerintah, swasta, dan masyarakat;
5) melakukan fasilitasi pelaksanaan kerjasama penataan ruang antar provinsi; dan;
6) mengoptimalkan peran masyarakat dalam pemanfaatan ruang.

c) Pengendalian pemanfaatan ruang meliputi:

1) mengoordinasikan penetapan arahan peraturan zonasi sistem provinsi;
2) memberikan rekomendasi perizinan pemanfaatan ruang provinsi dan kabupaten/kota;
3) melakukan fasilitasi dalam pelaksanaan penetapan insentif dan disinsentif dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang provinsi dan/atau lintas provinsi serta lintas kabupaten/kota;
4) melakukan fasilitasi pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan penyelenggaraan penataan ruang;
5) melakukan fasilitasi pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang untuk menjaga konsistensi pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang;
6) mengoptimalkan peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang; dan

7) melakukan evaluasi atas kinerja pelaksanaan penataan ruang kabupaten/kota.

BKPRD Provinsi menyelenggarakan pertemuan paling sedikit 1 (satu) kali dalam 3 (tiga) bulan untuk menghasilkan rekomendasi alternatif kebijakan penataan ruang. BKPRD Provinsi dalam melaksanakan tugas menyampaikan laporan pelaksanaan tugas BKPRD Provinsi dan rekomendasi secara berkala kepada Gubernur. BKPRD Provinsi melakukan pembinaan dan memfasilitasi penyelenggaraan penataan ruang kabupaten/kota.

## E. Penataan Ruang Menuju Pembangunan Yang Berkelanjutan

Praktik penyusunan rencana tata ruang yang dilaksanakan di Indonesia, baik pada tataran Provinsi maupun Kabupaten/Kota, selama beberapa dekade bercorak *sentralistik* (pemusatan pada pihak eksekutif dengan menisbikan peran legislatif dan masyarakat), *elitis*, *rasionalis* (menjunjung tinggi logika dan asumsi deduktif dan prosedur ilmiah), *deterministik* (upaya menyeragamkan model dan program dengan berlindung di balik efisiensi), *dualisme* (pemisahan ranah teori dan praktek) dan prosedural terjadilah kolaborasi antara birokrasi pemerintah dengan korporasi konsultan perencana (*planner*) yang hanya berfungsi sebagai analis belaka dengan rasionya mengolah data belaka, kemudian membuat asumsi-asumsi (dugaan) yang acapkali tidak melihat fenomena empirik.[98]

[98] Imam Koeswahyono, *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia, (Problematika antara Teks dan Konteks)*, (Malang: UB Press, 2012), hlm. 104.

Perencanaan tidaklah dikembangkan berdasarkan teori tetapi sebaliknya teori perencanaan berkembang sebagai kelanjutan dari pengalaman mengenai usaha-usaha manusia untuk mengatasi keadaan lingkungan hidupnya.[99] Sejarah telah mencatat bahwa pada tataran teoritik, pendekatan *deterministik-rasionalistik* dalam perencanaan kota dan wilayah telah banyak menuai kritik dan pada akhirnya dinyatakan gagal. Letak kegagalan yang paling menonjol adalah pada ketidakmampuannya mengakomodasi nilai-nilai *pluralisme* dan kepentingan-kepentingan masyarakat banyak pada skala komunitas dan lokal.

Kenyataannya, perencanaan yang sangat canggih tidak atau belum bisa memecahkan berbagai masalah perkotaan yang kasatmata. Kalau dalam bidang ekonomi sudah dirintis upaya deregulasi dan debirokratisasi, kiranya dalam bidang perencanaan kota dan daerah pun layak diperlakukan hal yang serupa. Melalui debirokratisasi perencanaan, orientasi rencana kota tidak lagi pada kelompok formal yang memiliki kekuasaan, wewenang dan uang, tetapi lebih ditujukan pada mayoritas penduduk kota yang selama ini tidak banyak terlibat dalam proses pembuatan keputusan.[100]

Oleh karena itu, maka tata ruang harus dievaluasi secara total, hal ini ditinjau saat merumuskan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) serta peraturan zonasi, yang tidak pernah melihat kondisi eksisting serta mempertimbangkan perkembangan masyarakat. Tidak

---

[99] Saraswati. "Kearifan Budaya Lokal dalam Perspektif Teori Perencanaan." *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Universitas Islam Bandung, hlm. 4.

[100] Eko Budihardjo & Sudanti Hardjohubojo, *Wawasan Lingkungan dalam Pembangunan Perkotaan*, (Bandung: Alumni, 2009), hlm. 11.

pernah ada kajian secara serius dan mendalam tentang tata ruang, atau memang ada pelanggaran di dalamnya. Izin peruntukan yang selama ini ditangani Dinas Tata Ruang harus segera dicabut. Jika itu terus terjadi hingga disahkannya Perda RTRW, dikhawatirkan hasil rumusan tata ruang yang akan mengikat seluruh masyarakat, hanya akan menjadi produk hukum sepihak yang dipaksakan.[101]

Rencana tata ruang kota selama ini belum dirumuskan secara holistik dan integral serta melibatkan ahli dari berbagai berbagai disiplin ilmu yang terkait sesuai dengan kompleksitas kondisi dan permasalahan perkotaan. Hal ini mengakibatkan rencana tata ruang kota belum memenuhi kriteria kota berkelanjutan.

Era kesejagatan (globalisasi) yang melanda perkotaan sudah kita nikmati hikmahnya dan kita tanggung deritanya. Makin lama tampaknya akan makin gawat dan rumit. Richard Rogers, seorang arsitek-perencana kota dari Inggris mengatakan *"Cities are undermining the world's ecosystem...they are becoming socially diversive and environmentally hazardous"*.

Abad ke-21 ini sudah dicanangkan sebagai abad perkotaan, karena lebih dari separuh penduduk dunia akan berada di daerah perkotaan. Kota-kota kecil akan berubah menjadi kota sedang, kota-kota sedang akan tumbuh menjadi kota besar, kota-kota besar akan berkembang jadi kota raya (*metropolis*), tidak hanya berhenti disitu, karena kota-kota raya pun akan mekar menjadi kota mega (*megapolis*), untuk kemudian menjadi kota-dunia

[101] Alfariani Pratiwi. "Menuju Perencanaan Kota Komprehensif Peninjauan kembali Tata Ruang," *http://ohayotsumaranai.blogspot.com.*, diakses tanggal 25 Juli 2016.

(*ecumenopolis*), dan bila tidak hati-hati akan berakhir dengan kedudukan tragis sebagai kota mayat (*necropolis*).[102] Menyimak berbagai paradoks dan penyimpangan perkotaan, tantangan utama yang harus dihadapi dan harus segera ditanggulangi para perencana kota dan segenap aktor utama penentu pembangunan perkotaan adalah bagaimana caranya membalik kecenderungan yang merugikan itu.

Kiranya sudah saatnya dirumuskan dan digariskan secara tegas dan jelas visi kota masa depan yang menjadi idaman kita semua. Tidak akan terlalu keliru bila kita kibarkan panji-panji keberlanjutan (*sustainability*) untuk kota-kota Indonesia masa mendatang. Keberlanjutan dalam pembangunan kota tidak sekedar mengandung pengertian keberlanjutan ekologis atau biofisik semata-mata, melainkan juga keberlanjutan sosio-kultural dan keberlanjutan ekonomis.

Seorang perencana atau pengelola kota yang profesional sepatutnya memiliki wawasan holistik, memahami arti pentingnya keanekaragaman hayati, konservasi warisan alam dan warisan budaya. Selain itu harus mampu mengupayakan keterpaduan antara tata guna lahan dengan jaringan transportasi dan infrastruktur, serta memiliki kita untuk penciptaan komunitas berimbang yang menumbuhkan kohesi sosial. Tidak kurang pentingnya adalah pemahaman tentang seluk beluk kepemerintahan dan pranata kelembagaan, yang harus dimulai berwawasan kewirausahaan.[103]

---

[102] Eko Budihardjo & Djoko Sujarto, *Kota Berkelanjutan (Sustainable City)*, (Bandung: Alumni, 2009), hlm. 51.

[103] *Ibid.*, hlm. 56.

Dampak dari globalisasi terhadap tata ruang kota dapat dilihat dari perubahan pola keterkaitan ruang, infrastruktur kota, berubahnya bentuk dan status kota, serta pergeseran lokasi aktivitas kota. Keempat hal ini sebenarnya saling terkait, satu dengan yang lainnya saling menunjang. Keempat hal ini sangat dipengaruhi oleh produktivitas ekonomi kota.

Dewasa ini, pembangunan infrastruktur kota tidak hanya bertujuan untuk melayani kebutuhan lokal saja namun sudah mulai mengarah untuk melayani kebutuhan global serta menghubungkan kedua kebutuhan tersebut. Infrastruktur merupakan komponen esensial dalam produktivitas sebuah negara. Adanya proses globalisasi pembangunan infrastruktur tidak lagi terfokus pada partisipasi dan peran masyarakat dalam membuat keputusan yang biasanya mempengaruhi perencanaan dan operasional infrastruktur, namun lebih kepada kebutuhan akan struktur kota tersebut serta kesadaran masyarakat lokal terhadap isu global.[104]

Seiring pula dengan desentralisasi dan otonomi daerah bagi pembangunan perkotaan, berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 650/989/IV/Bangda, tanggal 5 Juni 2000 tentang Pedoman Umum Penyusunan Program Dasar Pembangunan Perkotaan (PDPP), menyebutkan bahwa, "Pengertian pembangunan perkotaan adalah semua pembangunan yang dilakukan pemerintah, masyarakat dan swasta di wilayah kota dan perkotaan dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat serta meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi daerah." Oleh karena itu, hakikat

[104] Budhy Tjahjati Sugijanto Soegijoko, (eds.), *Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia Dalam Abad 21*, (Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, 2005), hlm. 71.

pembangunan perkotaan adalah upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada umumnya dan warga kota khususnya yang didukung oleh ketangguhan unsur kelembagaan pemerintahan dan kemasyarakatan dalam mewujudkan cita-cita warga kota. Prinsip pembangunan perkotaan mengacu terhadap upaya desentralisasi, meliputi: *pertama*, adanya transparansi pembangunan perkotaan, demokratisasi pengambilan keputusan dan kebijakan; *kedua,* adanya pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat; *ketiga*, efisiensi dan efektivitas pengelolaan pembangunan perkotaan; *keempat*, terciptanya percepatan dan ketepatan perumusan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan perkotaan; terwujudnya keadilan bagi setiap warga kota dan aparaturnya. Semua prinsip tersebut mendukung terciptanya *good urban management and good urban governance.*[105]

Untuk menciptakan kota yang berkelanjutan diperlukan lima prinsip dasar yang dikenal dengan Panca E yaitu *Environment* (*Ecology*), *Economy* (*Employment*), *Equity*, *Engagement*, dan *Energy*). Untuk kasus kota di Indonesia, masih ada lagi dua E yang lain yaitu Etika Pembangunan dan Estetika Kota.

Selama ini telah diciptakan inisiatif yang ter-fragmentasi pada perkembangan atau pertumbuhan ekonomi, perlindungan keserasian lingkungan, persamaan sosial, dan peran serta masyarakat. Konsep dari keberlanjutan ini membuat berpikir akan integrasi dan saling hubungan atau jejaring (*networking*) karena harus menghadapi konsekuensi yang tidak

[105] *Ibid.*, hlm. 111.

diinginkan dari fragmentasi yang telah berlangsung. Tantangannya adalah untuk mencapai tujuan di satu area dan pada waktu yang sama mengingatkan kemampuan kita untuk mencapai tujuan-tujuan di area-area yang berbeda. Dengan kata lain, tantangannya adalah untuk membuat pilihan-pilihan strategis yang membuat perubahan-perubahan positif pada semua kota dan daerah[106].

Pengertian Pembangunan Berkelanjutan menurut Johan Silas adalah Pembangunan yang bisa memenuhi kebutuhan untuk saat ini tanpa mengorbankan generasi yang akan datang untuk dapat memenuhi kebutuhannya sendiri. Menurut Brundtland bahwa hakikat pengertian pembangunan berkelanjutan pada dasarnya adalah: pembangunan yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat masa kini tanpa mengabaikan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka, sebagai suatu proses perubahan dimana pemanfaatan sumberdaya, arah investasi, orientasi pembangunan dan perubahan kelembagaan selalu dalam keseimbangan dan secara sinergi saling memperkuat potensi masa kini maupun masa mendatang untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi manusia.[107]

Penerapan Konsep, Prinsip dan Tujuan Pembangunan Bekelanjutan dalam pembangunan secara luas dapat dilakukan dengan menetapkan kaidah-kaidah sebagai berikut[108]:

---

[106] Eko Budihardjo & Djoko Sujarto, *Op. Cit.*, hlm. 28.

[107] Widyo, Wiwik, *Pembangunan Berkelanjutan Pada Permukiman di Kawasan Industri,* http://jurnal.itats.ac.id/wp-content/uploads/2013/04/, diakses tanggal 6 Juni 2016.

[108] Pearce and Warford, dalam Djajadiningrat, *Konsep Pembangunan Berkelanjutan dalam Membangun Tanpa Merusak Lingkungan.* (Jakarta: Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, 1992),hlm.16.

1. Pemerataan dan Keadilan *(Equity and Justice).* Pemerataan dan keadilan di sini menyangkut dimensi etika, yakni adanya kesenjangan antara negara ataupun daerah yang kaya dan miskin serta masa depan generasi mendatang yang tidak dapat dikompromikan dengan kegiatan generasi masa kini. Apek pemerataan dan keadilan ini harus dijawab baik untuk generasi masa kini maupun untuk generasi mendatang. Karena itu strategi dan perencanaan pembangunan harus dilandasi premis seperti: distribusi penguasaan lahan, distribusi faktor-faktor produksi, pemerataan peran dan kesempatan kaum wanita, dan kelompok marjinal.
2. Pendekatan Integratif *(Integrative Approach).* Pembangunan berkelanjutan mengutamakan keterkaitan antara manusia dengan alam. Manusia mempengaruhi alam dengan cara-cara yang bermanfaat atau merusak. Keberlanjutan masa depan hanya dimungkinkan bila pengertian tentang kompleksnya keterkaitan antara sistem alam dan sosial dapat dipahami dan cara-cara yang integratif (terpadu) diterapkan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.
3. Perspektif Jangka Panjang *(Long Term Perspective).* Pembangunan berkelanjutan mensyaratkan dilaksanakan penilaian yang berbeda dengan asumsi normal dalam prosedur pengenaan discounting. Perspektif jangka panjang merupakan visi dari pembangunan berkelanjutan sedangkan saat ini visi jangka pendek masih mendominasi dalam pengambilan keputusan.
4. Keberlanjutan Ekologis *(Ecological Sustainability).* Keberlanjutan ekologis menjamin keberlanjutan eksistensi bumi. Untuk menjamin

keberlanjutan ekologis integritas tatanan lingkungan harus dipelihara melalui upaya-upaya peningkatan daya dukung, daya asimilasi, dan keberlanjutan pemanfaatan sumberdaya yang dapat dipulihkan (renewable resources).

5. Keberlanjutan Ekonomi *(Economic Sustainability).* Menjamin kemajuan ekonomi secara berkelanjutan dan mendorong efisiensi ekonomi. Tiga unsur utama untuk mencapai keberlanjutan ekonomi makro yaitu efisiensi ekonomi, kesejahteraan ekonomi yang berkesinambungan, serta meningkatkan kemakmuran dan distribusi kemakmuran.
6. Keberlanjutan Sosial Budaya *(Social-Cultural Sustainability).* Secara menyeluruh keberlanjutan sosial dan budaya dinyatakan dalam keadilan sosial, harga diri manusia, dan peningkatan kualitas hidup seluruh manusia. Keberlanjutan segi sosial budaya mempunyai sasaran: stabilitas penduduk, pemenuhan kebutuhan dasar manusia, memelihara keanekaragaman budaya, serta mendorong partisipasi masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan.
7. Keberlanjutan Politik *(Political Sustainability).* Keberlanjutan politik ini dicirikan dengan adanya penghormatan terhadap hak asasi manusia, demokrasi, serta kepastian kesediaan pangan, air dan pemukiman.
8. Keberlanjutan Pertahanan dan Keamanan *(Defense and Security Sustainability).* Keberlanjutan kemampuan menghadapi dan mengatasi tantangan, ancaman, gangguan baik dari dalam maupun dari luar yang

langsung dan tidak langsung dapat membahayakan integritas, identitas, keberlangsungan negara dan bangsa.

Implementasi dari kedelapan kaidah tersebut sejauh ini dapat dikelompokan ke dalam tiga kelompok analisa, yaitu analisa biaya ekonomi *(economic cost analysis),* analisa biaya lingkungan *(environmental cost analysis),* dan analisa biaya sosial *(sosial cost analysis).* Suatu perencanaan proyek-proyek pembangunan yang dikatakan *berkelanjutan (sustainable)* harus dibuktikan dengan analisa, bahwa manfaat atau benefit lebih besar dari *cost (economic cost + environmental cost + sosial cost),* atau bila sebaliknya, proyek-proyek pembangunan tersebut dikatakan tidak berkelanjutan[109].

Konsep pembangunan berkelanjutan dikembangkan lebih jauh dalam KTT Bumi yang diselenggarakan di Rio de Jenairo pada tanggal 3-14 Juni 1992. Konferensi ini merupakan momentum global untuk mencapai pembangunan berkelanjutan *(sustainable development)* dan membentuk kemitraan dunia untuk mencapai kehidupan dan kualitas dunia, yang lebih baik[110]. Konferensi ini menghasilkan banyak keputusan penting antara lain *"The Rio Declaration on Environment and Development"* dan agenda 21. prinsip pertama dari *The Rio Declaration* menyatakan:" *human Beings are as the center of the concern for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature* (manusia adalah merupakan perhatian dari pembangunan berkelanjutan. Mereka berhak untuk

[109] Julissar An-Naf, *Pembangunan Berkelanjutan dan Relevansinya Untuk Indonesia,* Jurnal Madani Edisi II/Nopember 2005.

[110] Manik,K.E.S, *Pengelolaan Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Jambatan, 2009), hlm 19.

mendapatkan suatu kehidupan yang baik dan produktif yang harmonis dengan alam).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) terkait dengan isu pembangunan berkelanjutan disebutkan bahwa asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas:[111]

1. tanggung jawab negara;
2. kelestarian dan keberlanjutan;
3. keserasian dan keseimbangan;
4. keterpaduan;
5. manfaat;
6. kehati-hatian;
7. keadilan;
8. ekoregion;
9. keanekaragaman hayati;
10. pencemar membayar;
11. partisipatif;
12. kearifan lokal;
13. tata kelola pemerintahan yang baik; dan
14. otonomi daerah.

Selanjutnya tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah:[112]

1. melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
2. menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
3. menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
4. menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
5. mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
6. menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
7. menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
8. mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;

---

[111] Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

[112] *Ibid.*, Pasal 3.

9. mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
10. mengantisipasi isu lingkungan global.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) ini, penggunaan sumber daya alam harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup. Sebagai akibatnya, kebijakan, rencana dan/atau program pembangunan harus dijiwai oleh kewajiban melakukan pelestarian lingkungan hidup dan mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan. UUPLH ini mewajibkan Pemerintah Pusat dan Daerah untuk membuat Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program. Dengan perkataan lain, hasil KLHS harus dijadikan dasar bagi kebijakan, rencana dan/atau program pembangunan dalam suatu wilayah. Apabila hasil KLHS menyatakan bahwa daya dukung dan daya tampung sudah terlampaui, kebijakan, rencana, dan/atau program pembangunan tersebut wajib diperbaiki sesuai dengan rekomendasi KLHS dan segala usaha dan/atau kegiatan yang telah melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup tidak diperbolehkan lagi.[113]

Konsep Pembangunan Berkelanjutan dalam Agenda 21 Indonesia diungkapkan issue penting diantaranya:[114]

1. Perumahan dan Permukiman di masa depan harus menjadi bagian penciptaan iklim kehidupan yang sehat secara lingkungan, ekonomi,

[113] *Ibid., Penjelaan Umum Angka* 3.
[114] *Ibid.,* hlm.3.

sosial-budaya, dan politik, yang dapat menjadi sarana pembinaan generasi muda, dan menjamin berlanjutnya peningkatan kualitas kehidupan bagi semua orang. Permukiman bukan sarana pendorong terciptanya segregasi yang menuju desintegrasi seperti yang terjadi sekarang ini, tapi sebaliknya, permukiman harus dapat memperkuat kesetaraan manusia dan rasa kesatuan bangsa. Keterpaduan sosial dan kelestarian sumberdaya alam akan menjadi landasan pokok bertindak.

2. Berdasarkan landasan tersebut, maka semua aktor perlu diperlakukan dan memperlakukan dirinya setara satu dengan yang lain, dan semua harus berperan serta dalam proses pengambilan keputusan. Karena itu kelompok yang sekarang tertinggal, terutama pekerja industri dan sektor informal, perlu mendapat perhatian utama. Kelompok lain yang juga perlu mendapat perhatian adalah kelompok usia muda terutama dari masyarakat berpendapatan rendah, sebagai kelompok pembangunan di masa depan.
3. Permukiman merupakan suatu kesinambungan ruang kehidupan dari seluruh unsurnya, baik yang alami maupun non alami, yang saling mendukung dan melindungi, secara fisik, sosial, dan budaya. Keanekaragaman kondisi sosio-budaya, sosio-ekonomi dan fisik serta dinamika perubahannya, akan menjadi dasar pertimbangan utama pengelolaan dan pengembangan permukiman, tidak untuk memisah-misahkannya, melainkan untuk saling berpadu-padan secara sosial maupun fungsional, agar semua orang dapat hidup secara lebih sejahtera dan saling menghormati, mempunyai akses terhadap prasarana dasar dan pelayanan

permukiman yang sesuai secara berkelayakan, dan mampu memelihara serta meningkatkan kualitas lingkungannya.

4. Secara singkat, untuk mengembangkan perumahan dan permukiman secara berkelanjutan, diperlukan suatu upaya untuk mempertahankan kualitas lingkungan fisik dan non fisik. Hal ini dapat terwujud, bila permasalahan kesenjangan, konflik serta ancaman terhadap lingkungan fisik dapat dijawab, dan keanekaragaman kondisi, kebutuhan serta kemampuan dapat terwadahi.

Berdasarkan uraian tersebut, maka tujuan pengembangan permukiman adalah untuk melakukan integrasi sosial, ekologis, dan fungsional yang menjamin peningkatan kualitas hidup secara berkelanjutan.

## F. Penataan Ruang Secara Komprehensif Berbasis Hukum Integratif

Dunia tata ruang di Indonesia mengalami perkembangan dan perubahan yang fundamental. *Pertama*, awalnya ilmu planologi hanya diterapkan pada perencanaan kota dan sifat pemakaiannya pun condong pada segi fisik. Karena itu dapat dimaklumi bahwa, ahli planologi yang pertama berkembang dari disiplin pengetahuan teknik, yaitu spesialisasi tehnik sipil. Belakangan barulah menjadi spesialisasi teknik dan perencanaan, khususnya arsitektur. Pendidikan sarjana planologi sebagai disiplin pengetahuan tersendiri baru dimulai pada tahun 1959 yang megenalkan cara pendidikan planners menurut sistem Amerika. Pendidikan sarjana planologi yang dimulai di ITB juga dirintis instansi teknis pemerintah, yaitu Departeman Pekerjaan

Umum. Pertengahan 1960-an, baru berkembang pemikiran mengenai perencanaan dan tata ruang wilayah (*regional development planning*). *Kedua*, awalnya titik berat pendidikan planologi adalah pada pekerjaan perencanaan yang kemudian dinamakan perancangan untuk membedakan pengertian design dengan planning. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomo 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang merupakan revolusi dalam pemikiran tata ruang. Penataan ruang bukan hanya perencanaan tata ruang semata, tetapi meliputi juga pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Berlakunya Undang-Undang Penataan Ruang ini tidak hanya *spatial planning* yang dibicarakan, tetapi lebih mengenai *spatial management.* Perkembangan praktek tata ruang dapat diamati pula dalam kelembagaan serta aspek hukum dan perundang-undangan. Awalnya, hanya dikenal SVV dan SVO (*Stadsvorming Verordening* dan *Stadsvorming Ordinantie*) sebagai landasan perundangundangan yang mengatur tata ruang yang diberlakukan pada tahun 1948/1949. Undang-undang tersebut jelas memberikan kewenangan kepada Departemen Pekerjaan Umum (*Departement van Openbare Werken*) sebagai instansi teknis dalam memberikan rekomendasi penetapan rencana tata ruang. Jadi, instansinya adalah teknis dan yang diatur adalah penetapan rencana untuk kota sesuai dengan Undang-Undang tersebut.[115]

---

[115] Hendropranoto Suselo, "Tata Ruang sebagai Ilmu Interdisiplin: Implikasi dan Perkembangannya," *http://penataanruang.pu.go.id/taru/sejarah/BAB%2010.1%20footer.pdf*, diakses tanggal 24 Juli 2016.

Jika setiap unsur kota ditinjau satu persatu secara terpisah, maka kota nampak tidak rumit. Namun, pada kenyataannya kota memiliki berbagai komponen dan unsur, mulai dari komponen yang terlihat nyata secara fisik seperti perumahan dan prasarana umum, hingga komponen yang secara fisik tidak dapat terlihat yaitu berupa kekuatan politik dan hukum yang mengarahkan kegiatan kota.[116] Di samping itu berbagai interaksi antar unsur yang bermacam-macam memiliki tingkat kepentingan yang sama dengan unsur itu sendiri. Perencanaan kota secara komprehensif diupayakan untuk memahami kerumitan tersebut, sehingga memungkinkan bagi para pelaku perencanaan memberikan rekomendasi yang bersifat membangun melalui berbagai kewenangan yang mengarahkan pembangunan kota, serta memungkinkan para pejabat yang berwenang untuk mengambil berbagai tindakan sesuai dengan inisiatifnya.

Salah satu cara untuk memahami kompleksitas suatu kota adalah dengan cara meninjau secara sepintas melalui pandangan orang-orang dari bidang-bidang yang berlainan, maupun yang memiliki pengaruh tidak langsung pada kegiatan perkotaan. Berbagai bidang yang memiliki pandangan yang berbeda-beda tentang kota disajikan secara acak, tanpa urutan tertentu. Bidang yang merupakan sesuatu yang terpenting akan berbeda antara suatu tempat dengan tempat yang lain, demikian pula antar berbagai kurun waktu yang berbeda.

---

[116] Mellville C. Branch, *Perencanaan Kota Komprehensif, Pengantar dan Penjelasan*, Penerjemah Bambang Hari Wibisono, Editor Achmad Djunaedi, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Cetakan ke-2, 1996), hlm. 45.

Para pakar *geografi* menitikberatkan unsur-unsur fisik kota dan lingkungan sekitarnya, antara lain: "situasi" (gambaran tentang letak, keterkaitan dengan sekitarnya, serta suasana suatu tempat), tapak (*site*), kemiringan tanah, iklim, vegetasi, dan jalan. Mereka mengkaji keterkaitan antara unsur tersebut, bentuk, serta fungsi kota. Pandangan-pandangan mereka beragam tergantung pada penekanan masing-masing di dalam lingkup geografi yang amat luas.

Pakar *geologi* mengamati muka tanah dan lapisan-lapisan di bawahnya yaitu lapisan-lapisan tanah teratas pada permukaan bumi yang mempengaruhi drainase dan pembuangan limbah, kemantapan permukaan tanah dan penggunaan tanah; atau formasi lapisan tanah dalam mempengaruhi konstruksi di atas dan di bawah permukaan tanah, dan penggalian sumber-sumber daya alam dari bawah permukaan tanah. Peraturan-peraturan tata kota tertentu dapat mempersyaratkan adanya surat keterangan dari pakar geologi yang memiliki lisensi, sebelum rencana pembangunan atau rencana pembagian persil (subdivisi atau pengkaplingan tanah) disetujui.[117]

Fungsi-fungsi produktif suatu kota merupakan pokok perhatian para pakar *ekonomi*, yaitu pembuatan barang-barang yang menghasilkan keuntungan dan penyediaan berbagai pelayanan, penanaman modal, perpajakan, keseimbangan antara ekspor dan impor pada perdagangan kota, atau ketergantungan suatu kota dari bantuan pemerintah pada tingkat di atasnya. Demikian pula perhatian mereka berkaitan dengan suku bunga,

[117] *Ibid.*, hlm. 46.

penyusunan peringkat saham, atas dasar pelayanan investasi, standar harga barang dan jasa, serta berbagai peraturan yang berlaku di dalam lingkup kota berkaitan dengan harga-harga yang tidak dapat dikendalikan secara langsung.

Pakar *politik*, selalu mengarahkan pertanyaan mendasar tentang pemerintahan. Bagaimana bentuk pemerintah kota berkaitan dengan perencanaan kota. Organisasi-organisasi atau individu-individu yang seperti apa yang mampu menjadi pemimpin kota. Adakah pihak-pihak swasta yang pada kenyataannya melakukan pengendalian yang lebih kuat terhadap berbagai kegiatan dan pembangunan kota, dibandingkan dengan organisasi-organisasi politik dan birokratik, yang menurut masyarakat umum diperkirakan. Akan sangat berpengaruh? Bagaimanakah kenyataan-kenyataan politik dapat mempengaruhi suara, sikap, perilaku rakyat dalam berbagai permasalahan? Bagaimana perencanaan kota secara komprehensif dapat dilakukan hingga mendapatkan hasil yang terbaik dengan mempertimbangkan semua faktor politik yang terkait?

Penggolongan penduduk perkotaan merupakan perhatian utama para pakar *sosiologi*, yaitu atas dasar umur, jenis kelamin, status perkawinan, tingkat pendidikan, latar belakang kesukuan, kategorisasi-kategorisasi lain yang disusun berdasar berbagai sensus dan survei. Pada saat karakteristik penduduk dikaitkan dengan area tertentu pada suatu kota, organisasi, atau perilaku seperti halnya yang dinyatakan dengan angka kriminalitas atau angka kenakalan, maka korelasi secara statistik dikembangkan untuk mengkonfirmasikan kebijakan dan program pembangunan kota yang disusun,

atau untuk menyatakan perlu diperbaiki atau digantinya kebijakan dan program yang telah disusun.

Para *dokter ahli kesehatan masyarakat* menerapkan pengetahuan kedokterannya untuk merumuskan patokan-patokan penyediaan air minum, sanitasi umum dan rumah tangga, kebutuhan minimum luas ruang, cahaya, dan udara di tempat tinggal, fasilitas umum dan gawat darurat yang harus disediakan pada rumah sakit, atau pelayanan paramedis. Secara profesional, dokter-dokter ahli kesehatan masyarakat memandang kota sebagai suatu tempat yang menyajikan berbagai masalah bagi kedokteran masyarakat, yang melibatkan masyarakat baik secara individu maupun kelompok, lingkungan fisik, berbagai kegiatan perkotaan, dan diberlakukannya peraturan kesehatan dengan kekuatan kepolisian.[118]

Para *pakar hukum* merumuskan berbagai peraturan yang berkaitan dengan perencanaan kota. Setiap perubahan mintakat (*zoning*) memerlukan peraturan tersendiri yang ditetapkan oleh DPRD (dewan kota). Para pakar hukum juga terlibat pada saat seseorang mengajukan permohonan keringanan atau perkecualian dari peraturan yang ada. Pada satu sisi ahli hukum bertindak sebagai wakil pemerintah kota, dan di sisi lain bertindak sebagai penggugat. Pengacara-pengacara kota merumuskan konsep perundang-undangan kota yang mendukung proses penyusunan rencana induk. Para pejabat pembuat undang-undang beserta stafnya, bersama-sama dengan para pengacara negara menyusun konsep perundang-undangan negara yang menetapkan kekuatan

[118] *Ibid.*, hlm. 48.

penegakan hukum yang diperlukan oleh pemerintah kota, dan merumuskan berbagai ketetapan pemerintah yang menentukan kegiatan dan prosedur penyusunan rencana induk di tingkat lokal secara lebih rinci. Saat ini dikenal pula bidang hukum dengan keahlian khusus yang berkaitan dengan penggunaan tanah, penyusunan rencana induk, dan hukum lingkungan.[119]

Sebagian besar tindakan dan kegiatan pemerintah kota berkaitan dengan beberapa bangunan fisik dalam ruang kota. Bahkan kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan yang tidak dapat dilihat wujudnya secara nyata hampir selalu mempengaruhi perancangan, pembangunan, atau pemeliharaan bangunan, sistem, atau objek fisik melalui persyaratan konsepsual atau peraturan pengendalian. Sebagai akibatnya, para *insinyur* telah berpartisipasi di dalam perencanaan kota sejak dulu kala, sebagai saksi pembangunan bendungan-bendungan dan jalan-jalan. Para insinyur melakukan kegiatan secara aktif dalam bidang perancangan dan pembangunan transportasi perkotaan dan sistem utilitas, bangunan gedung, dan berbagai bangunan lainnya yang membentuk bagian utama anatomi kota.

Sumbangan terpenting dari pendidikan tata ruang sebagai ilmu interdisiplin adalah pola pikir yang bersifat menyeluruh (*comprehensive*) dan terpadu (*integrated*). Pemikiran menyeluruh dan terpadu yang dibawa oleh suatu pengetahuan interdisiplin, mampu mengisi kekosongan yang ditinggalkan disiplin pengetahuan lain. Pengisian kekosongan itu sangat diperlukan dalam praktek pengambilan keputusan tata ruang dalam pengertian luas. Contoh yang jelas dalam pembangunan perkotaan. Pada masa lalu, tata

[119] *Ibid.*

ruang kota dapat berdiri sendiri dan mengambil jarak dari keputusan pembangunan prasarana dan pelayanan kota melalui jalur sektoral yang dikuasai oleh ahli disiplin pengetahuan tunggal dan sektoral.[120]

Pengaturan dan penataan kota yang berkelanjutan memerlukan hukum yang *integratif*, yaitu sintesa dari ilmu hukum analitik, interpretasi yang realistik dari sudut psikologi, sosial, dan fakta-fakta budaya, ramuan yang bernilai dari doktrin hukum alam. Menelusuri berbagai ide-ide atau kekuatan material *substantif* dari kehidupan hukum dan mencerminkan hubungan di antara masing-masing dan bergantung satu dengan lainnya.[121]

Suatu hal yang tidak mungkin menjelaskan hukum dalam satu dimensi. Membuat putusan hukum harus dengan mempertimbangkan berbagai sudut pandang kebenaran dalam suatu dunia yang kompleks. Para filsuf menekankan beberapa pendekatan hukum, bukan satu-satunya. Stammler menekankan pada kebebasan (*freedom*), Radburgh pada persamaan (*equality*), maknanya, permasalahan dan kondisi yang sama diputuskan sama. Jhering menekankan pada keamanan dan kestabilan (*security*), serta Rawls pada prioritas terhadap kebebasan dan persamaan (*freedom and equality according priority*).[122]

Aspek politik dan moral dari perkembangan hukum dunia perlu dilihat, namun, dalam konteks historis pembentukan bertahap dari masyarakat dunia. Hal ini telah dimulai terutama di bidang ekonomi dan lingkungan budaya. Dalam mentransfer barang dan jasa, modal dan transportasi, keuangan, dan

---

[120] Hendropranoto Suselo, *Loc.Cit.*

[121] T. Nazaruddin, "Fungsi Hukum Integratif dalam Konteks Tata Ruang Kota Berkelanjutan," *Jurnal Simbur Cahaya*, Volume XXI, Nomor 55, September 2014.

[122] . Stammler, Radburgh, Jhering, Rawls dalam Edgar Bodenheimer, 1978. "Seventy Five Years of Evolution in Legal Philosophy," *American Journal of Jurisprudence*, Volume 23.

komunikasi, dunia mengalami perkembangan pesat dari bahasa dan hukum yang umum. Para eksportir dan importir dunia, pemilik kapal, penjamin asuransi kelautan, dan bankir memiliki hukum sendiri.[123]

Inti pemikiran dalam Teori Hukum Integratif adalah merupakan perpaduan pemikiran Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif dalam konteks Indonesia yang terinspirasi oleh konsep hukum menurut Hart. Dari sudut kepentingan pembangunan hukum, Indonesia menghadapi tantangan global, baik dalam bidang ekonomi, keuangan dan perdagangan maupun tantangan dan ancaman dari perkembangan kejahatan global sebagai efek samping globalisasi ekonomi dunia. Dalam konteks tantangan tersebut, Teori Hukum Integratif dapat digunakan untuk menganalisis, mengantisipasi dan merekomendasikan solusi hukum yang tidak hanya mempertimbangkan aspek normatif, melainkan juga aspek sosial, ekonomi, politik dan keamanan nasional dan internasional.

Bertitik tolak dari uraian di atas, Teori Hukum Integratif harus dipahami dalam pengertian yang dinamis, tidak bersifat status quo, dan pasif, melainkan hukum memiliki mobilitas fungsi dan peranannya secara aktif sesuai dengan perkembangan keadaan masyarakat nasional dan internasional dari waktu ke waktu. Selain itu, Teori Hukum Integratif dapat dikembangkan sebagai model analisis hukum yang bersifat komprehensif dan holistik dalam

[123] Harold J. Berman, "Toward an Integrative Jurisprudence: Politics, Morality, History". *California Law Review.* Vol. 76, No. 4, Juli 1988. *Scholarship.law.berkeley.Edu/.../ viewcontent. cgi?...*, hlm. 21, diakses tanggal 25 Juli 2016.

menghadapi dan mangantisapasi perkembangan nasional dan internasional dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat[124].

Pandangan Teori Hukum Integratif yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita berbeda pandangan dengan Teori Hukum Pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Progresif yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo. Pandangan Mochtar Kusumaatmadja tentang fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan nasional, kemudian dikenal sebagai Teori Hukum Pembangunan, diletakkan di atas premis yang merupakan inti ajaran atau prinsip sebagai berikut[125]:

1. Semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agara dapat menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Perubahan yang teratur menurut Mochtar, dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi keduanya. Beliau menolak perubahan yang tidak teratus dengan menggunakan kekerasan semata;
2. Baik perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan awal dari masyarakat yang sedang membangun, maka hukum menjadi suatu sarana (bukan alat) yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan;
3. Fungsi hukum dalam masyarakat adalah mempertahankan ketertiban melalui kepastian hukum dan juga hukum (sebagi kaidah sosial) harus dapat mengatur (membantu) proses perubahan dalam masyarakat;

---

[124] http://wwwmuhammadhadidimagisterilmuhukum.blogspot.nl/2015/06/teori-hukum-integratif.html, diakses tanggal 25 Juli 2016.

[125] *Ibid.*

4. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu;
5. Implementasi fungsi hukum tersebut di atas hanya dapat diwujudkan jika hukum dijalankan oleh suatu kekuasaan, akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum itu.

Kelima inti Teori Hukum Pembangunan tersebut mencerminkan suatu pemikiran tentang hukum, sebagai berikut:

1. Hukum hidup dan berkembang sejalan dengan perkembangan masyarakat;
2. Bahwa perkembangan hukum yang sejalan dengan perkembangan masyarakat juga dapat diciptakan melalui pembentukan perundang-undangan, tidak hanya putusan pengadilan;
3. Hukum sebagai sarana dalam pembangunan bukan alat (*tools*) agar pembangunan dapat dilaksanakan dengan tertib dan teratur;
4. Bahwa kepastian hukum tidak boleh dipertentangkan dengan keadilan dan keadilan tidak boleh hanya ditetapkan sesuai dengan kehendak pemegang kekuasaan, melainkan harus sesuai dengan nilai-nilai (baik) yang berkembang dalam masyarakat.

Pandangan Hukum Progresif sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo mengenai karakteristik dan fungsi serta peranan hukum dalam pembangunan olehnya dibedakan dalam dua hal, yaitu :

1. Hukum selalu ditempatkan untuk mencari landasan pengesahan atas suatu tindakan tang memegang teguh ciri prosedural dari dasar hukum dan dasar peraturan;
2. Hukum dalam pembangunan adalah bersifat instrumental yang telah mengalami pertukaran dengan kekuatan-kekuatan di luar hukum sehingga hukum menjadi saluran menjalankan keputusan politik atau sebagai sarana perekayasaan sosial.

Pandangan Teori Hukum Progresif menurut Satjipto Rahardjo merupakan suatu penjelahan suatu gagasan yang berintikan 9 (Sembilan) pokok pikiran sebagai berikut:[126]

1. Hukum menolak tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek* dan berbagi paham dengan aliran seperti *legal realism, freirechtslehre, sosiological jurisprudence,* teori hukum alam dan *critical legal studies*;
2. Hukum menolak pendapat bahwa ketertiban (*order*) hanya bekerja melalui institusi-institusi kengaraan;
3. Hukum progresif ditujukan untuk melindungi rakyat menuju kepada ideal hukum;
4. Hukum menolak *status-qou* serta tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan suatu institusi yang bermoral;
5. Hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusis kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia;

---

[126] *Ibid.*

6. Hukum Progresif adalah, "hukum yang pro rakyat" dan "hukum yang pro keadilan";
7. Asumsi dasar hukum progresif adalah bahwa "hukum untuk manusia", bukan sebaliknya. Berkaitan dengan hal tersebut, maka hukum tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar. Maka setiap kali ada masalah dalam dan dengan hukum, hukumlah yang ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksakan untuk dimasukkan ke dalam sistem hukum;
8. Hukum bukan merupakan suatu institusi yang absolut dan final melainkan sangat bergantung pada bagaimana manusia melihat dan menggunakannya. Manusialah yang merupakan penentu;
9. Hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*).

Kesembilan pokok pemikiran Teori Hukum Progresif jika dibandingkan dengan kelima pokok pemikiran Teori Hukum Pembangunan, tampak persamaan dan perbedaannya yaitu:

1. Persamaannya adalah secara teroritis Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif mendasarkan pada teori yang sama yaitu *sosiological juricprudence* dan *pragmatic legal realisme*. Namun Teori Hukum Progresif diperkuat dengan pengaruh aliran studi hukum kritis yang cendrung apriori terhadap segala keadaan dan bersikap *"anti-foundationalisme"*. Teori hukum ini tidak meyakini keberhasilan aliran "*analytical jurisprudence*"dalam penegakan hukum.

2. Perbedaannyan adalah pada tolak pangkal pemikirannya:
    a. Mochtar beranjak dari bagaimana memfungsikan hukum dalam proses pembangunan nasional. Satjipto beranjak dari kenyataan dan pengalaman tidak bekerjanya hukum sebagai suatu sistem perilaku;
    b. Mochtar menegaskan bahwa kepastian hukum dalam arti keteraturan masih harus dipertahankan sebagai pintu masuk menuju kearah kepastian hukum dan keadilan. Sedangkan Satjipto menyatakan bahwa demi kepentingan manusia, maka hukum tidak dapat memaksakan ketertiban kepada manusia, sebaliknya hukum yang harus ditinjau kembali, dan menambahkan bahwa hukum untuk manusia bukan sebaliknya serta hukum dijalankan dengan nurani.

Teori Hukum Integratif tidak hanya menjadi landasan pengkajian masalah pembangunan nasional dalam konteks *"inward looking"*, melainkan juga dalam kontek pengaruh hubungan internasional ke dalam sistemn kehidupan bangsa Indonesia. Hal ini disebabkan dalam praktik hubungan internasional di tengah era globalisasi sering terjadi bahwa negara berkembang termasuk Indonesia telah menjadi "korban" dari sikap negara maju yang bersifat hipokrit dan lebih mementingkan kepentingan nasionalnya dari kepentingan kemajuan bersaman bangsa-bangsa negara berkembang.

Teori Hukum Integratif memandang bahwa di dalam bangunan piramida sistem hukum terbentuk relasi interaksionis dan hirarkis antara sistem nilai, sistem norma, dan sistem perilaku dalam satu kesatuan sistem sosial. Teori Hukum Integratif berbeda tajam dari pemikiran teori konflik dan menguatkan pemikiran

bahwa teori "musyawarah dan mufakat" atau "teori dialog dua arah" merupakan kata kunci keberhasilan memerankan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Teori Hukum Integratif memberikan solusi dari persoalan hukum dalam masyarakat dan tidak sepakat dengan teori chaotic hukum dan teori hukum asimetris yang selalu mempertentangkan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan negara serta menempatkannya dalam posisi berhadap-hadapan, dan tidak berdampingan.

Dalam pembangunan nasional, termasuk pembentukan hukum dan penegakan hukum, Teori Hukum Intergatif tidak hanya meneguhkan bagaimana seharusnya hukum berperan dalam kehidupan masyarakat, melainkan juga dapat digunakan sebagai parameter:

1. Untuk menilai persatuan dan kesatuan bangsa dalam wadah NKRI;
2. Keberhasilan penegakan hukum sesuai dengan jiwa bangsa;
3. Proses harmonisasi hukum internasional menjadi bagian dari sistem hukum nasional.

Secara singkat dapat dikatakan, bahwa Teori Hukum Progresif bersandar pada sistem perilaku. Bertolak dari pandangan Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif tersebut, Romli Atmasasmita menyimpulkan, bahwa jika hukum menurut Mochtar merupakan sistem norma *(system of norms);* dan menurut Satjipto merupakan sistem perilaku *(system of behavior),* maka Romli melengkapi, bahwa hukum dapat diartikan dan seharusnya juga diartikan sebagai sistem nilai *(system of values)*[127]. Ketiga hakikat hukum dalam konteks kehidupan

[127] *Ibid.*

masyarakat Indonesia harus dipandang sebagai satu kesatuan pemikiran yang cocok dalam menghadapi dan mengantisipasi kemungkinan terburuk abad globalisasi saat ini dengan tidak melepaskan diri dari sifat tradisional masyarakat Indonesia yang masih mengutamakan nilai *(values)* moral dan sosial.

Ketiga hakekat hukum dalam satu wadah pemikiran, oleh Romli disebut tripartite character of the Indonesian legal theory of Social and Bureaucratic Engineering (SBE). Rekayasan birokrasi dan rekayasa masyarakat yang dilandaskan pada sistem norma, sistem perilaku, dan sistem nilai yang bersumber pada Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia. Jalinan SBE yang dilandaskan pada ketiga karakter sistem tersebut, merupakan modal dasar ketahanan nasional bangsa Indonesia dalam memelihara dan mempertahankan kedaulatan negara. Teori Hukum Integratif memberikan pencerahan mengenai relevansi dan arti penting hukum dalam kehidupan manusia Indonesia dan mencerminkan, bahwa hukum sebagai sistem yang mengatur kehidupan masyarakat, tidak dapat dipisahkan dari kultur dan karakter masyarakatnya, letak geografis lingkungannya, serta pandangan hidup masyarakat.

Keyakinan Teori Hukum Integratif adalah fungsi dan peranan hukum sebagai sarana pemersatu dan memperkuat solidaritas masyarakat dan birokrasi dalam menghadapi perkembangan dan dinamika kehidupan, baik di dalam lingkup NKRI maupun di dalam lingkup perkembangan internasional. Menurut Romli, dari sudut kepentingan pembangunan hukum, Indonesia menghadapi tantangan global. Dalam konteks tantangan global tersebut, Teori Hukum Integratif dapat digunakan untuk menganalisis, mengantisipasi, dan merekomendasikan solusi

hukum, yang tidak hanya mempertimbangkan aspek normatif, melainkan juga aspek sosial, ekonomi, politik, dan keamanan nasional serta internasional.

Penerapan hukum integratif terhadap suatu tata ruang kota berkelanjutan diharapkan dapat menjamin bahwa setiap warga kota memiliki akses terhadap kebebasannya dalam beraktifitas, adanya persamaan derajat dan hak di antara sesamanya, keamanan dan kestabilan, sehingga memberi kenyamanan di lingkungannya. Hukum integratif mempunyai fungsi yang sangat penting dalam menciptakan suasana yang diharapkan oleh warga kota tersebut.

Model hukum integratif membentuk suatu bangunan piramida sistem hukum yang berbeda secara mendasar dari pandangan teori *chaotic* dan *disorder* tentang hukum.[128] Di dalam bangunan piramida sistem hukum terbentuk relasi interaksionis dan hirarkhis antara ketiga elemen yaitu, sistem nilai, sistem norma dan sistem perilaku dalam satu kesatuan sistem sosial. Model hukum integratif menentang teori konflik dan menguatkan pemikiran bahwa, teori "musyawarah dan mufakat" atau "teori dialog dua arah" merupakan kata kunci keberhasilan memerankan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat.

Model hukum integratif memberikan alternatif solusi dari persoalan hukum dalam masyarakat dan tidak sepakat dengan teori *chaotic* hukum dan hukum tidak beraturan yang selalu menempatkan kepentingan masyarakat dan negara berada dalam posisi berhadap-hadapan, dan tidak berdampingan. Prinsip hukum model hukum integratif memperkuat kedaulatan hukum RI sebagai Negara Kesatuan Rl.

---

[128] Romli Atmasasmita, "Tiga Paradigma Hukum dalam Pembangunan Nasional," *Perpustakaan.bphn.go.id/index.php/searchkatalog/.../mhn110215*, diakses tanggal 25 Juli 2016.

Di dalam pembangunan nasional, termasuk pembentukan hukum dan penegakan hukum, model hukum integratif tidak hanya meneguhkan bagaimana seharusnya hukum berperanan, melainkan juga dapat digunakan sebagai parameter: (l) untuk menilai persatuan dan kesatuan bangsa dalam wadah NKRI, (2) penegakan hukum sesuai dengan jiwa bangsa; (3) harmonisasi hukum internasional menjadi bagian dari sistem hukum nasional.

Berdasarkan sudut kepentingan pembangunan hukum Indonesia menghadapi tantangan global baik dalam bidang ekonomi, keuangan dan perdagangan maupun tantangan dan ancaman globalisasi sebagai efek samping globalisasi ekonomi dunia. Model Hukum Integratif dapat menciptakan ruang gerak yang fleksibel di dalam menyusun analisis sistematis, historis-sosiologis dan komparatif mengenai bentuk, susunan dan substansi sistem hukum nasional di dalam menghadapi dan mengantisipasi perkembangan nasional dan internasional di masa yang akan datang. Model Hukum Integratif meyakinkan generasi intelektual dan praktisi hukum bahwa, keluasan dan kedalaman sistem hukum nasional hanya dapat diukur dari keterwakilannya di dalam mengapresiasi, mengakseptasi dan menganalisis perkembangan fenomena sosial dalam masyarakat dan hubungan saling pengaruh fungsi dan peranan hukum dengan perkembangan aspek sosial, politik, ekonomi dan teknologi, baik pada level nasional maupun internasional.

Dalam konteks tata ruang kota berkelanjutan, merujuk pada pendapat Bodenheimer, fungsi hukum di satu sisi, sebagai imperatif (pemaksa), sistem negara yang menghasilkan norma (aturan) yang mem*back up* kekuatan publik.

Produk dari kekuatan sosial ekonomi. Di sisi lain, sebagai alat untuk menyelesaikan konflik di masyarakat.

## G. Makna Hukum Penataan Ruang Berbasis Budaya Kraton Yogyakarta

Budaya hukum menurut Satjipto Rahardjo[129] adalah nilai-nilai dan sikap-sikap masyarakat yang dapat mempengaruhi bekerjanya hukum. Lawrence M. Friedman menggunakan istilah kultur hukum untuk menggambarkan sejumlah femomena yang saling berkaitan. Budaya hukum/ kultur hukum sebagaimana dimaksudkan oleh Lawrence M. Friedman[130] adalah keseluruhan dari sikap-sikap warga masyarakat yang bersifat umum dan nilai-nilai dalam masyarakat yang akan menentukan pendapat tentang hukurn. Dengan demikian kebradaan budaya hukum menjadi sangat strategis dalam menentukan pilihan untuk berperilaku dalam menerima hukum atau menolak hukum. Dengan perkataan lain, suatu hukum akan menjadi hukum yang benar-benar diterima dan dipatuhi oleh masyarakat adalah sangat ditentukan oleh budaya hukum masyarakat bersangkutan.

Berdasarkan pendapat Lawrence M. Friedman tersebut maka budaya hukum dapat diartikan sebagai pola pengetahuan sikap, dan perilaku sekelompok masyarakat terhadap sebuah sistem hukurn. Dari pola-pola tersebut, dapat dilihat sejauh mana suatu masyarakat bisa menerima keberadaan suatu sistem hukum. Dalam memahami sistem hukum atau

---

[129] Satjipto Rahardjo, *Permasalaham Hukun di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1998), hlm. 23.

[130] Lawrence M . Friedman, *The Legal System: A Social Science Prespective*, (New York: Russel Foundation, 1975), hlm. 15.

melihat hukum dalam perspektif sistem, perlu terlebih dahulu memahami tentang sistem itu sendiri. Istilah "sistem" berasal dari bahasa Yunani, yaitu *"systema"*, yang berarti suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian, atau sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan suatu keseluruhan *(a whole)*.[131] Menurut N. Jordan dalam bukunya yang berjudul *"Some Thinking about System"*, tidak kurang dari 15 macam cara orang mempergunakan istilah sistem[132]. Dari sekian banyak istilah sistem itu, ada dua hal yang terpenting yaitu istilah sistem yang menunjuk pada: (a) sesuatu wujud/entitas/benda (abstrak/ kongkrit/ konseptual) yang memiliki tata aturan/susunan struktural dari bagian-bagiannya; (b). sesuatu rencana, metode, alat, tata cara mencapai sesuatu.[133]

Budaya hukum ini pun dimaknai sebagai suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum.

Daniel S. Lev[134] membedakan budaya hukum dalam dua macam. Pertama "*Internal Legal Culture*", yaitu budaya hukum warga masyarakat yang melaksanakan tugas-tugas hukum secara khusus, misalnya pengacara,

---

[131] N. Jordan dalam Winardi, *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 113.

[132] Tatang M. Amirin, *Pokok-pokok Teori Sistem*, (Jakarta: CV Rajawali, hlm. 2.

[133] Ibid.

[134] Daniel S. Lev dalam Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2003), hlm. 192.

polisi, jaksa dan hakim; dan Kedua, "*External Legal Culture*". yaitu budaya hukum dari masyarakat pada umumya masyarakat luas. Daniel S. Lev melihat bahwa untuk memahami budaya hukum, ada cara praktis yang dapat dilakukan dengan memperhatikan dari 2 (dua) indikator,yaitu (1) nilai-nilai yang berhubungan dengan sarana pengaturan sosial dan penanganan konflik. Nilai-nilai ini adalah dasar kultur dari sistem hukum dan sangat membantu dalam menentukan sistem pemberian tempat kepada lembaga-lembaga hukum, politik, religi dan lain-lainnya pada setiap tempat dan waktu dalam sejarah suatu masyarakat (2) asumsi-asumsi dasar mengenai penyebaran dan penggunaan sumber daya yang ada dalam masyarakat, kebaikan dan keburukan sosial dan lain sebagainya. Asumsi-asumsi tersebut, terdapat dalam pandangan ideologi mengenai ekonomi, politik dan sosial yang berubah-ubah serta berbanding lurus dengan perubahan masyarakat, dengan kemungkinan secara kultur bersifat khusus atau justru sebaliknya.

Budaya hukum merupakan keseluruhan faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum dapat diterima di dalam kerangka budaya masyarakat. Oleh karena itu, apa yang disebut dengan budaya hukum itu tidak lain dari keseluruhan faktor yang menentukan keberadaan sistem hukum untuk memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa yang disebut budaya hukum adalah keseluruhan sikap dari warga masyarakat dan sistem nilai yang ada dalam masyarakat yang akan mentukan bagaimana seharusnya hukum itu

berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Budaya hukum yang tumbuh dalam masyarakat merupakan perwujudan dari tatanan nilai yang merupakan dasar pijakan dalam berbangsa dan bernegara.

Budaya hukum bukan merupakan budaya pribadi melainkan budaya menyeluruh dari masyarakat tertentu sebagai satu kesatuan sikap dan perilaku. Oleh karenanya dalam membicarakan budaya hukum tidak terlepas dari keadaan masyarakat, sistem dan susunan masyarakat yang mengandung budaya hukum tersebut. Budaya hukum merupakan tanggapan yang bersifat penerimaan-penerimaan atau penolakan terhadap suatu peristiwa hukum. Ia menunjukkan sikap perilaku manusia terhadap masalah hukum dan peristiwa hukum yang terbawa ke dalam masyarakat.

Berdasarkan beberapa pengertian tentang budaya hukum, maka dapat disimpulkan bahwa budaya hukum Indonesia sedang berubah seiring dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat Indonesia itu sendiri. Permasalahan yang krusial sekarang ini adalah timbulnya degradasi budaya hukum di lingkungan masyarakat. Budaya hukum bangsa Indonesia banyak mendapatkan pengaruh dari aliran-aliran hukum maupun sistem hukum bangsa barat (Belanda), yang merupakan asal hukum positif bangsa Indonesia.

Banyak perilaku kehidupan bangsa Indonesia yang dapat menggambarkan hal tersebut. Contoh yang mudah dilihat adalah perubahan perilaku dalam menyelesaikan suatu persengketaan. Dahulu bangsa Indonesia dalam menyelesaikan persengketaan atau selisih paham diselesaikan dengan cara musyawarah untuk mufakat, dengan cara damai, tetapi perkembangan

sekarang setiap muncul perselisihan lebih banyak diselesaikan di pengadilan, meskipun semua orang tahu bahwa sekarang ini pengadilan bukan tempat untuk mencari keadilan.

Di sisi lain banyaknya perbuatan-perbuatan yang merugikan masyarakat yang tidak terselesaikan. Hal ini bukan berarti belum adanya aturan undang-undang dan lemahnya struktur hukum, tetapi lebih disebabkan masih lemahnya budaya hukum yang dalam hal ini adalah kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran hukum masyarakat Indonesia kian hari tidak menjadi lebih baik tetapi menjadi semakin menurun.

Hal tersebut dikarenakan budaya hukum bangsa Indonesia telah bergeser ke pandangan yang matrialistik. Bergesernya pandangan tersebut salah satunya dipicu karena tidak efektifnya hukum. Ketidakefektifan hukum ini dikarenakan banyak produk-produk hukum yang tidak sesuai dengan jiwa dan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat Indonesia, sehingga masyarakat dalam memahami hukum bukan karena kesadaran akan arti penting hukum tetapi lebih karena takut pada petugas/penegak hukum. Kondisi ini membentuk suatu pemikiran pada masyarakat yang menganggap hukum adalah petugas, sehingga jika tidak ada petugas dianggap tidak ada hukum.

Kalau ditelisik pada perilaku bangsa Indonesia dimasa lalu, ketaatan masyarakat pada suatu aturan bukan karena takut pada aparat tetapi mereka menyadari akan arti penting dan tujuan dari aturan yang ada. Hal ini dapat kita

lihat pada daerah-daerah swapraja yang mempunyai aturan-aturan yang bersifat lokal (kearifan lokal).

Masyarakat setempat akan mematuhi aturan tersebut dengan kesadaran yang tinggi bahwa aturan tersebut bertujuan untuk kebaikan tanpa harus ada petugas yang selalu mengawasi dan mengatur pelaksanaan peraturan tersebut. Budaya hukum masyarakat yang tinggi adalah masyarakat yang tidak cenderung melanggar hukum, walaupun tidak ada aparat hukum yang melihatnya.

Saat ini bangsa Indonesia dalam berhukum juga dipengaruhi pandangan potivistis. Baik aparat penegak hukum maupun masyarakat umum dalam melaksanakan dan mematuhi peraturan mengharuskan diri berpedoman pada aturan yang secara formal ada sebagai undang-undang. Khususnya para aparat penegak hukum dalam mengartikan hukum adalah undang-undang. Jadi dalam bekerja para aparat hukum ini sangat kaku karena berpandangan legalistik.

Keberadaan hukum yang hidup tidak dipedulikan bahkan hukum yang hidup cenderurg "ditiadakan". Kondisi seperti ini merupakan pergeseran budaya hukum yang sangat tidak sesuai dengan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia. Dengan pandangan positivistik/legalistik pemikiran dan tenaga lebih banyak difokuskan untuk membuat aturan dan undang-undang baru tanpa memberi ruang yang memadai bagi perbaikan dan penyiapan kultur hukum (sebagai struktur) yang lebih kuat dan baik.

Pandangan individualistik merubah secara signifikan perkembangan budaya hukum bangsa Indonesia. Masyarakat Indonesia yang bersifat komunal menjadi sangat individual termasuk dalam perilaku hukumnya. Masyarakat sekarang ini cenderung memanfaatkan hukum untuk mencapai tujuan bagi kepentingannya sendiri atau kelompoknya bahkan masyarakat cenderung untuk menghindari atau menyalahgunakan hukum dengan sengaja untuk tujuan-tujuan tertentu yang pada akhirnya bersifat tidak adil bagi masyarakat lainnya.

Berdasarkan hal tersebut di atas menunjukkan bahwa salah satu unsur yang cukup penting dalam penegakan hukum adalah unsur manusianya sendiri, yaitu aspek kesadaran hukum. Ketika berbicara unsur manusia dari aspek kesadaran hukum masyarakatnya, maka di sini berarti menyoroti segi manusia sebagai individu yang membentuk budaya hukumnya.

Seseorang akan taat pada hukum atau tidak, dipengaruhi oleh berbagai faktor. Faktor yang paling berpengaruh terhadap ketaatan seseorang adalah budaya hukumnya. Budaya hukum di lingkungan orang bekerja di kantoran akan berbeda dengan budaya hukum orang yang bekerja di jalanan, atau dapat dikatakan bahwa budaya hukum orang dari status sosial bawah akan berbeda dengan budaya hukum dari orang yang status sosialnya dari lapisan atas. Kesadaran hukum (budaya hukum) masyarakat kita lemah, maka katalisator (undang-undang, aturan, dan struktur hukum) apapun yang diberlakukan dalam sistem sosial, hasilnya tidak efektif. Mengingat kesadaran kolektif (budaya hukum) ini terbentuk dari interaksi antar komponen masyarakat maka

jika kesadaran hukum masyarakat lemah, berarti kualitas interaksi dalam masyarakat yang belum bermakna.

Demikianlah Yogyakarta sebagai daerah "istimewa" di negara Indonesia. Secara geopolitis, keistimewaan Yogyakarta dipengaruhi oleh letak strategis Yogyakarta sebagai pusat kebudayaan Jawa.[135] Keberadaan Yogyakarta sebagai daerah istimewa sering mengalami polemik yang cukup kuat di masyarakat. Polemik itu mengarah pada sikap kepemimpinan Kasultanan Yogyakarta terhadap kehidupan beragama di masyarakat dan status keistimewaan Yogyakarta yang menjadi komoditi politik sekarang ini. Ciri khas gaya kepemimpinan Kasultanan Yogyakarta adalah bersifat *patron-klien*. Sifat ini tidak dalam artian ada unsur diskriminasi atau hegemoni melainkan hubungan kerjasama antara atasan dan bawahan.

Dalam struktur Kraton Yogyakarta, Sultan sebagai raja mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dan bahkan menentukan arah hidup para *abdi dalem*-nya. Kondisi itu berbeda ketika posisi sultan sebagai gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Tentunya hubungan yang dibangun dengan para pegawai di lingkungan pemerintah daerahnya menggunakan prinsip kompetensi dan profesionalisme sesuai dengan tugasnya masing-masing.

Keberadaan Sultan sebagai raja Kraton Yogyakarta tentunya berpengaruh kepada sikap kepemimpinannya sebagai Gubernur DIY. Tanpa disadari bahwa sifat *patron-klien* telah masuk dalam lingkungan pemerintahan

[135] Syamsuddin Haris, dkk., *Kecurangan dan Perlawanan Rakyat dalam Pemilihan Umum 1997*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), hlm. 89-90

DIY dan membawa nuansa pemerintahan yang berbeda dengan pemerintah daerah lainnya. Pemerintahan model seperti ini bukanlah merupakan kelemahan tetapi memberikan ciri khas kepemimpinan di Yogyakarta yang menjadikannya sebagai daerah istimewa.

Hierarki yang terdapat dalam Kasultanan Yogyakarta terbawa dalam sistem pemerintahan DIY tanpa mengurangi kharisma Sultan sebagai raja Kraton Yogyakarta. Filosofi kasultanan Yogyakarta juga menjadi spirit pemerintahan DIY yang kental dengan budaya Jawa.

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta juga merepresentasikan pluralitas yang ada di masyarakat. Pluralitas ini dibangun oleh Pangeran Mangkubumi sebagai simbol kemajemukan masyarakat Yogyakarta yang terdiri dari beragam etnis, suku, dan agama.[136] Pada satu sisi, pluralitas merupakan modal yang dimiliki Yogyakarta dalam membangun sistem pemerintahan yang baik (*good governance*) dan mewujudkan semangat Bhineka Tunggal Ika.[137] Tetapi di sisi lain, kondisi masyarakat yang plural tidak jarang menimbulkan gesekan sosial karena perbedaan cara pandang dan keyakinan yang dimiliki oleh setiap anggota masyarakat. Gesekan sosial ini biasanya mengarah terjadinya konflik di masyarakat baik yang bersifat horizontal maupun vertikal. Sebab itu, diperlukan kepedulian dan kecakapan

---

[136] Imam Subkhan, *Hiruk Pikuk Wacana Pluralisme di Yogya; City of Tolerance,* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 56.

[137] Pluralitas, Modal Utama Pembangunan" http://krjogja.com/read/216776/pluralitas-modalutama-pembangunan.kr pada 21 Mei 2014 diakses pada 23 Mei 2014. Baca juga: Arief Aulia Rachman, "*Good Governance* dalam Perspektif Hukum Islam" dalam *Al-Manâhij*, (Purwokerto: Jurusan Syari'ah STAIN Purwokerto), Vol. 4, No. 1 Januari-Juli 2010, hlm. 43-44.

pemerintah daerah beserta seluruh elemen masyarakat dalam menangani dan mengelola konflik tersebut.

Relasi antara Pemerintahan Yogyakarta dan Kraton Yogyakarta seperti sekeping koin, yang mempunyai dua sisi namun tidak dapat dipisahkan. Berdasarkan sisi historis, pembangunan Kraton dimulai pada masa kepemimpinan Sri Sultan Hamengkubuwono I. Pada tanggal 29 Rabiulakir 1680 atau 13 Februari 1755 hari Kamis kliwon terdapat peringatan *candrasengkala "Tunggal Pangesti Rasaning Janmi"* yaitu pembagian kerajaan Mataram menjadi dua, sebagian menjadi kekuasaan Sri Susuhunan Paku Buwono III dan sebagian kekuasaan Sri Sultan Hamengkubowono I. Sejak saat itulah Kraton Yogyakarta dibangun oleh Sri Sultan Hamengkubowono I dan pengikut-pengikutnya. Setelah pembangunan kraton selama satu tahun, pada hari Kamis Pahing tanggal 13 Sura tahun jimakir 1682 atau 7 Oktober 1756, Sri Sultan berkenan memasuki Kraton dan sementara waktu menempati Gedung Sedahan. Penempatan itu ditandai oleh lukisan patung dua ekor naga yang ekornya saling melilit, yang disebut dengan istilah Jawa *"Candrasengkala memet"*, artinya angka-angka dari tahun Jawa yang dilukiskan dengan kata-kata *"Dwi Naga Rasa Tunggal"*.[138] Ritual itu menunjukkan budaya leluhur masih begitu kuat dan menjadi simbol bagi

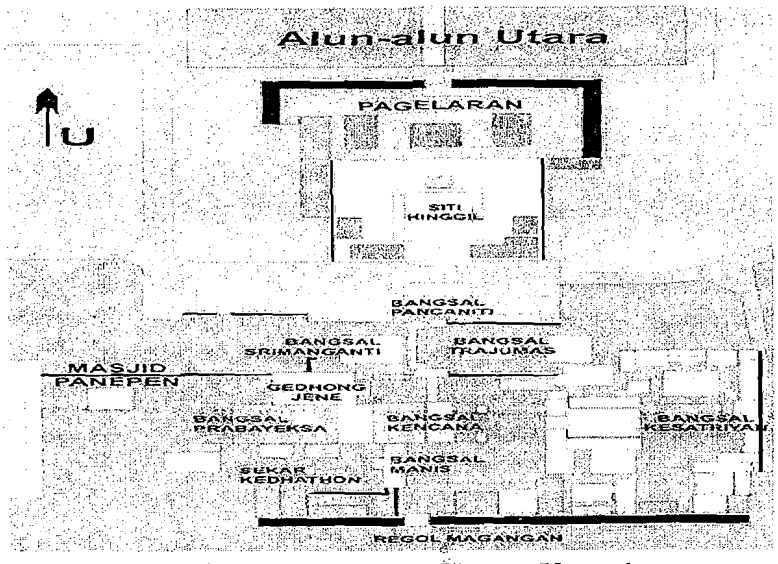
[138] Ki Sabdacarakatama, *Sejarah Keraton Yogyakarta,* (Yogyakarta: Narasi, 2008), hlm. 54-56. Tahun 1682 dibahasakan dalam bahasa Jawa menjadi *Dwi (2) Naga (8) Rasa (6) Tunggal (1)*, kemudian dibaca dari belakang. Lihat, Purwadi, *Perjuangan Kraton Yogyakarta: Jasa Sri Sultan Hamengkubuwono I-X dalam Memakmurkan Rakyat,* (Yogyakarta: Krakatau Press, 2003), hlm. 98. Lihat juga, Djoko Dwiyanto, *Kraton Yogyakarta: Sejarah, Nasionalisme dan Teladan Perjuangan,* (Yogyakarta: Paradigma, 2009), hlm. 53. Eko Punto Hendro G., *Kraton Yogyakarta dalam Balutan Hindu,* (Yogyakarta: Bendera, 2001), hlm. 78.

Kraton Yogyakarta sendiri.[139] Simbol-simbol yang digunakan berdasarkan pada kepercayaan masyarakat Kraton Yogyakarta yang masih dipercayai hingga sekarang ini meskipun sudah banyak pengaruh dari budaya lain.

Kraton Yogyakarta karakteristik khusus dan berbeda dengan keraton di daerah lain. Kraton Yogyakarta merupakan model kosmik yang mencerminkan nilai-nilai Islam. Bangunan Kraton Yogyakarta menjadi sumber bagi planologi Yogyakarta yang penuh dengan simbol hidup dan kehidupan manusia. Bangunan itu melambangkan hubungan Tuhan dan ciptaanNya baik secara metafisis-spiritual maupun secara antropologi filsafati.[140] Kraton Yogyakarta ditata berdasarkan wawasan integral makro dan mikro kosmologis yang meliputi dimensi spatial, lahir dan batin, serta temporal, awal-akhir. Secara rinci tata ruang Kraton Yogyakarta terlihat pada Gambar 1 berikut ini.

[139] Stuart O. Robson, *The Kraton: Selected Essays on Javanese Courts,* (Jakarta: KITLV Press, 2003), hlm. Vii.

[140] Baca Penjelasan Rachman mengenai sejarah pertemuan antara Islam dan Budaya Jawa: Arief Aulia Rachman, *"Akulturasi Islam dan Budaya Masyarakat"*, Yogyakarta: Sebuah Kajian Literatur" dalam *Indo-Islamika*, (Jakarta: Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta), Volume I, Nomor 2, 2012/1433, hlm. 164-167.



Gambar 1. Tata Ruang Kraton Yogyakarta.

Luas Kraton yang lebih dari 5 km itu merupakan kesatuan kosmologis *agni* (Gunung Merapi), *udaka*, (laut selatan), dan *maruta* (udara bebas dan segar) di atas *sitihingil*[141] (tanah yang ditinggikan derajatnya).[142] Kesatuan kosmologis itu menunjukkan Kraton Yogyakara dibangun atas dasar filsafat Jawa dan pengaruh ajaran Islam yang masuk di lingkungan Kraton. Eksistensi kosmologis itu pula menunjukkan kekuasaan Kraton Yogyakarta meliputi dari Gunung Merapi sampai pada laut selatan. Keraton sendiri berada di tengah-tengah antara Gunung Merapi dan laut selatan tersebut. Selain itu, bangunan Kraton Yogyakarta juga menunjukkan tata ruang wilayah kerajaan yang cukup rapi dan memiliki nilai arsiteksi tinggi.

Kraton Yogyakarta merupakan simbol pertemuan antara kesalehan normatif dan doktrin mistik. Keberadaan keraton sebagai pusat peradaban di

---

[141] Menurut serat Dasanama, nama *Sithinggil* merupakan padanan kata dari *Sitiluhur, Sitibentar, Waliswara, Wanguntur, Baciraya, Sewayana, Birasana, Balerungga,* dan *Srenggatana.* Ki Sabdacarakatama, *Sejarah Keraton...*, hlm. 132.

[142] Muhammad Solikhin, *Kanjeng Ratu Kidul dalam Perspektif Islam Jawa,* (Yogyakarta: Narasi, 2009), hlm. 263.

Yogyakarta sangat lengkap dengan misteri-misteri kepercayaan Kraton. Kraton dikelilingi oleh 33 kampung yang menunjukkan jumlah sorga di Gunung Meru, *axis mundi* kosmos Budhis. Keberadaan itu pula merepresentasikan pertemuan antara konsep Hindu-Budha dan kosmologi Islam Jawa. Pertemuan itu mirip dengan Islam di Timur Tengah yang menyerap unsur-unsur tradisi Hellenistik dan Persia. Dalam konteks ini, tidak ada tradisi keagamaan dan kebudayaan yang lebih eksis karena masing-masing saling memengaruhi.[143] Realitas itu makin menegaskan keberadaan Kraton Yogyakarta sebagai pusat peradaban Islam Jawa, yang sekaligus mempunyai relevansi kuat dengan sistem pemerintahan yang dibentuk di dalamnya. Pihak Kraton Yogyakarta dalam hal ini menjadi pimpinan budaya dan pimpinan pemerintahan bagi masyarakat Yogyakarta.

Konsep atau perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. DIY sebagai daerah otonom dari Republik Indonesia mempunyai rencana tata ruang yang ditetapkan pada Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Provinsi (RUTRWP) DIY Tahun 2009-2029. Dalam Pasal 5 disebutkan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi atau disingkat RTRWP mempunyai kedudukan dan fungsi sebagai penjabaran rencana tata ruang wilayah nasional,

---

[143] Mark R. Woodward, *Islam Jawa: Kesalehan Normatif versus Kebatinan,* (Yogyakarta: LKiS, 1999), hlm. 26. Sikap saling memengaruhi antara agama Islam dan budaya Jawa dapat dilihat juga dalam M. Bambang Pranowo, *Memahami Islam Jawa,* (Jakarta: Alvabet dan Lembaga Kajian dan Islam Perdamaian (LaKIP), 2011), Cet ke-2, hlm. 7-10, Cliffort Geertz, *The Religion of Java,* (Chicago: The University of Chicago Press, 1976), hlm. 1-7, dan M. Nakamura, *The Crescent Arises over the Banyan Tree: A Study of The Muhammadiyyah Movement in a Central Javanese Town,* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1983), hlm. 72-74.

acuan untuk penataan ruang wilayah kabupaten dan kota, dan setingkat dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, keduanya dapat berfungsi sebagai acuan secara timbal balik.

Perencanaan pengembangan ini, meliputi banyak aspek dalam konsep tata ruang, seperti pengembangan sistem prasarana wilayah, pengembangan kawasan strategis, dan lain sebagainya sebagai usaha untuk mengembangkan ekonomi daerah. Salah satu yang dianggap banyak orang paling penting adalah infrastruktur dari Daerah itu sendiri. Infrastruktur dan sistem prasarana yang baik, akan membuat masyarakat nyaman untuk tinggal di daerah tersebut. Selain itu, sarana dan infrastruktur daerah juga secara langsung akan meningkatkan perekonomian dan pembangunan pada daerah tersebut.

Pentingnya pembangunan infrastruktur dan prasarana daerah, maka pemerintah DIY perlu untuk meningkatkan sarana dan infrastruktur di DIY. Pemerintah Daerah, merencanakan pengembangan sistem prasarana wilayah yang ada sebagaimana dimaksud pada Pasal 11 ayat (1), Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomo 2 Tahun 2010 tentang Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Provinsi yang menyebutkan bahwa "Rencana Pengembangan Sistem Prasarana Wilayah diwujudkan dalam bentuk kebijakan", yang kemudian dijelaskan dalam Pasal 2 bahwa, "Sistem Prasarana Wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: jaringan jalan, jaringan jalan kereta api, jaringan prasarana transportasi laut, jaringan prasarana transportasi udara, jaringan telematika, prasarana sumber daya air, jaringan energi, dan prasarana lingkungan."

Pemerintah Daerah DIY mempunyai strategi-strategi dalam mengembangkan prasarana wilayah untuk meningkatkan aktivitas perekonomian. Salah satu yang dilakukan adalah dengan mengembangkan jaringan jalan di DIY seperti:[144]

1. meningkatkan kualitas sistem jaringan jalan;
2. meningkatkan kualitas jalan beserta bangunan pelengkap jalan sesuai fungsinya termasuk *fly over* dan *under pass*;
3. meningkatkan kelengkapan jalan;
4. mengembangkan sistem perparkiran yang efektif dan efisien;
5. mengurangi jumlah perlintasan sebidang dengan jalan kereta api; dan
6. membangun jaringan jalan baru

Kota sebagai produk budaya adalah fakta yang diyakini oleh peneliti dari berbagai bidang ilmu, seperti Lewis Mumford, Sjoberg, Staniwslasky, Spiro Kostof, PJM Nas dan lain lain. Bangunan, jalan, tugu, lapangan dan wujud fisik komponen kota lain yang menjadi *ikon* kota menjadi penanda dari kebudayaan dan peradaban kota yang bersangkutan. Oleh karena itu hampir semua kota mempunyai penanda tersebut. Tetapi tidak semua penanda tersebut dapat disebut sebagai sesuatu yang istimewa, jika tidak ada penjelasan tentang "keistimewaannya".

Selama ini, berbagai penelitian tentang hubungan budaya dan tata ruang kota menghasilkan pengelompokan tata ruang kota seperti pengelompokan perkembangan budaya, yaitu kota pra sejarah, tradisional/pra industri, industri/modern dan *post modern*. Setiap periode kebudayaan meninggalkan jejak-jejak yang mewujud dalam tata ruang kotanya. Tidak ada hal istimewa, karena jejak-jejak tersebut berlaku umum, dikenal sebagai

[144] Lihat Pasal 13 ayat (1) Perda DIY Nomor 2 tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DIY Tahun 2009 – 2029.

struktur konsentrik, sektoral, *multinuclei*, *monumental, compound* atau organis.

Kota pada dasarnya adalah produk dari perkembangan kebudayaan manusia, karena hakikat kota adalah tempat bermukim. Oleh karena itu, keberadaan kota hampir setua kebudayan manusia. Kota adalah lokasi dimana kekuasaan, kekayaan dan peradaban manusia berkembang. Sejarah peradaban manusia bahkan dilacak dengan penelitian dari puing-puing reruntuhan kota-kota di lembah Mesopotamia, yang diperkirakan umurnya 4000–3500 SM. Permukiman yang lebih muda ada di lembah Indus dan Nil sekitar 3000–2000 SM, lokasi tersebut dianggap sebagai awal kebudayaan kota.[145]

Lewis Mumford mendiskripsikan kota sebagai berikut:[146]

*"The City, as one finds it in history, is the point of maximum concentration for the power and culture of a community. It is the place where the diffused rays of many separate beams of life fall into focus, with gains in social effectiveness and significance. The city is the form and symbol of an integrated social relationship; it is the seat of the temple, the market, the hall of justice, the academy of learning. Here in the city the goods of civilization are multiplied and manifold; here is where human experience is transformed into viable signs, symbols of conduct, system of order".*

Dalam bahasa yang berbeda Raymond Williams mendeskripsikan kota sebagai berikut:

*"The great buildings of civilization, the meeting places, the libraries and the theatres and domes, and often more moving then these, the houses, the streets, the press and excitement of so many people with so many purposes. I have stood in so many cities and felt this pulse: in the physical differences of Stockholm and Florence, Paris and Milan".*[147]

---

[145] John R. Short, *An Introduction to Urban Geography.* (London: Routledge & Kegan Paul, 1999), hlm. 94.

[146] Lewis Mumford, *The City in History.* (London: Penguin, 1991), hlm. 104

[147] *Ibid*, hlm. 107.

Meskipun pemerintahannya berbeda, tetapi hakekatnya sama. Menurut mereka perkembangan kota sangat erat kaitannya dengan perkembangan peradaban dan kebudayaan manusia. Oleh karena itu, periode perkembangannya juga sesuai dengan perubahan budaya penduduk kota. Secara garis besar, kaitan perkembangan budaya dengan wujud kotanya dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Awal keberadaan kota (Kota-kota awal).

   Dari bukti-bukti arkeologis, awal keberadan kota erat kaitannya dengan terjadinya surplus produk pertanian. Untuk mengelola surplus tersebut, diperlukan penguasa, yang mampu menjaga kondisi surplus tersebut. Penguasa atau elite dari kelompok tersebut (kaum aristokrat) membutuhkan tempat, baik untuk melindungi maupun menjadikan surplus tadi menjadi sumber pendapatan bagi kelompok. Budaya seperti itu tercermin dalam bentuk dan struktur kotanya.[148]

   Kota masa pra sejarah secara umum strukturnya konsentris, dengan pusatnya adalah tempat tinggal penguasa, bangunan-bangunan keagamaan dan lapangan sebagai tempat upacara penting. Pusat kota tersebut dikelilingi oleh perumahan yang dihuni oleh strata sosial yang berlapis, sesuai piramida kekuasaan atau strata sosial, kemudian dikelilingi oleh tembok atau pagar pertahanan.[149] Struktur kota tersebut hampir tidak berubah sampai abad pertengahan, dimana struktur masyarakat yang feodal mendominasi kehidupan masa itu.

2. Kota-kota klasik (600 SM – 6 M)

[148] John R. Short, 1999, *Op. Cit*, hlm. 102.
[149] Lewis Mumford, 1991, *Op. Cit*, hlm. 109.

Di Yunani pada abad 6 sebelum Masehi muncul sistem sosial baru, yaitu dari oligarki ke sistem demokrasi.[150] Para pemikir dan profesional menempati posisi penting dalam pemerintahan, disamping pemangku agama. Pemikiran mengenai kota ideal muncul di era ini. Kota dibangun lebih sistemik, mengikuti hasil pemikiran para ahli dan pemikir. Tetapi secara umum, struktur kota tidak berubah, yaitu konsentris. Pola tersebut diteruskan oleh Kerajaan Romawi, yang kemudian menjadi acuan pembangunan kota-kota di abad pertengahan.[151]

3. Kota-kota dagang/pra industri (6 M – 17 M)

Di era perdagangan antar benua (kolonialisasi), perkembangan kota sangat erat kaitannya dengan dinamika kegiatan perdagangan. Dengan terbukanya pola perdagangan antar benua, maka terjadi perubahan pola perdagangan. Pada abad 10 dan 11 Masehi, Venesia adalah kota dagang utama di Eropa, tetapi pada abad 17 dan 18, Bristol berkembang sebagai pelabuhan dagang utama di Inggris, London menjadi kota dunia di belahan barat Atlantik. Sementara itu, Venesia menjadi kota budaya dan seni sebagai daya tariknya, bukan lagi perdagangan.[152]

Meningkatnya kekayaan karena kegiatan perdagangan ini telah mendorong perkembangan internal kota, yang ditandai oleh pertambahan penduduk dan munculnya spesialisasi fungsi dalam pekerjaan. Contoh kota yang mengalami proses perkembangan cepat antara abad 13–18

---

[150] John R. Short, 1999, *Op. Cit*, hlm. 109.

[151] G. Sjoberg, *The Pre - Industrial City; Past and Present.* (Chicago: Free Press, 1960), hl. 63.

[152] John R. Short, 1999, *Op. Cit*, hlm. 116.

adalah Amsterdam, Bruges, Venesia, Antwerpen dan Genoa.[153] Kota-kota tersebut secara struktural telah bergeser dari konsentrik menjadi sektoral, karena segregasi ruang tidak semata-mata karena pelapisan sosial, tetapi juga karena adanya diversifikasi kerja dan nilai tanah. Tanah di perkotaan menjadi komoditi penting, terjadi pola spesialisasi penggunaan tanah berdasar nilai sewa tanahnya.

4. Kota-kota industri (18 M – 19 M)

Sebagaimana diuraikan di atas, kota dagang adalah permulaan dari berkembangnya kota industri, yang merupakan proses tak terpisahkan dengan revolusi industri. Kegiatan industri pada hakikatnya adalah aglomerasi kapital, tenaga kerja dan material. Aglomerasi ketiga sumberdaya tersebut telah membangkitkan proses urbanisasi yang luar biasa. Contoh proses urbanisasi yang luar biasa adalah Manchester. Pada tahun 1760, Manchester hanya kota kecil dengan penduduk 17.000 jiwa, kemudian bertambah menjadi 180.000 jiwa pada tahun 1830 dan 20 tahun kemudian menjadi 303.382 jiwa.[154] Kecepatan perkembangan yang luar biasa tersebut tidak diikuti oleh perkembangan layanan infrastrukturnya. Akibatnya, kota-kota industri di Inggris (dan kota-kota industri lain di Eropa) tumbuh sebagai kota yang jauh dari memenuhi syarat, khususnya kesehatan. Urbanisasi yang luar biasa juga mendorong disparitas yang semakin lebar antara industriawan dan pengusaha dengan kalangan pekerja. Struktur kotanya bergeser dari sistemik ke organik.[155]

---

[153] M. Bound, *Urban Social Theory*. (Oxford: Oxford University Press, 2004), hlm. 91.
[154] John R. Short, 1999, *Op. Cit*, hlm. 120.
[155] *Ibid.*

5. Kota-kota kontemporer (19 M – sekarang)

Perkembangan kota setelah kota industri secara prinsip menunjukkan gejala yang sama dengan periode sebelumnya. Perubahan sosial, budaya, dan teknologi berimplikasi langsung terhadap perubahan fisik kotanya. Kota semakin memperlihatkan cirinya sebagai titik aglomerasi ekonomi. Teknologi informasi dan transportasi telah menjadikan perkembangan perkotaan yang lebih merata. Perkembangan kawasan pinggiran kota atau sub urban menjadi fenomena penting, khususnya di Amerika.[156]

Di Indonesia, kaitan antara perkembangan budaya dengan wujud kotanya periodisasinya mengikuti pola sebagaimana sudah dipaparkan, dengan ritme yang lebih lamban sebagai akibat dari proses kolonialisasi. Sampai abad 19, periode kota dagang dan industri sama sekali tidak terjadi di Indonesia. Manfaat dari perkembangan perdagangan dan industri sepenuhnya dinikmati negara penjajah. Kota kota di Indonesia perkembanganya tidak lepas dari pengaruh budaya penjajah. Oleh karena itu, kota kota yang menjadi bagian dari sistem kolonisasi akan mempunyai 3 wajah, wajah yang dipengaruhi budaya Eropa, wajah budaya pribumi dan wajah campuran.[157] Sebelum proses kolonisasi di abad 16, pola kota di Indonesia oleh Nas dikelompokkan dalam 2 variabel pokok, yaitu geografis dan pemerintahan. Geografis ditandai oleh pantai dan pedalaman, pemerintahan ditandai oleh kraton (kerajaan) dan tidak ada kraton.

---

[156] *Ibid.*, hlm. 123.

[157] PJM Nas, *Kota Kota Indonesia, Bunga Rampai.* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007), hlm. 79.

Perkembangan kota di Indonesia ini dapat digeneralisasikan menjadi tingkatan atau tahap pembangunan kota, antara lain Kota Indonesia Awal, Kota Indische, Kota Kolonial, dan Kota Modern.[158] Kota Indonesia Awal ini adalah kota–kota yang masih mempunyai struktur yang jelas mengenai aturan–aturan kosmologis dan pola sosio kultural yang direfleksikannya, kota ini terdapat pada masa kerajaan, seperti Sriwijaya, Kutai, Majapahit, Demak, ataupun Mataram Islam. Indonesia pada awalnya mempunyai 2 tipe, yaitu kota pedalaman dengan karakter tradisional dan religius dengan basis aktivitas pertanian dan kota pantai yang berbasis pada aktivitas perdagangan. Kota yang termasuk dalam jenis ini antara lain Demak, Gresik, Surakarta, dan Yogyakarta. Indische adalah masa dimana kota–kota di Indonesia mulai berubah semenjak kedatangan Belanda, ditata sedemikian rupa sehingga mirip dengan yang ada di Belanda yang akhirnya membuat pergeseran pola pemukiman penduduk asli dan menimbulkan stratifikasi sosial dan etnis di kota tersebut, yang termasuk pada masa ini adalah kota Batavia. Perkembangan selanjutnya adalah Kolonial, yaitu masa dimana kota–kota yang mulai direncanakan pembangunannya sebagai dampak politik etis, kota kolonial ini antara lain Semarang, Jakarta dan Bandung. Tahap akhir dalam perkembangan kota di Indonesia adalah kota modern, yang perkembangan kotanya sudah direncanakan secara menyeluruh dan terpadu.

Berdasarkan kajian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa proses perkembangan kota sebagai proses perkembangan budaya dan peradaban telah

---

[158] *Ibid.*

meninggalkan jejak-jejak dalam bentuk tata ruang kota. Bentuk tersebut merupakan tanda-tanda visual kota, seperti monumen, lapangan, istana, jaringan infrastruktur dan penanda fisikal lainnya. Tanda-tanda kota tersebut oleh Kevin Linch[159] dikelompokkan sebagai *landmark, path, node, district* dan *edge*, yang dijadikan instrumen untuk menandai citra kota.

Dari uraian di atas, dapat dipahami bahwa komponen ruang kota, baik itu penanda fisik (bangunan, monumen, jalan, dsb) maupun fungsi dan konfigurasi ruang kota adalah tanda tanda peradaban/budaya yang mewujud (*tangible*). Sejalan dengan perjalanan waktu, perkembangan budaya kota membentuk lapisan-lapisan ruang kota setiap periodenya. Bisa dikatakan perjalanan budaya penduduk kota akan "terpetakan" dalam tata ruang kotanya. Lapisan-lapisan tersebut adalah komponen kota yang bisa dinyatakan sebagai penanda penting suatu kota. Di Indonesia, budaya dan tata ruang tersebut erat kaitannya dengan keberadaan "kraton" dan posisi geografis dari kota. Nas mengklasifikasikan kota di Indonesia berdasarkan kedua variabel tersebut. Kota yang berorientasi budaya kraton dan bukan serta budaya pedalaman (petani) dengan pantai (pedagang).[160]

Di Indonesia, permasalahan tersebut menjadi rancu di DIY, karena dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY secara eksplisit disebutkan budaya (Pasal 31) dan tata ruang (Pasal 34 dan Pasal 35) adalah penciri keistimewaan Yogyakarta. Jika yang istimewa itu

---

[159] Kevin Lynch, *The Image of the City.* (Cambridge, Massachusets : MIT Press, 1960), hlm. 83.

[160] PJM Nas, 2007, *Op. Cit*, hlm. 82.

budaya Jawa, maka Yogyakarta hanya salah satu dari pusat budaya Jawa. Demikian pula halnya dengan "tata ruang", banyak kota-kota tua Solo dan Cirebon yang tata ruangnya menyerupai Yogyakarta. Oleh karena itu pemerintah daerah terlihat kerepotan untuk merumuskan kebijakan tata ruang yang memenuhi kebutuhan untuk menguatkan wujud budaya dalam tata ruang kota. Kebutuhan tersebut akhir akhir ini menjadi semakin mendesak, sehubungan dengan kuatnya arus globalisasi dan investasi yang masuk ke Yogyakarta, yang ditandai oleh maraknya pembangunan hotel, pusat perbelanjaan dan perumahan kelas atas. Ada kekhawatiran "ruh" keistimewaan akan hilang, jika tidak ada tindakan yang tepat untuk melestarikan dan menguatkan keistimewaan tata ruang kota Yogyakarta.[161]

Bagi Yogyakarta, sebuah kota kecil di pedalaman Jawa, keistimewaan tata ruang kota sebagai wujud budaya memerlukan kriteria yang jelas, karena budaya Jawa bukan hanya di Yogyakarta. Dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, penanda keistimewaan harus memenuhi kriteria sejarah, lokalitas dan mengakar.[162] Dalam tataran operasional, ketentuan tersebut membutuhkan kriteria tambahan yang dibutuhkan untuk menguatkan "keaslian" dan "keunikan" komponen ruang kota yang menjadi penanda keistimewaan. Kriteria tersebut merujuk pada pengertian keistimewaan yang tercantum dalam KBBI daring 2014, yaitu sesuatu yang luar biasa, hanya satu-satunya atau tak ada yang menyamai dalam waktu yang

[161] Kedaulatan Rakyat, 31 Maret 2015.

[162] Lay, C. Dkk, Keistimewaan Yogyakarta, Naskah Akademik dan Rancangan Undang Undang Keistimewaan Yogyakarta, *Monograph on Politics and Government* 2(1), (Yogyakarta: 2010).

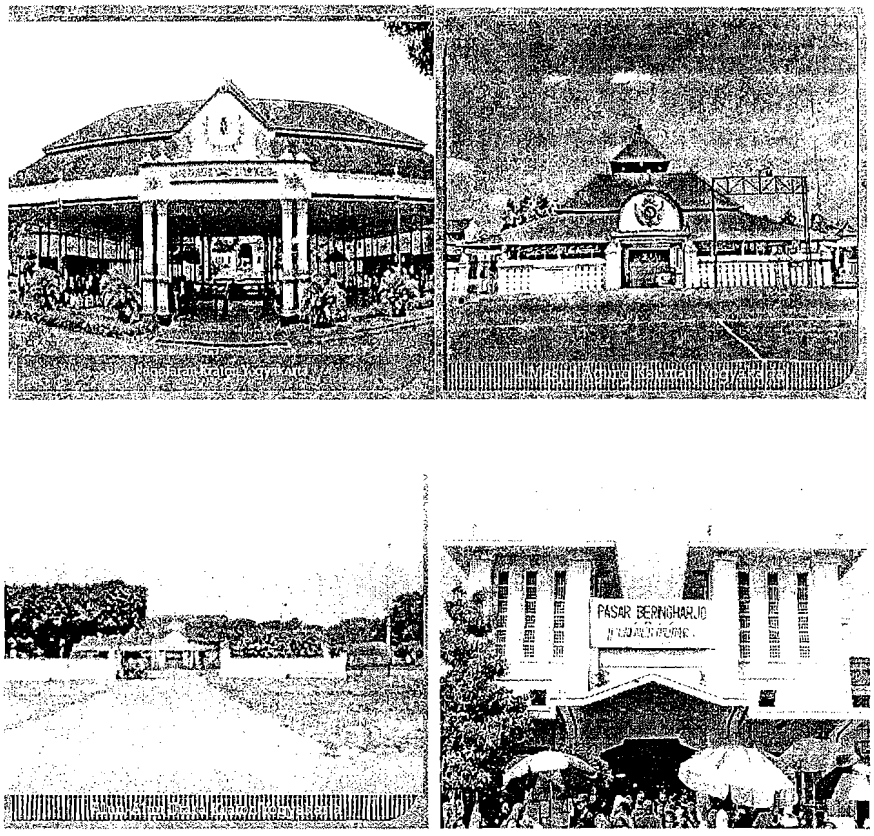
lama. Oleh karena itu, keistimewaan selalu dikaitkan dengan prestasi atau kejadian luar biasa.

HB I membangun Yogyakarta berdasar konsep-konsep sosial, kenegaraan dan fungsional. Konsep-konsep yang diwujudkan dalam struktur, pola ruang dan citra kota adalah sebagai berikut:

1) Konsep *Catur Sagotra*[163]

*Catur Sagotra* atau *Catur Gotro Tunggal* merupakan konsep kosmologi Jawa, yaitu pemikiran tentang teranyamnya 4 komponen kehidupan dalam satu kesatuan ruang. Konsep tersebut merupakan gambaran kondisi yang harmonis dari alam semesta, yaitu terintegrasinya mikrokosmos dan makrokosmos dalam satuan ruang kehidupan. Keempat *gotro* (masa) tersebut dalam posisi arah jarum jam adalah Kraton, Masjid Gede, Pasar Beringharjo dan Alun-Alun Utara Kraton Yogyakarta. Keempat komponen tersebut menyatu dalam satu kawasan, dihubungkan oleh ruang jalan, berfungsi sebagai inti kota. Keempat komponen tadi mewakili fungsi-fungsi penting dalam kehidupan kota, yaitu pemerintahan/pemimpin (Kraton), religi, etika dan moral (Masjid), ekonomi (Pasar) dan budaya (Alun-Alun). Konsep *Catur Gotro Tunggal* secara rinci terlihat pada Gambar 2 sebagai berikut.

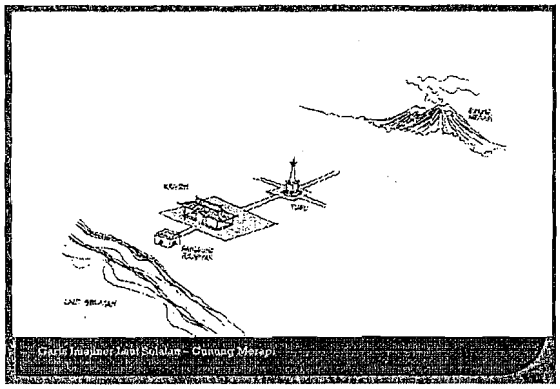
[163] Hamengku Buwono IX, *Catur Sagotra.* Pidato Pengukuhan Yayasan Catur Sagotra Nusantara, (Jakarta: 2013)




Gambar 2. *Catur Gotro Tunggal*

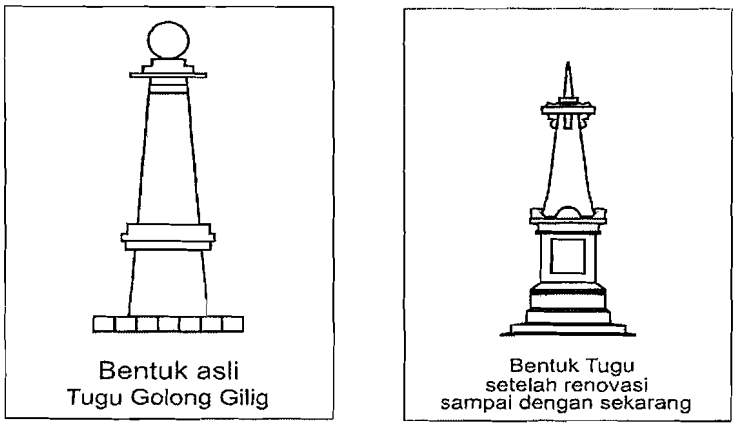
2) Konsep *Golong Gilig*; *Sawiji*, *Greget*, *Sengguh Ora Mingkuh*; *Manunggaling Kawulo Gusti*; *Sangkan Paraning Dumadi*;

*Golong gilig* secara harafiah berarti sesuatu yang utuh, menyiratkan semangat dan niat yang satu atau menyatukan semua golongan. Konsep tersebut diwujudkan dalam bentuk tugu (*obelisk*) *Golong gilig*, diletakkan pada garis lurus imajiner dari Laut Selatan - Kraton ke puncak Merapi sebagaimana terlihat pada Gambar 3 berikut ini.



Gambar 3. Garis Imajiner Laut Selatan Gunung Merapi.

Antara kraton dan tugu dihubungkan oleh jalan lurus, yang diberi nama *Margo Utomo,* Malioboro (Mali-obor-o/ memakai obor), dan *Margo Mulyo*. Nama-nama tersebut menyiratkan hubungan antara cita-cita mulia harus ditempuh sengan cara yang mulia, untuk menuju keutamaan, dengan berbekal ilmu pengetahuan ajaran para wali dan leluhur. Tugu atau Lingga di utara adalah simbolisasi satu tujuan, *sawiji*, yang tidak akan bergeser walaupun banyak rintangan (*sengguh, ora mingkuh*). Tugu Golong Gilig atau Tugu Pal Putih sebagaimana dimaksud terlhat pada Gambar 7 berikut ini.




Gambar 4. Bentuk Asli Tugu Golong Gilig dan Setelah Renovasi Tahun 1889.

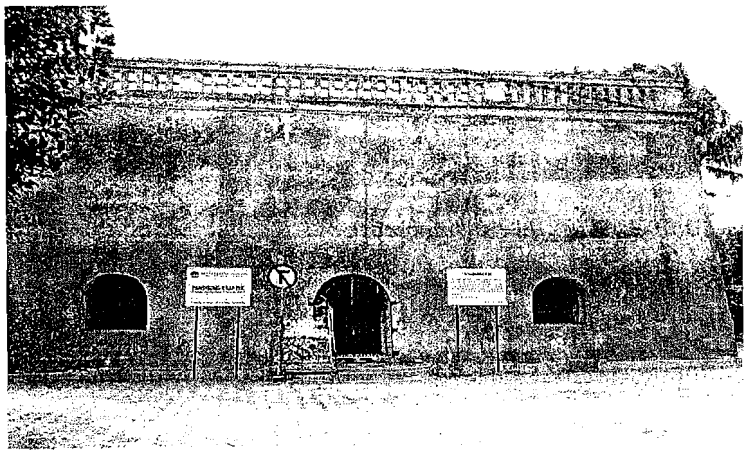
Tugu tersebut didirikan setahun setelah Keraton Yogjakarta berdiri, atau sekitar tahun 1756. Pada mulanya Tugu ini tidak berbentuk seperti yang terlihat sekarang, namun berbentuk silinder (gilig) pada tiangnya dan puncaknya berbentuk bulat (golong), sehingga disebut Tugu Golong-Gilig. Semula tinggi tugu tersebut mencapai 25 meter. Tugu Golong-Gilig mempunyai arti semangat persatuan antara rakyat dan penguasa dalam hal ini raja Keraton Yogyakarta dalam melawan penjajahan Belanda atau Manunggaling Kawulo Gusti.

Namun gempa dahsyat pada 10 Juni 1867 atau 4 Sapar Tahun EHE 1284 H atau 1796 Tahun Jawa sekitar pukul 05.00 pagi, tugu itu rusak terpotong sekitar sepertiga bagian. Musibah itu bisa terbaca dalam candra sengkala – sebuah catatan kata yang bermakna angka tahun -- Obah Trusing Pitung Bumi (1796). meruntuhkan bangunan yang menjadi simbol persatuan rakyat dan penguasa tersebut. Tugu Golong-Gilig pun runtuh dan terbengkalai selama lebih dari 20 tahun.

Pada tahun 1889 pemerintah Belanda kembali merenovasi bangunan tugu. Renovasi ini dipimpin oleh Opzichter van Waterstaat/Kepala Dinas Pekerjaan Umum JWS van Brussel di bawah pengawasan Pepatih Dalem Kanjeng Raden Adipati Danurejo V. Lalu tugu baru itu diresmikan HB VII pada 3 Oktober 1889 atau 7 Sapar 1819 Tahun Jawa. Namun kali ini ada yang berubah dari desain aslinya. Tugu tidak lagi berbentuk bulat, namun berbentuk persegi dengan tiap sisi dihiasi

semacam prasasti yang menunjukkan siapa saja yang terlibat dalam renovasi bangunan itu. Bagian puncak tugu tak lagi bulat, tetapi berbentuk kerucut yang runcing. Ketinggian bangunan pun dipangkas menjadi lebih rendah, hanya setinggi 15 meter, sedangkan awalnya bangunan ini setinggi 25 meter. Dan oleh Belanda kemudian tugu ini dinamakan De Witt Paal (Tugu Pal Putih) atau yang sekarang lebih dikenal dengan Tugu Yogya. Perubahan bentuk tersebut merupakan taktik Belanda untuk mengikis semangat Manunggaling Kawulo Gusti, namun hal tersebut tidak membuahkan hasil.[164]

Di bagian selatan, dalam garis lurus Merapi-Tugu-Kraton dibangun panggung untuk mengamati binatang buruan di Hutan Krapyak yang berbentuk Yoni dan disebut Panggung Krapyak. Bentuk bangunan ini sebagaimana terlihat pada Gambar 5 sebagai berikut.

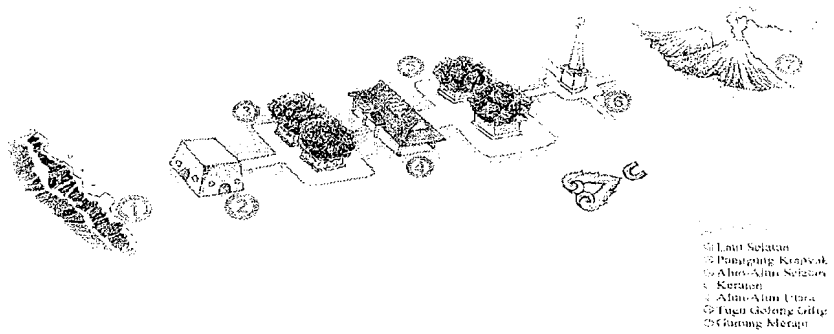


Gambar 5. Panggung Krapyak.

[164] Ki Sabdacarakatama, *Sejarah Kraton Yogyakarta,* (Jakarta: PT Buku Kita, 2009), hlm 20.

Sumbu utama tersebut membentuk kesatuan simbol lingga–yoni (*Purusha* dan *Pacitry)*, sebagai wujud konsep *manunggaling kawulo gusti*.. Konsep *Sangkan Paraning Dumadi*, merupakan pesan moral untuk tidak lupa diri, pengingat bahwa kehidupan itu berasal dari Allah kembali ke Allah. Konsep tersebut diwujudkan dalam simbol-simbol ruang dan citra kota di sepanjang poros Tugu-Kraton-Panggung Krapyak.[166] Sumbu utama antara Panggung Krapyak – Kraton – Tugu disebut sebagai sumbu filosofis sebagaimana terlihat pada Gambar 6 sebagai berikut.

Peta Sumbu Filosofi Keraton Yogyakarta



Gambar 6. Sumbu Filosofis Kraton Yogyakarta

3) Konsep Pengendalian Pemerintahan dan Pertahanan Kota.

Pangeran Mangkubumi sangat sadar bahwa sumber kekuatan utama lahiriah dalam memimpin negara adalah loyalitas *sentono dalem* dan ulama dengan santrinya.[167] Oleh karena itu sangat penting untuk mengakomodasi kepentingan/kebutuhan para sentono dan ulama, sebagai

[166] Revianto dan Sri Suwito, *Dari Kabanaran ke Kraton Yogyakarta.* (Yogyakarta: Dinas Pariwisata dan Kebudayaan DIY, 2008), hlm. 39

[167] Ricklefs M.C, *Jogjakarta Under Sultan Mangkubumi 1749 – 1792, A History of the Division of Java.* (London: Oxford University Press, 1974), hlm. 156.

strategi pengendalian. Strategi tersebut diwujudkan dalam bentuk alokasi atau distribusi fungsi ruang dalam wilayah kesultanan. Untuk memperoleh loyalitas, para pangeran dan abdi yang berjasa *diganjar tanah lungguh* (*apanage*). Tetapi para pangeran/pejabat pemegang tanah *lungguh* harus tinggal di wilayah Kutho Negoro, untuk kepentingan pengendalian dan pengawasan.[167]

Di samping penempatan para pemegang tanah lungguh dan alokasi tanah lungguhnya, HB I juga menciptakan konsep *Masjid Pathok Negoro*. Konsep tersebut adalah strategi untuk memperoleh dukungan dari ulama dan santrinya. Dari sudut pandang politik kenegaraan, konsep masjid Pathok Negoro adalah sebagai bagian dari strategi HB I untuk mengelola kekuatan-kekuatan yang mendukung tegaknya negara Ngayogyokarto Hadiningrat. Dari sudut budaya, struktur tersebut menggambarkan konsep *Mandala* (harmoni pusat pinggiran), dan konsep *keblat papat limo pancer*.

Kota Yogyakarta dibangun dalam situasi yang rawan ancaman peperangan dari ke 4 kekuatan yang bersaing, Surakarta, Yogyakarta, Mas Said dan VOC.[168] Pengalaman Sultan HB I, sebagai seorang panglima perang sangat menentukan konsep pembangunan kota Yogyakarta.[169] Oleh karena itu, faktor pertahanan pertimbangan utama. Indikatornya adalah dibangunnya benteng di sekeliling kawasan kraton. Benteng selebar 4-6 meter, tinggi 6-8 meter berbentuk bujur

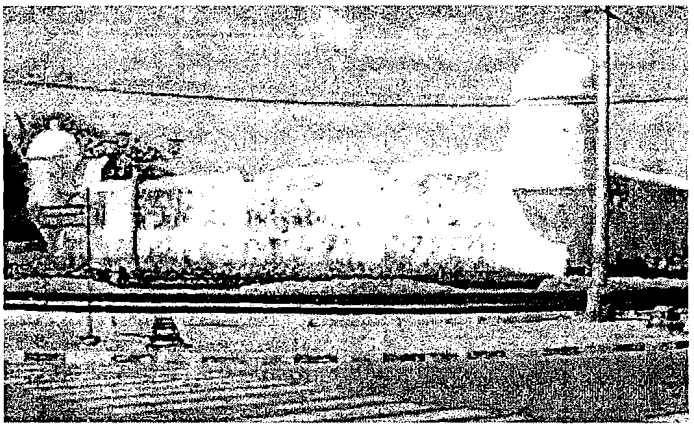
---

[167] S. Soemardjan, *Social Changes in Jogjakarta.* (Ithaca, NY: Cornel University Press, 1962), hlm. 112.

[168] Ricklefs M.C, 1974, *Op. Cit*, hlm. 160.

[169] Darmosugito, Sejarah kota Yogyakarta, "*Kota Yogyakarta, 200 Tahun*", (Yogyakarta: Panitia Peringatan Kota Yogyakarta 200 Tahun, 1956)

sangkar adalah konsep baru tata ruang kota di Jawa. Bangunan *beteng* yang dilengkapi dengan selokan (*jagang*) tersebut adalah tembok pertahanan, mirip dengan tembok-tembok kota di Eropa. Bangunan tersebut adalah satu-satunya sistem pertahanan kota kerajaan di Jawa sebagaimana terlihat pada Gambar 7 berikut.



Gambar 7. Salah satu sudut Beteng Kraton yogyakarta

Di dalam beteng, dibangun Taman Sari (istana air), yang diperkirakan selain tempat rekreasi merangkap beteng pertahanan terakhir.[170] Di luar beteng, HB I menempatkan 9 *bergodo* (batalion) di selatan kota atau di belakang dan di samping beteng Kraton (posisi *beteng* menghadap utara). Sebaran lokasi kampung prajurit tersebut, jika diposisikan dengan lokasi kraton menggambarkan gelar perang tradisonal Jawa seperti di pewayangan, yaitu gelar *Garudo Nglayang* atau *Sapit Urang*. Di lingkaran paling luar adalah kawasan Masjid Pathok Negoro, yang diperkirakan merupakan pertahanan terluar dari sistim pertahanan ibukota kerajaan.

[170] *Ibid.*

Konsep kebudayaan yang mewujud dalam keruangan kota antara lain konsep *Memayu Hayuning Bawono*, *Manunggaling Kawulo Gusti*, *Sangkan Paraning Dumadi* dan *Pathok Negoro*. Kemudian sikap hidup yang mengakar dan tercermin dalam konsep *sawiji–greget-sengguh–oramingkuh.* Struktur dan pola ruang yang terbentuk oleh komponen-komponen ruang yang merupakan simbolisasi konsep-konsep budaya tersebut, mengarah pada tipe tertentu dari citra kota, yaitu citra monumental dan pertahanan.

Penyatuan kedua konsep tersebut, banyak ditemui di India (*durga atau skandhavara*) dan Eropa (*bastides*). Di Indonesia, kota benteng sekaligus monumental adalah kota-kota pantai, yang dipersiapkan untuk menghadapi musuh dari luar (Banten, Batavia, Makasar). Kota pedalaman yang dibangun dengan konsep tersebut hanya Yogyakarta.

Penanda lain yang menguatkan Yogyakarta dibangun atas dasar konsep sosio kultural dan religi adalah keberadaan Masjid Pathok Negoro. Masjid tersebut berada di empat penjuru pinggiran *Kutho Negoro* (Mlangi, Ploso Kuning, Babadan dan Dongkelan). Sebutan dan lokasi 4 masjid tersebut secara eksplisit mendudukkan fungsi dari agama Islam, sebagai sandaran kekuatan Negara. *Pathok* bukan hanya batas, tetapi tonggak pengikat supaya bangunan kuat berdiri. Masjid Pathok Negoro sebagai *keblat papat* dan masjid Gede Kauman sebagai *pancer*nya. Struktur tersebut hanya ada di Yogyakarta, tidak ditemui di kota-kota lain di Indonesia.

Di Yogyakarta, struktur konsentris hanya terjadi pada wilayah negara, yaitu struktur Kerajaan Mataram sejak Senopati. Sebagai inti adalah Kraton,

tempat tinggal raja, kemudian di lapis kedua adalah *Kutho Negoro*, tempat tinggal para pangeran (*patuh*), pemegang tanah tanah lungguh (*apanage*). Dalam wilayah kota (*Kutho Negoro*), walaupun sifat umum dari struktur ruang konsentris masih nampak, tetapi aspek lokalitasnya lebih kuat memperlihatkan kekhususan tata ruang kota Yogya, yang sekaligus menjadi ciri keistimewaannya. Aspek lokalitas yang spesifik tersebut adalah struktur poros Panggung Krapyak-Kraton-Tugu dan konfigurasi pola ruang kota militer/pertahanan, yang mewujud dalam bentuk benteng kraton dan sebaran kampung prajurit di luar beteng.

Keistimewaan tata letak (setting) lokasi DIY tidak terlepas dari lokasi Kraton Yogyakarta yang keberadaannya pada daerah yang disucikan (sanctuary area) karena diapit 6 (enam) sungai secara simetris yaitu Sungai Code, Sungai Gajah Wong dan Sungai Opak di sisi timur, serta sungai Winongo, Sungai Bedhog dan Sungai Progo di sisi barat, Gunung Merapi di sisi utara dan Laut Selatan (Samudera Indonesia) di sisi selatan.

Di samping itu, dengan adanya warga negara asing, terjadi segregasi ruang kota berdasarkan pengelompokan sosial karena perbedaan ras dan kelas sosial. Menurut Nas,[171] pola ini adalah pola umum kota-kota kolonial, dimana Segregasi sosial tersebut diikuti oleh segregasi fungsional. Segregasi fungsional tersebut ditandai oleh pisahnya pusat kota, dari penguasa pribumi ke Belanda (Bandung, Malang). Tetapi yang terjadi di Yogyakarta, pusat kotanya tetap di sekitar poros Tugu-Kraton, dimana kekuasaan tradisional dan asing menyatu. Fenomena tersebut memperlihatkan kuatnya poros Tugu-Kraton sebagai inti kota Yogyakarta.

[171] PJM Nas, 2007, *Op. Cit*, hlm. 119.

Dalam tradisi ibu kota kerajaan, sejak Majapahit, Demak, Pajang, Kota Gede, Kartasura sampai Surakarta, kota membentuk struktur dan pola *compound.* Oleh karena itu banyak ahli dan peneliti yang percaya bahwa raja-raja Jawa selalu mengacu pada pola-pola yang menjadi peninggalan leluhurnya. Kota Yogyakarta satu-satunya kota kerajaan di Indonesia yang pusat kotanya mempunyai poros kuat, menghubungkan landmark kota, seperti kota-kota kerajaan abad pertengahan di Eropa. Oleh karena itu struktur poros secara fisik memenuhi syarat sebagai penanda keistimewaan.

Warisan budaya yang mewujud sebagai komponen ruang kota penanda keistimewaan adalah yang berhubungan dengan konsep-konsep budaya yang "ditempelkan" pada ruang kota. Konsep kota yang monumental dan militeristik dibungkus dengan konsep budaya Jawa yang adi luhung. Konsep budaya tersebut adalah *Memayu Hayuning Bawono, Catur Sagotra, Sangkan paraning dumadi dan Golong – Gilig, Sawiji – greget – sengguh ora mingkuh.* Komponen ruang kota yang merupakan wujud konsep budaya tersebut adalah Sumbu Tugu – Kraton – Panggung Krapyak, Kawasan Malioboro, Kawasan Njeron Beteng. HB I adalah penguasa yang cerdas, bisa dipastikan, bahwa penempelan konsep budaya tersebut pasti mempunyai tujuan tertentu.

Ricklefs mendiskripsikan pribadi HB I (Pangeran Mangkubumi) sebagai pribadi yang visioner, cerdas, tangguh dan sekaligus ahli melobi (sehingga disamakan dengan leluhurnya, Sultan Agung), adalah penguasa yang sangat memahami bagaimana memanipulasi kuasa raja untuk tujuan atau ambisinya. Atas dasar pemahaman tersebut, jika dikaitkan dengan situasi negeri Jawa pada saat itu (dimana masih terjadi persaingan dan konflik dengan Surakarta maupun

Mangkunegaran), maka dengan analisis hermeneutik dapat diperkirakan bahwa penempelan konsep-konsep budaya dalam wujud komponen ruang kota yang monumental tersebut bertujuan:

1. Menunjukkan Kasultanan Yogyakarta adalah Kesultanan yang besar, tidak kalah dibanding Kasunanan Surakarta yang lebih tua, sebagai sesama penguasa di Jawa.
2. Membangkitkan kebanggaan dan kepercayaan masyarakat terhadap kemampuan Sultan dalam memimpin Negara Yogyakarta.
3. Kebanggaan tersebut dibutuhkan untuk menangkal pengaruh Belanda yang semakin kuat.

Jika mengacu pada pendapat Lewis Mumford, diperkirakan bahwa terkikisnya nilai-nilai dan semangat keistimewaan yang menjadi roh Yogya Istimewa adalah bagian dari proses perubahan budaya yang terjadi di Yogyakarta. Semakin heterogennya penduduk Yogyakarta dan kuatnya pengaruh globalisasi di satu sisi serta semakin berkurangnya pemahaman terhadap konsep-konsep budaya lokal yang adi luhung, adalah faktor-faktor yang potensial menggerus roh keistimewaan Yogyakarta. Dibutuhkan pemaknaan kembali terhadap konsep-konsep budaya tersebut, sebagaimana pernah dilakukan oleh HB IX dengan merangkum konsep-konsep tersebut dalam konsep tahta untuk rakyat pada waktu beliau bertahta sebagai Sultan Yogyakarta.[172] Jika tidak ada upaya pemaknaan kembali, maka penanda keistimewaan tersebut hanya akan bernilai sebagai peninggalan sejarah saja.

---

[172] Suryanto, *Keistimewaan Tata Ruang Kota Yogyakarta*, (Yogyakarta: Naskah Disertasi JUTAP FT UGM, 2015)

Dalam tataran konsepsual, upaya pelestarian dan pewarisan budaya adi luhung tersebut sepenuhnya ada di *wong* (masyarakat lokal) Yogyakarta, untuk memaknai kembali roh keistimewaan yang mewujud dalam komponen ruang kota Yogyakarta. Dalam beberapa diskusi, pemaknaan kembali konsep budaya supaya sesuai dengan jamannya membutuhkan kreativitas untuk menyesuaikan hal hal positif dan keberanian untuk menolak hal hal negatif. Untuk menumbuhkan dan memelihara kemampuan kreativitas *wong Yogya* tersebut, pemerintah daerah dituntut untuk berperan sebagaimana ajaran ki Hajar Dewantara, *Ing ngarso sung tulodo*, *ing tengah mangun karso* dan *tut wuri handayani.*

Di dalam tataran operasional, hal mendesak adalah menjaga keberadaan dari wujud-wujud budaya tersebut dan menyebarkan pesan pesan dari wujud-wujud tersebut. Upaya untuk menjaga sudah dilakukan, tetapi menyampaikan pesan-pesan yang tersirat dalam wujud tersebut belum ada. Banyak cara yang bisa dilakukan, baik melalui penjelasan *on site* maupun menyiapkan karya-karya dokumenter yang mampu memberikan pemahaman terhadap peristiwa atau pesan-pesan yang tersirat di dalam komponen maupun konfigurasi ruang kotanya ke masyarakat umum.

Tata Nilai Budaya Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah (Perda) Provinsi DIY Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta adalah tata nilai budaya Jawa yang memiliki kekhasan semangat pengaktualisasiannya berupa pengerahan segenap sumber daya *(golong gilig)* secara terpadu *(sawiji)* dalam kegigihan dan kerja keras yang dinamis *(greget),* disertai dengan kepercayaan diri dalam bertindak *(sengguh),* dan

tidak akan mundur dalam menghadapi segala resiko apapun *(ora mingkuh)*. Tata nilai budaya pada umumnya meresap dan menggejala dalam ide-ide, gagasangagasan, bahkan keyakinan-keyakinan tertentu yang menjadi kerangka penuntun cara berpikir sekaligus isi pikiran yang terekspresikan dalam pola perilaku dan hasil-hasil konkrit dalam kehidupan.

Suatu tata nilai budaya tertentu tidak selalu terumuskan secara eksplisit dan sistematik, namun biasanya diam-diam telah bersemayam dalam kesadaran kolektif masyarakat bersangkutan. Sistem nilai yang dimaksud biasanya meresap dan menggejala dalam ide-ide, gagasan-gagasan, bahkan keyakinan-keyakinan tertentu yang menjadi kerangka penuntun cara berpikir sekaligus isi pikiran, yang pada gilirannya terekspresikan dalam pola perilaku dan hasil-hasilnya yang kongkrit dalam kehidupan. Penyusunan naskah ini dimaksudkan agar tata nilai budaya Yogyakarta terumuskan secara eksplisit dan sistematik, sehingga dapat dijadikan acuan dan sumber inspirasi bagi penyusunan strategi dan kebijakan pembangunan kebudayaan.

Secara mendasar, suatu tata nilai menyangkut hal-hal yang sakral dan yang profan (ranah religio-spiritual), kebenaran dan ketidakbenaran (ranah logika dan ilmu pengetahuan), kebaikan dan keburukan atau kejahatan (ranah etika), keindahan dan ketidakindahan (ranah estetika), dan kepatutan atau kesopanan dan ketidakpatutan atau ketidaksopanan (ranah etiket). Dalam tata nilai budaya Yogyakarta, nilai-nilai dasar tersebut terurai dalam nilai-nilai yang terkandung dalam berbagai aspek kehidupan, yakni (1) nilai religio-spiritual, (2) nilai moral, (3) nilai kemasyarakatan, (4) nilai adat dan tradisi, (5) nilai pendidikan dan

pengetahuan, (6) nilai teknologi, (7) nilai penataan ruang dan arsitektur, (8) nilai mata pencaharian, (9) nilai kesenian, (10) nilai bahasa, (11) nilai benda cagar budaya dan kawasan cagar budaya, (12) nilai kepemimpinan dan pemerintahan, (13) nilai kejuangan dan kebangsaan, dan (14) nilai semangat khas keyogyakartaan[173].

Suatu sistem nilai kebudayaan tertentu, di satu pihak senantiasa diyakini terdapat ideal-ideal yang harus dikiblati, namun di lain pihak selalu terjadi distorsi-distorsi, bahkan penyimpangan-penyimpangan dalam praktek kehidupan. Meskipun harus diakui bahwa dalam perilaku kongkrit masyarakat Yogyakarta boleh jadi terjadi distorsi dan penyelewengan atas nilai-nilai yang diidealkan *(adiluhung)*, namun dalam naskah Tata Nilai Budaya Yogyakarta ini tetap dirumuskan ideal-ideal yang diyakini sebagai kiblat dalam meraih keutamaan, karena pada hakikatnya manusia itu bukan hanya "produk" kebudayaan belaka, melainkan juga sekaligus "pencipta" kebudayaan. Oleh karena itu, manusia dapat dan bahkan harus merancang suatu strategi kebudayaan bagi masa depannya, menuju kehidupan bersama yang lebih berkeadaban.

Tata nilai budaya Yogyakarta memiliki kekhasan dalam semangat pengaktualisasian nilai-nilai kejawaan pada umumnya. Tata nilai budaya Yogyakarta merupakan sistem nilai yang dijadikan kiblat (orientasi), acuan (referensi), inspirasi, dan sumber pedoman bagi perilaku budaya dan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan budaya masyarakat Yogyakarta.

---

[173] Lihat *Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta.*

Tata nilai budaya pada umumnya meresap dan menggejala dalam ide-ide, gagasan-gagasan, bahkan keyakinan-keyakinan tertentu yang menjadi kerangka penuntun cara berpikir sekaligus isi pikiran yang terekspresikan dalam pola perilaku dan hasil-hasil konkrit dalam kehidupan. Tata nilai budaya Yogyakarta dirumuskan sebagai kiblat idealitas dalam meraih keutamaan baik bagi warga Yogyakarta sendiri maupun para kader bangsa dari seluruh penjuru Indonesia yang sedang menuntut ilmu dan menempa kepribadian di Yogyakarta. Pada hakikatnya manusia itu bukan hanya produk kebudayaan, melainkan juga sekaligus pencipta kebudayaan. Manusia dapat bahkan harus merancang suatu strategi kebudayaan bagi masa depannya, menuju kehidupan bersama yang lebih berkeadaban. Untuk itulah tata nilai budaya Yogyakarta perlu dilestarikan dan dipedomani bagi seluruh masyarakat Yogyakarta.

Suatu tata nilai budaya apa pun tidak akan pernah dapat dengan lengkap dan sempurna menggambarkan tata nilai budaya yang dimaksud, karena suatu tata nilai budaya bukan merupakan suatu perwujudan yang kasat mata, diam, dan sederhana, melainkan sesuatu yang abstrak, rumit, dan dinamik. Oleh karena itu, tata nilai budaya Yogyakarta ini harus dipandang sebagai upaya perumusan yang secara periodik harus senantiasa ditinjau ulang dan disempurnakan secara terus-menerus agar dapat dijadikan kiblat (orientasi), acuan (referensi), ilham (insipirasi), dan sumber pedoman bagi perilaku budaya dan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan budaya masyarakat Yogyakarta selaras dengan tuntutan zaman dan dalam semangat *hamemayu hayuning bawana*.

Di samping itu, perlu disadari bahwa tata nilai budaya Yogyakarta ini, sama sekali tidak dimaksudkan sebagai bentuk eksklusifisme kesukuan dan atau kedaerahan, melainkan sebagai bentuk pengukuhan jati diri ke Yogyakartaan sebagai bagian integral dari kebhinekatunggalikaan kebudayaan nasional dan menjadi salah satu bagian dari keberagaman kebudayaan internasional.

Untuk melindungi cagar budaya dan warisan budaya yang mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya maka Pemerintah Daerah DIY menerbitkan Peraturan Daerah DIY Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pelestarian Warisan Budaya dan Cagar Budaya yang telah diturunkan dalam beberapa Peraturan Gubernur, antara lain adalah Peraturan Gubernur DIY Nomor 40 Tahun 2014 tentang Panduan Arsitektur Bangunan Baru bernuansa Budaya Daerah, Peraturan Gubernur DIY Nomor 55 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Cagar Budaya, Peraturan Gubernur DIY Nomor Nomor 56 Tahun 2014 tentang Penghargaan Pelestari Warisan Budaya dan Cagar Budaya. Berbagai regulasi yang dikeluarkan tersebut dimaksudkan untuk pengembangan budaya Yogyakarta yang terintegrasi dalam konsep keistimewaan; pengelolaan meliputi kebijakan pengaturan perencanaan, pelaksanaan; dan pengawasan cagar budaya, pelestarian meliputi perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan cagar budaya.

Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu pusat budaya Jawa memiliki entitas atau tata pemerintahan berbasis kultural, sekaligus identitas lokal berupa nilai religi, nilai spiritual, nilai filosofis, nilai estetika, nilai perjuangan, nilai kesejarahan, dan nilai budaya yang menggambarkan segi keistimewaan

Yogyakarta sehingga harus dijaga kelestariannya. Adanya Peraturan Daerah (Perda) Provinsi DIY Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pelestarian Warisan Budaya dan Cagar Budaya dimaksudkan untuk melindungi warisan budaya dan cagar budaya di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Kekayaan kultural yang mengandung nilai-nilai kearifan budaya lokal merupakan dasar pembangunan kepribadian, pembentukan jati diri, serta benteng ketahanan sosial budaya masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga upaya untuk menjaga kelestariannya menjadi tanggung jawab bersama semua pihak.

Saat ini, kondisi cagar budaya dan warisan budaya yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta sudah sangat memprihatinkan, disebabkan karena :

1. Adanya tuntutan perkembangan ekonomi yang sangat pesat sehingga banyak bangunan cagar budaya yang dirubah sehingga tidak menampakkan lagi bentuk bangunan aslinya;
2. Semakin rendahnya kesadaran masyarakat untuk berperan serta dalam Pelestarian Cagar Budaya;
3. Semakin marak pencurian dan pengrusakan terhadap benda Cagar Budaya.

Dalam Pasal 61 Peraturan daerah Provinsi DIY Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pelestarian Warisan Budaya dan Cagar Budaya disebutkan bahwa Sumbu Imajiner dan Sumbu Filosofi merupakan Cagar Budaya Khas Daerah. Sumbu Imajiner merupakan Warisan Budaya saujana berbentuk bentang alam dan buatan antara Laut Selatan/Samudera Indonesia, Kraton Yogyakarta, dan Gunung Merapi. Sumbu Filosofi merupakan Warisan Budaya saujana berbentuk bentang garis lurus antara Tugu Pal Putih, Kraton Yogyakarta, dan Panggung Krapyak.

Garis Imajiner dan Sumbu Filosofi ini merupakan Warisan Budaya saujana sebagai pembentuk citra keistimewaan Yogyakarta yang perlu dilestarikan. Pelestarian Sumbu Filosofis diwujudkan dengan:

1. pemberian nuansa arsitektur pada fasad bangunan sepanjang jalan utama antara Tugu-Kraton-Panggung Krapyak;
2. mengatur jarak pandang tidak terhalang dengan sudut sebesar 45 (empat puluh lima) derajat dari titik tengah Sumbu Filosofi;
3. penandaan toponim kampung di sekitar Tugu-Kraton-Panggung Krapyak;
4. penanaman jenis vegetasi di kanan kiri jalan utama Tugu-Kraton, Kraton-Panggung Krapyak sebagai penegas jalur lurus utara selatan; dan
5. penataan kawasan Cagar Budaya Malioboro dan Kraton.

Di samping itu bagi setiap orang yang menempati, menguasai dan/atau memiliki bangunan di sepanjang Sumbu Filosofis ini diwajibkan untuk mengikuti ketentuan tersebut. Dalam Pasal 62 Peraturan Daerah tersebut ditegaskan bahwa Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten Bantul dan Pemerintah Kota Yogyakarta berkewajiban melestarikan Sumbu Filosofi.

Di dalam Pasal 99 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2029 disebutkan bahwa kawasan strategis pelestarian sosial budaya terdiri atas :

1. kawasan strategis nasional kawasan taman wisata Candi Prambanan dan Candi Ratu Boko di Kabupaten Sleman;dan

2. kawasan strategis provinsi meliputi: Kraton Yogyakarta, Kota lama Kotagede, makam Imogiri, Puro Pakualaman, dan kawasan Malioboro, dan candi-candi yang terdapat di Kabupaten Sleman dan Bantul.

Di seluruh DIY dari 13 (tiga belas) kawasan cagar budaya yang sudah ditetapkan dengan Surat Keputusan (SK) Gubernur DIY No 186/KEP/2011 tentang Penetapan Kawasan Cagar Budaya di DIY ada 6 (enam) kawasan yaitu Kawasan Kraton, Kawasan Puro Pakualaman, Kawasan Malioboro, Kawasan Kotabaru, Kawasan Kotagede, dan Kawasan Imogiri. Ada kawasan lain yang menjadi kewenangan pusat yaitu Kawasan Prambanan dan Kawasan Ratu Boko. Untuk kawasan yang kewenangannya ada di kabupaten adalah Kawasan Ambarketawang, Kawasan Ambarbinangun, Kawasan Parangtritis, dan Kawasan Sokoliman. Surat Keputusan Dinas Kebudayaan DIY No. 188/ 38.A menguatkan kedudukan Kawasan Cagar Budaya di DIY, yaitu: Kawasan Kraton, Kawasan Malioboro, Kawasan Pakualaman, Kawasan Kotagede, Kawasan Kotabaru, Kawasan Imogiri, Kawasan Parangtritis, Kawasan Pleret, Kawasan Jetis, Kawasan Pengok, Kawasan Baciro, Kawasan Prambanan, Kawasan Ratu Boko, Kawasan Sokoliman.

Bangunan Cagar Budaya dan situs yang berada di Daerah Istimewa Yogyakarta menduduki posisi tiga nasional. Sampai pada tahun 2014 benda atau bangunan cagar budaya terdapat 1640 buah, yang ditetapkan sudah mencapai 588 buah melalui SK. Kadinas No. 188/135/SK-DINAS/2014, sehingga 36 % dari cagar budaya yang terrgistrasi dalam database Yogjabudaya. Kota Yogyakarta memiliki 459 cagar budaya, Kabupaten Bantul terdapat 21 buah, Kabupaten

Sleman terdapat 29 cagar budaya, di Kulon Progo terdapat 25 cagar budaya, Gunung Kidul 14, sedangkan yang milik Provinsi terdapat 23 buah.

Kawasan Percandian Prambanan pernah mendapatkan ketetapan UNESCO melalui World Heritage List No. 642 dan Kep. Mendikbud. 278/M/2014 tentang Satuan Ruang Geografis Kawasan Prambanan sebagai Kawasan Cagar Budaya peringkat Nasional. Jumlah kawasan cagar budaya ada 16 buah, baru 6 buah yang ditetapkan melalui SK Gubernur dan menjadi 14 kawasan menurut SK Kepala Dinas Kebudayaan No 188/38/A. Bangunan cagar budaya dan situs ada yang menyebar di Kawasan-Kawasan Cagar Budaya, ada yang parsial di berbagai tempat, dan ada pula yang tersimpan di museum[174].

Kemunculan bangunan baru di dalam Kawasan Cagar Budaya mempunyai segi-segi yang bersifat positif maupun negatif. Bersifat positif karena merupakan fasilitas pelengkap yang penting bagi perekonomian dan pariwisata, tetapi akan bersifat negatif jika kemunculannya tidak terkendali. Penegakan regulasi sering kali mengalami berbagai hambatan sehingga menimbulkan konflik di lapangan. Ancaman kelestarian Bangunan atau Benda Cagar Budaya dapat timbul karena faktor kimia, biologis, fisika, lingkungan, kasus-kasus kriminalitas. Keunikan, keindahan, kelangkaan bangunan atau cagar budaya seringkali menjadi daya tarik bagi oknum-oknum tertentu untuk melakukan tindak pengrusakan dan pencurian, bahkan benda cagar budaya yang tersimpan dalam museum pun terancam keselamatannya. Benda cagar budaya di DIY pun tidak luput dari ancaman itu,

[174] Lihat lampiran Peraturan Gubernur DIY Nomor 40 Tahun 2015 tentang Perubahan Rencana Kerja Pembangunan Daerah Tahun 2015, hlm 108.

sehingga perusakan benda cagar budaya baik sengaja maupun tidak sengaja sering terjadi.

Menurut ketentuan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, maka pengaturan rencana tata ruang dalam sebuah Perdais, oleh Undang-undang dibatasi hanya pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Pasal 32 ayat (5) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY disebutkan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Pengaturan tata ruang di dalam Perdais, ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY. Ini artinya Perdais secara yuridis tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tentang tata ruang tingkat nasional maupun tingkat provinsi.

Mengenai kewenangan di bidang kebudayaan, menurut Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang selanjutnya diubah dengan Perdais DIY Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam Pasal 34 ayat (1) disebutkan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan dalam urusan Kebudayaan.

Selanjutnya Pasal 34 ayat (2) menyebutkan bahwa kewenangan dalam urusan kebudayaan diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil

cipta, rasa, karsa dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Kemudian Pasal 34 ayat (3) menyebutkan bahwa dalam menyelenggarakan kewenangan dalam urusan kebudayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan melalui kebijakan pelindungan, pengembangan dan pemanfatan kebudayaan. Dalam Pasal 34 ayat (4) disebutkan bahwa penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Kebudayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Daerah dapat berkoordinasi dengan Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pemerintah di bidang Kebudayaan, Kasultanan dan Kadipaten, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa/Kelurahan, dan masyarakat.

Berkaitan dengan penyelenggaraan penataan ruang, Perdais DIY Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan penataan ruang termasuk tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten serta kawasan satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan.[175] Kewenangan Pemerintah Daerah dalam hal penataan ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten berupa fasilitasi penetapan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi: a. kebijakan pengembangan struktur ruang; dan b. kebijakan pengembangan pola ruang. Selanjutnya Kasultanan dan Kadipaten mempunyai kewenangan dalam Tata Ruang terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan Tanah

[175] Pasal Pasal 54 ayat (1) sd ayat (5) Perdais DIY Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Kewenangan tata ruang dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dilakukan melalui penetapan kerangka umum kebijakan tata ruang. Kewenangan Kasultanan dan Kadipaten ini tetap mengacu pada kepada Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Rencana Tata Ruang Wilayah DIY sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah DIY Nomor 10 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2029.

Penataan Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten tersebut dilaksanakan secara serasi dan terpadu dengan satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan dan berbasis kawasan[176]. Penataan ruang dilakukan dengan cara:

1. mengembalikan fungsi ruang;
2. memperbaiki fungsi ruang;
3. menguatkan fungsi ruang; dan
4. mengembangkan fungsi ruang.

Selanjutnya satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan antara lain:

1. sumbu imajiner;
2. sumbu filosofi; dan
3. satuan ruang lain yang diusulkan Kasultanan dan Kadipaten untuk ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

[176] Pasal Pasal 57 ayat (1) sd ayat (3) Perdais DIY Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Selanjutnya ketentuan lebih lanjut mengenai penataan ruang tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dan satuan-satuan ruang lainnya yang memiliki nilai keistimewaan diatur dengan Perdais[177]. Namun demikian Perdais yang dimaksud sampai sekarang belum ditetapkan, sehingga nantinya Perdais Tata Ruang diharapkan menjadi instrumen untuk mengungkapkan keistimewaan DIY dan dimaksudkan untuk mengembalikan, menguatkan, memperbaiki dan mengembangkan tata ruang yang diharapkan untuk membangun kehidupan bersama dan menjamin kelestarian budaya serta alam.

[177] *Loc.cit.*

# BAB III

# SINKRONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI BIDANG HUKUM PENATAAN RUANG DALAM MEWUJUDKAN FILOSOFI *HAMEMAYU HAYUNING BAWANA*

## A. Konsep Dasar dan Tujuan Penataan Ruang

Konsep dasar hukum penataan ruang di Indonesia tertuang di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 amandemen ke empat, menyebutkan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[178] Pasal 2 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan bahwa hak menguasai dari Negara itu memberi wewenang untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa,
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dan
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Konsep tata ruang dalam tiga dimensi tersebut terkait dengan mekanisme kelembagaan dan untuk perencanannya diatur dalam Pasal 14 yang menyebutkan bahwa: (1) pemerintah dalam rangka membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa, dan; (2)

[178] Ridwan,Yuniarso, *Hukum Tata Ruang,* (Bandung: Penerbit Nuansa, 2008), hlm. 23.

berdasarkan rencana umum tersebut Pemda mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa. Selanjutnya Pasal 15 UUPA mengatur tentang pemeliharaan tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya yang merupakan kewajiban setiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah.

Ketentuan tersebut memberikan hak penguasan kepada negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia, dan memberikan kewajiban kepada negara untuk menggunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Kalimat tersebut mengandung makna, negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mengambil dan memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan rakyat yang dikehendaki[179]. Saat ini, penataan ruang telah diatur dengan jelas melalui Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang merupakan revisi terhadap Undang Undang Nomor 24 Tahun 1992. Materi yang diatur dalam Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 lebih pada penataan ruang darat, sehingga kemudian sesuai dengan amanat dalam pasal 6 angka 5 bahwa ruang laut dan ruang udara, pengelolaannya diatur dengan undang-undang tersendiri.

Pengelolaan ruang laut telah diatur melalui Undang Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil yang selanjutnya dicabut dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang

[179] Silalahi, M. Daud. *Hukum Lingkungan: Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia.* (Bandung: Alumni Edisi Revisi, 2001), hlm.78-79.

Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil. Sementara itu pengelolaan ruang udara masih dalam upaya penyiapan naskah akademis.

Apabila dicermati dengan seksama, maka kekayaan alam yang ada dan dimiliki oleh Negara, yang kesemuanya itu memiliki suatu nilai ekonomis, maka dalam pemanfaatannya harus diatur dan dikembangkan dalam pola tata ruang yang terkoordinasi, sehingga tidak akan ada perusakan di bidang lingkungan hidup. Upaya perencanaan pelaksanaan tata ruang yang bijaksana adalah kunci dalam pelaksanaan tata ruang agar tidak merusak lingkungan hidup, dalam konteks penguasaan Negara atas dasar sumber daya alam, melekat di dalam kewajiban Negara untuk melindungi, melestarikan dan memulihkan lingkungan hidup secara utuh. Artinya, aktivitas pembangunan yang dihasilkan dari perencanaan tata ruang pada umumnya bernuansa pemanfaatan sumber daya alam tanpa merusak lingkungan.

Penataan ruang wilayah Indonesia, baik untuk kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat, pada dasarnya diletakan di atas beberapa prinsip dasar, yakni:[180]

1. Prinsip keterpaduan, yaitu bahwa penataan ruang harus dianalisis dan dirumuskan menjadi satu kesatuan dari berbagai kegiatan pemanfaatan ruang, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, agar dapat berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan. Keterpaduan itu juga mencakup antara lain pertimbangan dari aspek waktu, modal, optimasi, daya dukung lingkungan, daya tampung lingkungan, dan geopolitik. Yang

[180] Lihat Penjelasan Pasal 2 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

dimaksud dengan berdaya guna dan berhasil guna adalah bahwa penataan ruang harus dapat mewujudkan kualitas ruang yang sesuai dengan potensi dan fungsi ruang. Sedangkan konsep keserasian, keselarasan dan keseimbangan dalam konteks ini lebih ditujukan pada keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi persebaran penduduk antar wilayah, pertumbuhan dan perkembangan antar sektor, antar daerah, serta antara sektor dan daerah dalam satu kesatauan Wawasan Nusantara. Demikian pula konsep "berkelanjutan" dalam hal ini adalah bahwa penataan ruang menjamin kelestarian kemampuan daya dukun sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan lahir dan bathin antar generasi.

2. Prinsip keterbukaan, yaitu bahwa penataan ruang harus dilakukan secara terbuka agar dapat diketahui oleh semua pihak, termasuk masyarakat pada umumnya sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari aktivitas penataan ruang yang dilakukan secara tidak bertanggung jawab sehingga hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu saja dan mengorbankan kepentingan-kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.
3. Prinsip keadilan, yaitu bahwa penataan ruang harus selalu menjunjung tinggi rasa keadilan agar ruang wilayah yang tersedia dapat dimanfaatkan secara adil untuk memenuhi kepentingan pemerintah maupun masyarakat pada umumnya. Itu berarti, keadilan yang dimaksudkan di sini tidak hanya dilihat dari kerangka perwujudan kepentingan masyarakat semata, tetapi juga dilihat dari perasaan keadilan yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, para perencana tata ruang harus secara sungguh-sungguh

mempertimbangkan kedua kepentingan itu agar semua pihak merasa terayomi secara adil dan bijaksana.

4. Prinsip perlindungan hukum, yaitu bahwa penataan tata ruang harus memungkinkan kepentingan pemerintah maupun masyarakat dapat terlindungi secara hukum. Pemenuhan prinsip ini dalam kebijakan penataan ruang tidak hanya dilihat dari aspek kepastian hukumnya saja, tetapi juga dilihat dari aspek kemanfaatan dan moralitas hukumnya.

Penataan ruang yang dilandasi oleh prinsip-prinsip dasar yang demikian dimaksudkan agar: (a) penyelenggaraan pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan dengan berlandaskan pada wawasan nusantara dan ketahanan nasional; (b) terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung (seperti upaya konservasi, rehabilitasi, penelitian, obyek wisata lingkungan, dan lain-lain), dan pemanfaatan kawasan budi daya (seperti upaya eksploitasi pertambangan, budi daya kehutanan, budi daya pertanian, dan kegiatan pembangunan pemukiman, industri, pariwisata, dan lain-lain); dan (c) tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas.

Para penentu kebijakan penataan ruang nasional merumuskan bahwa sasaran akhir dari pemanfaatan ruang secara berkualitas adalah untuk:[181]

1. mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera;
2. mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan keberadaan sumber daya manusia.

[181] Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

3. meningkatkan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
4. mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan; dan
5. mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

## B. Perencanaan Tata Ruang Nasional

Perencanaan merupakan suatu alat untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya yang tersedia dalam suatu wilayah atau daerah dalam rangka mencapai tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang sebesar-besarnya dalam kurun waktu tertentu. Perencanaan tata ruang berbeda dari perencanaan pembangunan secara sektoral, daerah atau partial, dan dicirikan oleh pendekatannya yang menyeluruh sebagai suatu kesatuan ruang dalam lingkungan hidup yang bertolak dari karakteristik geografi, demografi, dan sumber daya alam yang dimilikinya. Dengan demikian, penataan ditujukan kepada wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang wilayah serta keterkaitan wilayah perencanaan dengan wilayah lainnya dalam lingkup kesatuan wilayah nasional yang berwawasan nusanatara.[182]

Perencanaan tata ruang wilayah berkaitan dengan upaya pemanfaatan sumber daya alam secara efisien dan efektif, serta alokasi ruang untuk kegiatan yang sesuai dengan daya dukung lingkungan alam dan daya tampung

[182] Aca Sugandhy, "Operasionalisasi penataan Ruang dan Trilogi Pembangunan", dalam *Majalah Kajian Ekonomi dan Sosial PRISMA*, No. 2 Februari 1994, hlm. 3-19.

lingkungan binaan, dengan memperhatikan sumber daya manusia serta aspirasi masyarakat. Singkatnya, perencanaan tata ruang wilayah harus dilakukan dengan memperhatikan lingkungan alam, lingkungan buatan, lingkungan sosial, dan interaksi antar lingkungan[183].

Secara umum tujuan perencanaan tata ruang adalah (1) menggapai visi masa depan dari sebuah wilayah atau lokasi berdasar kondisi saat ini, kearifan lokal, dan keinginan masyarakat; (2) menerjemahkan visi menjadi seperangkat kebijakan, prioritas, program dan alokasi lahan dengan memanfaatkan sumberdaya sektor publik untuk mewujudkannya; (3) menciptakan kerangka kerja investasi swasta yang meningkatkan perekonomian, lingkungan, dan kesejahteraan sosial dari suatu daerah.

Adapun tujuan penataan ruang menurut adalah mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan[184]: (1) terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, (2) terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan (3) terwujudnya pelindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang. Secara lebih rinci, tujuan perencanaan tata ruang wilayah provinsi adalah mewujudkan ruang wilayah provinsi yang mengakomodasikan keterkaitan antar kawsan/ kabupaten/ kota untuk mewujudkan perekonomian dan lingkungan yang berkelanjutan.

---

[183] *Ibid.*, hlm. 12-13.
[184] Pasal 3 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Berdasar pengalaman beberapa negara yang telah melalui masa transisi dari negara berkembang menjadi negara maju, maka sedikitnya ada 4 (empat) tantangan perencanaan tata ruang yang dihadapi oleh suatu Negara yaitu:[185]

1) Globalisasi.

Berkembangnya globalisasi di seluruh dunia telah merubah secara signifikan kondisi sosial, ekonomi, dan politik seluruh Negara di dunia. Termasuk diantaranya (a) berubahnya sistem demokrasi dan sistem ekonomi; (b) liberalisasi perdagangan dan aliran modal internasional; (c) pertumbuhan jumlah dan pengaruh perusahaan transnasional; (d) percepatan penemuan teknologi khususnya informasi dan komunikasi. Kecenderungan ini berdampak pada struktur masyarakat, dapat berupa meningkatnya peran swasta, menguatnya peran pemerintah daerah.

2) Pembangunan berkelanjutan.

Isu ini membawa dampak perubahan berkurangnya konsumsi energi dan dukungan terhadap energi terbarukan, penerapan prinsip ramah lingkungan dalam pemanfaatan ruang, bertambahnya keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Walaupun disadari sepenuhnya bahwa pembangunan berkelanjutan belum sepenuhnya diterapkan dalam proses perencanaan tata ruang. Masih sering ditemui konflik antara konsep pembangunan berkelanjutan dan pengembangan berbasis komersil.

---

[185] Economic Commission for Europe (UNECE). *UNECE Strategy for Sustainable Quality of Life in Human Settlements in the Twenty-First Century.* (Geneva, UNECE, 2000).

3) Terbentuknya masyarakat ekonomi dalam suatu wilayah.

Sebagai contoh di Indonesia pada tahun 2015 telah dimulai era Masyarakat Ekonomi ASEAN. Kondisi ini dapat merubah peta proporsi tenaga kerja di sektor layanan jasa, aksesibilitas terhadap wilayah ASEAN, dan perkembangan kota besar dan metropolitan.

4) Pertumbuhan penduduk.

Kondisi ini berdampak pada meningkatnya kebutuhan layanan dasar khususnya di perkotaan, meningkatnya urbanisasi, berkembangnya pinggiran kota. Hal ini menimbulkan semakin meningkatnya besaran masalah perkotaan seperti kemacetan, banjir, dan lainnya. Selain itu, pada beberapa waktu terakhir mulai disadari pentingnya internalisasi konsep mitigasi bencana dalam perencanaan tata ruang, terutama bagi negara yang berada pada daerah rawan bencana. Salah satu tantangan lain menyangkut isu perubahan iklim yang dapat berdampak pada struktur ruang khususnya terkait dengan gejala peningkatan muka air laut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005 – 2025 dan capaian Pembangunan Bidang Tata Ruang pada periode 2005-2014, maka dapat diidentifikasi 3 (tiga) isu strategis Pembangunan Bidang Tata Ruang sebagai berikut[186]:

1) Belum Efektifnya Pemanfaatan dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Sampai saat ini, masih banyak produk Rencana Tata Ruang (RTR) yang

[186] Oswar Mungkasa, *Bahan Kuliah Manajemen Tata Ruang Perkotaan*, (Jakarta: Universitas Negeri, 2014), diakses di http://scribd.com/tata ruang dan pertanahan.

belum terselesaikan. Penyelesaian Peraturan Presiden (Perpres) RTR Kawasan Strategis Nasional (KSN) dan RTR Pulau hanya diberi tenggat waktu lima tahun pasca ditetapkannya Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), yaitu 2013, dan Peraturan Daerah (Perda) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi, Kabupaten/Kota diberi tenggat waktu dua dan tiga tahun pasca ditetapkannya Undang-Undang Penataan Ruang yaitu 2010 dan 2011. Produk RTR ini belum termasuk produk rencana rinci tata ruang seperti rencana zonasi dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Siklus pelaksanaan penataan ruang, sebagaimana diatur oleh UUPR, terdiri dari perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Produk RTR adalah hasil dari tahap perencanaan. Mengingat bahwa masih banyak produk rencana yang belum selesai, maka dapat dipastikan tahapan pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang belum dapat dilaksanakan secara efektif.

2) Belum Efektifnya Kelembagaan Penyelenggaraan Penataan Ruang Selain secara eksplisit menjadi arahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) periode 2015-2019. Isu kelembagaan juga sangat terkait dengan isu strategis pertama, khususnya dalam rangka penyelesaian produk RTR. Beberapa permasalahan yang teridentifikasi adalah masih belum memadainya kompetensi SDM Bidang Penataan Ruang, yaitu belum ada standardisasi eselon minimal yang mengurusi penataan ruang di 20 daerah. Di beberapa Daerah, pejabat yang mengurus penataan ruang memiliki eselon lebih rendah daripada Kepala Satuan Kerja Perangkat

Daerah (SKPD) lainnya. Di samping itu, belum optimalnya operasionalisasi Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) juga menyebabkan banyak permasalahan tata ruang di daerah yang seharusnya menjadi tugas BKPRD tidak terpecahkan di daerah, sehingga harus dibawa ke pemerintah pusat dan ditangani oleh Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN). Padahal, permasalahan tata ruang lintas provinsi yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat sudah banyak yang menunggu untuk dibahas di BKPRN. Selain itu, minimnya pedoman yang dapat menjadi panduan bagi Pemerintah Daerah dalam menyusun rencana tata ruang berakibat pada tingginya variasi kualitas RTRW yang dihasilkan. Sistem informasi penunjang pembangunan bidang tata ruang juga dipandang masih belum optimal. Idealnya, perlu ada sistem informasi terpadu yang dapat menjadi acuan bagi pengendalian pemanfaatan ruang maupun monitoring dan evaluasi.

3) Belum dijadikannya RTRW sebagai acuan pembangunan berbagai sektor

Secara umum, dalam konteks pelaksanaan pembangunan di Indonesia terdapat 2 (dua) dokumen perencanaan yang wajib menjadi acuan yaitu dokumen perencanaan pembangunan dan rencana tata ruang. Dokumen perencanaan merupakan bagian dari Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), sementara RTR baik tingkat nasional dan daerah merupakan amanah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Sebagaimana arahan RPJPN 2005-2025, RTR menjadi matra keruangan dari rencana pembangunan. Dengan demikian, rencana

pembangunan dan RTR harus serasi satu dengan lainnya. Isu strategis ketiga ini memiliki implikasi bahwa selain harus menjadi muara kesepakatan lintas sektor, rencana tata ruang harus disusun dengan memperhatikan, dan atau menjadi acuan bagi, rencana pembangunan.

Di dalam visi dan misi pembangunan nasional, sebagaimana diuraikan dalam RPJPN Tahun 2005 - 2025, dua misi (dari delapan misi) secara khusus memberikan arahan bagi pembangunan Bidang Tata Ruang, yaitu misi ke-5 (mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan) dan misi ke-6 (mewujudkan Indonesia asri dan lestari). Kedua misi tersebut memberi penekanan khusus pada: (a) keserasian rencana pembangunan dan rencana tata ruang; dan (b) peran kunci rencana tata ruang sebagai acuan kebijakan spasial lintas sektor. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 juga menyebutkan bahwa dalam rangka mencapai hal tersebut, maka perlu ditingkatkan: (a) kompetensi sumberdaya manusia dan kelembagaan di bidang penataan ruang; (b) kualitas rencana tata ruang; dan (c) efektivitas penerapan dan penegakan hukum dalam perencanaan, pemanfaatan, maupun pengendalian pemanfaatan ruang.

Perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang.[187] Selanjutnya rencana rinci tata ruang terdiri atas: (a). rencana tata ruang pulau/kepulauan dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional; (b). rencana tata ruang kawasan strategis provinsi; dan (c). rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis

[187] Pasal 14 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

kabupaten/kota. Rencana rinci tata ruang disusun sebagai perangkat operasional rencana umum tata ruang.

Rencana rinci tata ruang disusun apabila:

1) rencana umum tata ruang belum dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang; dan/atau
2) rencana umum tata ruang mencakup wilayah perencanaan yang luas dan skala peta dalam rencana umum tata ruang tersebut memerlukan perincian sebelum dioperasionalkan.

Rencana detail tata ruang akan dijadikan dasar bagi penyusunan peraturan zonasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tingkat ketelitian peta rencana tata ruang diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan Pemerintah dimaksud dalam Undang-Undang Penataan Ruang ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2013 tentang Ketelitian Peta Rencana Tata Ruang. Rencana rinci tata ruang merupakan penjabaran rencana umum tata ruang yang dapat berupa rencana tata ruang kawasan strategis yang penetapan kawasannya tercakup di dalam rencana tata ruang wilayah. Rencana rinci tata ruang merupakan operasionalisasi rencana umum tata ruang yang dalam pelaksanaannya tetap memperhatikan aspirasi masyarakat sehingga muatan rencana masih dapat disempurnakan dengan tetap mematuhi batasan yang telah diatur dalam rencana rinci dan peraturan zonasi.

Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional mencakup pula rencana pemanfaatan sumber daya alam di zona

ekonomi eksklusif Indonesia. Muatan rencana tata ruang mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang.[188] Rencana struktur ruang meliputi rencana sistem pusat permukiman dan rencana sistem jaringan prasarana. Sedangkan rencana pola ruang meliputi peruntukan kawasan lindung dan kawasan budi daya. Peruntukan kawasan lindung dan kawasan budi daya ini meliputi peruntukan ruang untuk kegiatan pelestarian lingkungan, sosial, budaya, ekonomi, pertahanan, dan keamanan.

Untuk pelestarian lingkungan dalam rencana tata ruang wilayah harus ditetapkan kawasan hutan paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas daerah aliran sungai. Penetapan proporsi luas kawasan hutan terhadap luas daerah aliran sungai dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan tata air, karena sebagian besar wilayah Indonesia mempunyai curah dan intensitas hujan yang tinggi, serta mempunyai konfigurasi daratan yang bergelombang, berbukit dan bergunung yang peka akan gangguan keseimbangan tata air seperti banjir, erosi, sedimentasi, serta kekurangan air. Distribusi luas kawasan hutan disesuaikan dengan kondisi daerah aliran sungai yang, antara lain, meliputi morfologi, jenis batuan, serta bentuk pengaliran sungai dan anak sungai. Dengan demikian kawasan hutan tidak harus terdistribusi secara merata pada setiap wilayah administrasi yang ada di dalam daerah aliran sungai.

Di dalam sistem wilayah, pusat permukiman adalah kawasan perkotaan yang merupakan pusat kegiatan sosial ekonomi masyarakat, baik pada kawasan perkotaan maupun pada kawasan perdesaan. Dalam sistem internal perkotaan,

---

[188] Lihat Pasal 17 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

pusat permukiman adalah pusat pelayanan kegiatan perkotaan. Sistem jaringan prasarana, antara lain, mencakup sistem jaringan transportasi, sistem jaringan energi dan kelistrikan, sistem jaringan telekomunikasi, sistem persampahan dan sanitasi, serta sistem jaringan sumber daya air.

Penyusunan rencana tata ruang harus memperhatikan keterkaitan antar wilayah, antar fungsi kawasan, dan antarkegiatan kawasan. Khusus mengenai tata cara penyusunan rencana tata ruang yang berkaitan dengan fungsi pertahanan dan keamanan sebagai subsistem rencana tata ruang wilayah diatur dengan peraturan pemerintah tersendiri dan sampai saat ini belum diatur.

Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional meliputi:[189]

**1. Kebijakan dan Strategi Pengembangan Struktur Ruang.**

Kebijakan pengembangan struktur ruang ini meliputi: (a). peningkatan akses pelayanan perkotaan dan pusat pertumbuhan ekonomi wilayah yang merata dan berhierarki; dan (b). peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan jaringan prasarana transportasi, telekomunikasi, energi, dan sumber daya air yang terpadu dan merata di seluruh wilayah nasional. Strategi untuk peningkatan akses pelayanan perkotaan dan pusat pertumbuhan ekonomi wilayah meliputi: (a). menjaga keterkaitan antarkawasan perkotaan, antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan, serta antara kawasan perkotaan dan wilayah di sekitarnya; (b). mengembangkan pusat pertumbuhan baru di kawasan yang belum terlayani oleh pusat pertumbuhan; (c). mengendalikan perkembangan kota-kota pantai; dan (d). mendorong kawasan perkotaan dan

[189] Lihat Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

pusat pertumbuhan agar lebih kompetitif dan lebih efektif dalam pengembangan wilayah di sekitarnya. Strategi untuk peningkatan kualitas dan jangkauan pelayanan jaringan prasarana meliputi[190]: (a). meningkatkan kualitas jaringan prasarana dan mewujudkan keterpaduan pelayanan transportasi darat, laut, dan udara; (b). mendorong pengembangan prasarana telekomunikasi terutama di kawasan terisolasi; (c). meningkatkan jaringan energi untuk memanfaatkan energi terbarukan dan tak terbarukan secara optimal serta mewujudkan keterpaduan sistem penyediaan tenaga listrik; (d). meningkatkan kualitas jaringan prasarana serta mewujudkan keterpaduan sistem jaringan sumber daya air; dan (e). meningkatkan jaringan transmisi dan distribusi minyak dan gas bumi, serta mewujudkan sistem jaringan pipa minyak dan gas bumi nasional yang optimal.

Tujuan dan Kebijakan Penataan Ruang di Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi tujuan penataan ruang wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan kebijakan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan Ruang wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai tujuan sebagai berikut :

a) Mewujudkan suatu kondisi dinamis masyarakat yang maju namun tetap menjunjung tinggi nilai-nilai budaya yang adiluhung. Visi pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah sebagai Pusat Pendidikan, Budaya dan Daerah Tujuan Wisata Terkemuka di Asia Tenggara dalam lingkungan Masyarakat yang Maju, Mandiri dan Sejahtera.

[190] Lihat Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

b) Mewujudkan pendidikan berkualitas, berdaya saing, dan akuntabel yang didukung oleh sumber daya pendidikan yang handal.

c) Mewujudkan budaya adiluhung yang didukung dengan konsep, pengetahuan budaya, pelestarian dan pengembangan hasil budaya, serta nilai-nilai budaya secara berkesinambungan.

d) Mewujudkan kepariwisataan yang kreatif dan inovatif.

e) Mewujudkan sosiokultural dan sosioekonomi yang inovatif, berbasis pada kearifan budaya lokal, ilmu pengetahuan dan teknologi bagi kemajuan, kemandirian, dan kesejahteraan rakyat.

Kebijakan dasar Penataan Ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi :

a) Penataan ruang wilayah dilakukan berdasarkan fungsi utama kawasan meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya.

b) Penataan ruang berdasarkan aspek administrasi, meliputi seluruh wilayah administrasi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

c) Penataan ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, mencakup dimensi penataan ruang daratan, penataan ruang udara, penataan ruang perairan, sampai batas-batas tertentu sesuai yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.

d) Penataan ruang wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diselenggarakan sebagai bagian integral dari kebijaksanaan penataan ruang nasional.

e) Penataan ruang Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dilakukan dengan mempertimbangkan perwujudan visi dan misi pembangunan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, serta hambatan dan tantangan yang ada, baik dari internal maupun eksternal wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

f) Kebijakan penataan ruang kawasan tertentu diselenggarakan untuk:

   1) Mengembangkan tata ruang kawasan strategis, yang diproritaskan dalam rangka penataan ruang wilayah Nasional dan Provinsi.

   2) Meningkatkan fungsi kawasan lindung dan budi daya.

   3) Mengatur pemanfaatan ruang guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

g) Kebijakan kawasan tertentu, tertuju pada upaya penataan dan pengelolaan Kawasan Strategis Propinsi, Kawasan Kritis Lingkungan, Kawasan Sangat Tertinggal, dimana pengelolaan kawasan tertentu tersebut diselenggarakan oleh pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

h) Dalam keberhasilan proses penataan ruang (perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian) dilakukan dengan pendekatan partisipatif yang melibatkan peran serta aktif komponen masyarakat.

Kebijakan struktur ruang wilayah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai tujuan adalah :

a) Mewujudkan Visi dan Misi Pembangunan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

b) Menyelaraskan antara perkembangan penduduk dan kebutuhan kelengkapan sarana dan prasarana pada setiap wilayah.

c) Mengoptimalkan keterbatasan ketersediaan sumberdaya yang ada, baik sumberdaya manusia, alam, sumberdaya binaan, dan sumberdaya pembiayaan.

d) Pemecahan persoalan pengembangan wilayah.

e) Menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Berdasarkan kerangka paradigma baru penataan ruang wilayah di atas yang tentunya mengacu pada Undang-Undang Penataan Ruang No. 26 Tahun 2007, maka kebijakan struktur ruang Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta lebih diarahkan pada:

a) Memantapkan alokasi ruang untuk pengembangan sistem perkotaan diwilayah provinsi yaitu : memantapkan struktur sistem perkotaan, mendesentralisasikan sebagian fungsi Kota Yogyakarta ke ibukota kabupaten dan ibukota kecamatan di Daerah, mengintegrasikan fungsi setiap kota dalam sistem perkotaan di Daerah.

b) Pengembangan sistem prasarana wilayah ini akan diprioritaskan pada pembentukan struktur tata ruang yang lebih terintegrasi antar bagian wilayah agar peran pusat pertumbuhan dapat berjalan dengan optimal. Kebijakan pengembangan sistem prasarana wilayah adalah Pengembangan jaringan jalan dengan meningkatkan aksesibilitas ke seluruh Wilayah Daerah dan menembus keterisolasian, menciptakan keterpaduan yang

maksimal antar berbagai moda transportasi Wilayah dan kota di Daerah, meningkatkan efektivitas dan efisiensi jaringan jalan.

c) Pengembangan jaringan jalan kereta api yaitu pengembangan poros utama timur-barat, dan utara-selatan.

d) Pengembangan prasarana transportasi laut yaitu mengupayakan pembukaan akses selatan sebagai pelabuhan perikanan.

e) Pengembangan prasarana transportasi udara yaitu mendukung kebijakan nasional mengenai peran bandara Adisutjipto sebagai Pusat Penyebaran Sekunder dan pengembangan landasan TNI AU Gading sebagai landasan pendukung (*auxilliary field* ), serta Rencana Pengembangan Prasarana Transportasi Udara disesuaikan dengan kebijakan pengembangan sistem jaringan transportasi udara nasional.

f) Pengembangan prasarana telematika terdiri dari mendukung kebijakan nasional mengenai sistem jaringan telematika, merencanakan dan mengembangkan prasarana telematika terutama untuk sektor pendidikan, kebudayaan dan pariwisata, serta memfasilitisasi aksesibilitas masyarakat memanfaatkan teknologi informasi.

g) Pengembangan prasarana sumber daya air adalah menjaga keseimbangan ekosistem, mengembangkan dan mengelola sumber daya air secara terpadu berbasis wilayah sungai dan terintegrasi dengan cekungan air tanah. Mengembangkan jaringan prasarana sumber daya air untuk melayani lahan pertanian, kawasan permukiman, prasarana lingkungan

perkotaan, industri, dan pengembangan kawasan strategis, serta mengurangi daya rusak air secara fisik dan non fisik.

h) Pengembangan prasarana energi yaitu mendukung kebijakan pengembangan energi nasional dan merencanakan pengembangan prasarana energi di tingkat Daerah.

i) Pengembangan prasarana lingkungan yaitu mewujudkan sistem prasarana lingkungan Kawasan Perkotaan dan Perdesaan mulai dari hulu hingga hilir, menyediakan prasarana lingkungan meliputi sistem penyediaan air minum, sistem penanganan air limbah dan sampah, drainase, serta jalan lingkungan, menyediakan prasarana lingkungan lintas Kabupaten/Kota dan Kawasan Strategis Provinsi, serta memfasilitasi penyediaan prasarana lingkungan skala pelayanan di semua Wilayah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya mengenai kebijakan pengembangan kawasan strategis di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi:

a) Membangun kota pertanian (Sentra-sentra produksi dan agropolitan centre dengan pelayanan skala Kabupaten/kota) di Kabupaten Kulon Progo, Bantul dan Gunungkidul yang fungsinya diserasikan dan memperhatikan potensi pertanian wilayah pinggirannya. Tujuannya agar terjadi perkembangan wilayah, yang dimulai dari satu pusat pelayanan (kota pertanian), yang memberikan dampak penjalaran/penetesan terhadap wilayah sekitarnya sehingga dalam jangka panjang memberikan perkembangan terhadap seluruh wilayah Provinsi DIY.

b) Menciptakan keterkaitan/kemudahan setiap wilayah untuk mencapai pusat pelayanan kawasan pertanian. Tujuannya agar berjalan mekanisme pasar barang dan produksi sehingga pertumbuhan ekonomi terjadi.

c) Kabupaten Gunungkidul dan merupakan wilayah tujuan wisata di Provinsi DIY. Dengan mengembangkan potensi Sumber Daya Alam dan karakteristik alam yang berada di Kabupaten Gunungkidul untuk dijadikan sebagai potensi wisata alam (Wisata alam karst).

**2. Kebijakan dan Strategi Pengembangan Pola Ruang**

Kebijakan dan strategi pengembangan pola ruang meliputi:[191]

a) Kebijakan dan strategi pengembangan kawasan lindung. Kawasan Lindung adalah wilayah yang ditetapkan, dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Hal ini meliputi: (1) pemeliharaan dan perwujudan kelestarian fungsi lingkungan hidup; dan (2) pencegahan dampak negatif kegiatan manusia yang dapat menimbulkan kerusakan lingkungan hidup. Strategi untuk pemeliharaan dan perwujudan kelestarian fungsi lingkungan hidup meliputi: (1). menetapkan kawasan lindung di ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi; (2). mewujudkan kawasan berfungsi lindung dalam satu wilayah pulau dengan luas paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dari luas pulau tersebut sesuai dengan kondisi ekosistemnya; dan (3). mengembalikan dan meningkatkan fungsi kawasan lindung yang telah menurun akibat pengembangan kegiatan budi

[191] Lihat Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

daya, dalam rangka mewujudkan dan memelihara keseimbangan ekosistem wilayah. Untuk mencegah dampak negatif kegiatan manusia yang dapat menimbulkan kerusakan lingkungan hidup maka strategi yang dapat dilakukan adalah: (1). menyelenggarakan upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup; (2). melindungi kemampuan lingkungan hidup dari tekanan perubahan dan/atau dampak negatif yang ditimbulkan oleh suatu kegiatan agar tetap mampu mendukung perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya; (3). melindungi kemampuan lingkungan hidup untuk menyerap zat, energi, dan/atau komponen lain yang dibuang ke dalamnya; (4). mencegah terjadinya tindakan yang dapat secara langsung atau tidak langsung menimbulkan perubahan sifat fisik lingkungan yang mengakibatkan lingkungan hidup tidak berfungsi dalam menunjang pembangunan yang berkelanjutan; (5). mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana untuk menjamin kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan; (6). mengelola sumber daya alam tak terbarukan untuk menjamin pemanfaatannya secara bijaksana dan sumber daya alam yang terbarukan untuk menjamin kesinambungan ketersediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai serta keanekaragamannya; dan (7). mengembangkan kegiatan budidaya yang mempunyai daya adaptasi bencana di kawasan rawan bencana.

b) Kebijakan dan strategi pengembangan kawasan budi daya kawasan budi daya adalah wilayah yang ditetapkan, dengan fungsi utama untuk dibudi

dayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan.; dan

c) Kebijakan dan strategi pengembangan kawasan strategis nasional Kawasan strategis nasional adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang ditetapkan sebagai warisan dunia.

Tujuan penataan ruang wilayah nasional mencerminkan keterpaduan pembangunan antarsektor, antarwilayah, dan antarpemangku kepentingan. Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional merupakan landasan bagi pembangunan nasional yang memanfaatkan ruang. Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional dirumuskan dengan mempertimbangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, ketersediaan data dan informasi, serta pembiayaan pembangunan.

Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional, antara lain, dimaksudkan untuk meningkatkan daya saing nasional dalam menghadapi tantangan global, serta mewujudkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional. Pengaturan penataan ruang diselenggarakan untuk[192]:

a) mewujudkan ketertiban dalam penyelenggaraan penataan ruang;
b) memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan penataan ruang; dan

[192] Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

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

Untuk mengembalikan fungsi hidrologis serta menjaga kestabilan tanah dari erosi, pemanfaatan ruang masa datang lebih disesuaikan dengan kemampuan daya tampung wilayah yang sesuai dengan kemampuan daya dukung sumber daya alam yang tersedia. Oleh karena itu, salah satu kebijakan yang ditetapkan adalah melakukan pengaturan pemanfaatan ruang khususnya mewujudkan fungsi kawasan lindung, yang bertujuan mengurangi erosi dan menjaga ketersediaan air di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Sementara itu, pemanfaatan kawasan budi daya lebih diarahkan pada pengembangan sektor agribisnis dan agroindustri yang mendukung pengembangan budi daya pertanian lahan basah, lahan kering, perikanan dan kehutanan serta mengoptimalkan kawasan-kawasan sentra produksi, pengembangan kawasan pariwisata dan pengembangan kawasan pesisir pantai/kelautan. Pemanfaatan ruang yang berfungsi lindung terdistribusi pada setiap Daerah Aliran Sungai, sedangkan untuk pemanfaatan budi daya yang berupa agribisnis dan agroindustri berlokasi di setiap kecamatan dengan fungsi yang disesuaikan pada potensi pertanian wilayahnya masing-masing. Dalam rangka mengurangi konsentrasi penduduk pada pusat-pusat pertumbuhan yang sudah berkembang, seperti Kota Yogyakarta, maka pembentukan pusat kegiatan wilayah baru 'ditetapkan' di Kabupaten Sleman dan Bantul yang diharapkan mampu mendistribusikan penduduk sesuai dengan daya tampung pada masing-masing pusat pertumbuhan tersebut serta daerah sekitarnya. Hal ini dapat

terwujud dengan melakukan peningkatan prasarana dan sarana sesuai dengan fungsi pusat pertumbuhan yang akan dikembangkan.

Berdasarkan pada kriteria dan pertimbangan rencana pengelolaan kawasan lindung dan budi daya, maka kebijakan pola pemanfaatan ruang wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi:

a) Kebijakan pola pemanfaatan ruang kawasan lindung, terdiri dari penetapan Kawasan Lindung Bawahan yaitu memantapkan fungsi lindung kawasan hutan lindung dan kawasan resapan air, sedangkan penetapan Kawasan Lindung Setempat memantapkan fungsi lindung Kawasan Sempadan Pantai, Kawasan Sempadan Sungai, Kawasan Sempadan Waduk, Embung, Telaga, Laguna, dan Kawasan Sempadan Mata Air. Penetapan Kawasan Suaka Alam yaitu memantapkan fungsi lindung Kawasan Cagar Alam, Kawasan Taman Hutan Raya, serta Kawasan Cagar Budaya dan Ilmu Pengetahuan. Penetapan Kawasan Suaka Margasatwa yaitu memantapkan fungsi lindung, sedangkan untuk penetapan Kawasan Rawan Bencana Alam yaitu memantapkan fungsi lindung dan upaya menyelamatkan manusia serta kegiatan hidupnya.
b) Kebijakan pola pemanfaatan ruang kawasan budi daya, yaitu diarahkan pada penetapan Kawasan Pertanian terdiri dari:
    1) Kawasan Pertanian Lahan Basah dengan melestarikan Kawasan Pertanian Lahan Basah sebagai lahan Pertanian Tanaman Pangan berkelanjutan untuk mendukung ketahanan pangan, menjaga ketersediaan lapangan kerja di bidang pertanian, dan menjaga

keseimbangan lingkungan hidup, mengendalikan alih fungsi lahan pertanian, pemanfaatan lahan untuk pembangunan diarahkan pada lahan pertanian yang telah dikonversi sesuai dengan Rencana Rinci Tata Ruang.

2) Kawasan Pertanian Lahan Kering dengan melestarikan Kawasan Pertanian Lahan Kering sebagai lahan Pertanian Tanaman Pangan berkelanjutan untuk mendukung ketahanan pangan dan energi, mengembangkan Kawasan Pertanian Lahan Kering untuk diversifikasi sumber pangan, dan sumber energi serta untuk menciptakan peluang ekonomi, mengoptimalkan produktifitas kawasan kawasan pertanian lahan kering, mengendalikan alih fungsi lahan pertanian, kecuali untuk pembangunan fasilitas umum, pemanfaatan lahan untuk pembangunan diarahkan pada lahan pertanian yang telah dikonversi sesuai dengan Rencana Rinci Tata Ruang.
3) Penetapan Kawasan Pariwisata yaitu memantapkan kawasan pariwisata budaya dan kawasan pariwisata alam.
4) Penetapan Kawasan Permukiman adalah pada Kawasan Permukiman Perdesaan dikembangkan menjadi kesatuan tempat tinggal, tempat kerja, dan fasilitas pelayanan sosial ekonomi penduduknya.
5) Kawasan Permukiman Perkotaan dikembangkan untuk memberikan tempat bermukim dan lingkungan kehidupan yang layak, menciptakan kehidupan yang harmonis, aman, tertib, sehat, bersih, dan nyaman,

serta mengendalikan dampak negatif terhadap lingkungan hidup di sekelilingnya.

6) Penetapan Kawasan Peruntukan Industri adalah mengembangkan kawasan untuk kegiatan industri menengah dan kecil, mengembangkan kegiatan industri yang tidak menimbulkan pencemaran.
7) Pengembangan Kawasan Pendidikan Tinggi yaitu memantapkan kawasan pendidikan tinggi yang ada, meningkatkan kualitas pelayanan pendukung Kawasan Pendidikan Tinggi.
8) Pengembangan Kawasan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil meliputi pengembangan pariwisata, pemanfataan dan pengelolaan potensi laut.
9) Pengembangan Kawasan Militer dan Kepolisian adalah mendukung kebijakan nasional mengenai pertahanan dan keamanan negara.

**3. Hierarki Rencana Umum Tata Ruang**

Rencana umum tata ruang secara berhierarki terdiri atas:

**a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN)**

Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional harus memperhatikan:

1) Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional;
2) perkembangan permasalahan regional dan global, serta hasil pengkajian implikasi penataan ruang nasional;
3) upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan serta stabilitas ekonomi;

4) keselarasan aspirasi pembangunan nasional dan pembangunan daerah;
5) daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
6) rencana pembangunan jangka panjang nasional;
7) rencana tata ruang kawasan strategis nasional; dan
8) rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Di samping itu Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional harus memuat:

1) tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah nasional;
2) rencana struktur ruang wilayah nasional yang meliputi sistem perkotaan nasional yang terkait dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana utama;
3) rencana pola ruang wilayah nasional yang meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional;
4) penetapan kawasan strategis nasional;
5) arahan pemanfaatan ruang yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
6) arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menjadi pedoman untuk[193]:

1) penyusunan rencana pembangunan jangka panjang nasional;
2) penyusunan rencana pembangunan jangka menengah nasional;

[193] Pasal 19 s/d Pasal 21 UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

3) pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah nasional;
4) mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah provinsi, serta keserasian antar sektor;
5) penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
6) penataan ruang kawasan strategis nasional; dan
7) penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

Jangka waktu Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional adalah 20 (dua puluh) tahun. Hal ini dimaksudkan agar rencana tata ruang yang telah disususn tersebut sesuai dengan visi yang lebih jauh ke depan yang merupakan matra spasial dari rencana pembangunan jangka panjang. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dapat ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun. Apabila jangka waktu 20 (dua puluh) tahun rencana tata ruang berakhir, dalam penyusunan rencana tata ruang yang baru, hak yang telah dimiliki orang yang jangka waktunya melebihi jangka waktu rencana tata ruang tetap diakui.

Peninjauan kembali rencana tata ruang dapat menghasilkan rekomendasi berupa: 1). rencana tata ruang yang ada dapat tetap berlaku sesuai dengan masa berlakunya; atau 2). rencana tata ruang yang ada perlu direvisi. Peninjauan kembali rencana tata ruang merupakan upaya untuk melihat kesesuaian antara rencana tata ruang dan kebutuhan pembangunan yang memperhatikan perkembangan lingkungan strategis dan dinamika internal, serta pelaksanaan pemanfaatan ruang. Hasil peninjauan kembali Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional berisi rekomendasi tindak lanjut sebagai berikut: a. perlu dilakukan revisi karena ada perubahan kebijakan nasional yang mempengaruhi pemanfaatan ruang akibat perkembangan

teknologi dan/atau keadaan yang bersifat mendasar; atau b. tidak perlu dilakukan revisi karena tidak ada perubahan kebijakan nasional yang mempengaruhi pemanfaatan ruang akibat perkembangan teknologi dan keadaan yang bersifat mendasar. Keadaan yang bersifat mendasar, antara lain, berkaitan dengan bencana alam skala besar, perkembangan ekonomi, perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Apabila peninjauan kembali rencana tata ruang menghasilkan rekomendasi maka revisi rencana tata ruang dilaksanakan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan UndangUndang. maka rencana tata ruang wilayah nasional dapat ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun. Peninjauan kembali dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dilakukan bukan untuk pemutihan penyimpangan pemanfaatan ruang.Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional diatur dengan peraturan pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang RTRWN.

**b. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP).**

Di dalam RTRWP mencakup 2 (dua) hal yaitu;

1) Rencana struktur ruang wilayah provinsi.

Rencana struktur ruang wilayah provinsi merupakan arahan perwujudan sistem perkotaan dalam wilayah provinsi dan jaringan prasarana wilayah provinsi yang dikembangkan untuk mengintegrasikan wilayah provinsi selain untuk melayani kegiatan skala provinsi yang meliputi sistem jaringan transportasi, sistem jaringan energi dan kelistrikan, sistem jaringan telekomunikasi, dan sistem jaringan sumber daya air, termasuk seluruh daerah hulu bendungan/waduk dari daerah aliran sungai. Dalam rencana tata ruang wilayah provinsi digambarkan sistem perkotaan dalam wilayah provinsi dan peletakan jaringan prasarana wilayah yang menurut peraturan perundang-undangan pengembangan dan pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi. Hal ini sepenuhnya memperhatikan struktur ruang yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Rencana struktur ruang wilayah provinsi memuat rencana struktur ruang yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

2) Pola ruang wilayah provinsi.

Pola ruang wilayah provinsi merupakan gambaran pemanfaatan ruang wilayah provinsi, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi lindung maupun budi daya, yang ditinjau dari berbagai sudut pandang akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan provinsi, apabila dikelola oleh pemerintah daerah provinsi dengan sepenuhnya memperhatikan pola

ruang yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Kawasan lindung provinsi adalah kawasan lindung yang secara ekologis merupakan satu ekosistem yang terletak lebih dari satu wilayah kabupaten/kota, kawasan lindung yang memberikan pelindungan terhadap kawasan bawahannya yang terletak di wilayah kabupaten/kota lain, dan kawasan-kawasan lindung lain yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi. Kawasan budi daya yang mempunyai nilai strategis provinsi merupakan kawasan budi daya yang dipandang sangat penting bagi upaya pencapaian pembangunan provinsi dan/atau menurut peraturan perundang-undangan perizinan dan/atau pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi. Kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi dapat berupa kawasan permukiman, kawasan kehutanan, kawasan pertanian, kawasan pertambangan, kawasan perindustrian, dan kawasan pariwisata. Rencana pola ruang wilayah provinsi memuat rencana pola ruang yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi mengacu pada[194]:

1) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
2) pedoman bidang penataan ruang; dan
3) rencana pembangunan jangka panjang daerah.

[194] Pasal 22 s/d Pasal 24 dari UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi harus memperhatikan:

1) perkembangan permasalahan nasional dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang provinsi;
2) upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi provinsi;
3) keselarasan aspirasi pembangunan provinsi dan pembangunan kabupaten/kota;
4) daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
5) rencana pembangunan jangka panjang daerah;
6) rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbatasan;
7) rencana tata ruang kawasan strategis provinsi; dan
8) rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Rencana tata ruang wilayah provinsi memuat:

1) tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi;
2) rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi;
3) rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi;
4) penetapan kawasan strategis provinsi;
5) arahan pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
6) arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Rencana tata ruang wilayah provinsi akan menjadi pedoman untuk:

1) penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
2) penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
3) pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam wilayah provinsi;
4) mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah kabupaten/kota, serta keserasian antarsektor;
5) penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi;
6) penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
7) penataan ruang wilayah kabupaten/kota.

Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi acuan bagi instansi pemerintah daerah serta masyarakat untuk mengarahkan lokasi dan memanfaatkan ruang dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah yang bersangkutan. Selain itu, rencana tersebut menjadi dasar dalam memberikan rekomendasi pengarahan pemanfaatan ruang. Rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana pembangunan jangka panjang provinsi serta rencana pembangunan jangka menengah provinsi merupakan kebijakan daerah yang saling mengacu.

Jangka waktu rencana tata ruang wilayah provinsi adalah 20 (dua puluh) tahun. Rencana tata ruang wilayah provinsi ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun. Jika dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara dan/atau wilayah provinsi yang ditetapkan dengan Undang-Undang, rencana tata ruang wilayah provinsi ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.

Rencana struktur ruang wilayah DIY terdiri atas Rencana Pengembangan Sistem Perkotaan dan Sistem Jaringan Prasarana Wilayah.[195] Rencana struktur ruang wilayah diwujudkan dalam bentuk kebijakan pengembangan, strategi pengembangan, dan arahan

[195] Lihat Pasl 7 Perda DIY Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DIY Tahun 2009 – 2029.

pengembangan. Kebijakan pengembangan sistem perkotaan sebagai berikut:

1) memantapkan struktur atau hirarki sistem perkotaan;
2) mendesentralisasikan sebagian fungsi Kota Yogyakarta ke ibukota kabupaten dan ibukota kecamatan di Daerah;dan
3) mengintegrasikan fungsi setiap kota dalam sistem perkotaan di Daerah.

Untuk strategi pengembangan sistem perkotaan di DIY yang akan dilakukan adalah memantapkan fungsi setiap kota di Daerah, memberikan insentif bagi desentralisasi fungsi, dan mengembangkan sistem prasarana wilayah.

**c. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRW Kab / RTRW Kota).**

Rencana tata ruang wilayah kabupaten dan rencana tata ruang wilayah kota mencakup 2 (dua) yaitu:

1) Struktur ruang wilayah kabupaten / kota.

Struktur ruang wilayah kabupaten / kota merupakan gambaran sistem perkotaan wilayah kabupaten dan jaringan prasarana wilayah kabupaten / kota yang dikembangkan untuk mengintegrasikan wilayah kabupaten / kota selain untuk melayani kegiatan skala kabupaten yang meliputi sistem jaringan transportasi, sistem jaringan energi dan kelistrikan, sistem jaringan telekomunikasi, dan sistem jaringan sumber daya air, termasuk seluruh daerah hulu bendungan atau waduk dari daerah aliran sungai. Dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/ kota

digambarkan sistem pusat kegiatan wilayah kabupaten dan perletakan jaringan prasarana wilayah yang menurut ketentuan peraturan peraturan perundang-undangan pengembangan dan pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/ kota. Rencana struktur ruang wilayah kabupaten memuat rencana struktur ruang yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi yang terkait dengan wilayah kabupaten/ kota yang bersangkutan.

2) Pola ruang wilayah kabupaten/Kota

Pola ruang wilayah kabupaten/Kota merupakan gambaran 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/ kota dikembangkan dengan sepenuhnya memperhatikan pola ruang wilayah yang ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi. Rencana pola ruang wilayah kabupaten/ kota memuat rencana pola ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi yang terkait dengan wilayah kabupaten/ kota yang bersangkutan.

Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten/Kota ini mengacu pada:[196]

[196] Lihat Pasal 25 s/d Pasal 27 dari UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

1) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi;

2) pedoman dan petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang; dan

3) rencana pembangunan jangka panjang daerah.

Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota harus memperhatikan:

1) perkembangan permasalahan provinsi dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang kabupaten;
2) upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kabupaten; c. keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten;
3) daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
4) rencana pembangunan jangka panjang daerah;
5) rencana tata ruang wilayah kabupaten yang berbatasan; dan g. rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota ini memuat:

1) tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
2) rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;
3) rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten;
4) penetapan kawasan strategis kabupaten;
5) arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
6) ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota ini menjadi pedoman untuk:

1) penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
2) penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
3) pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten; mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antar sektor;
4) penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; dan

5) penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan. Jangka waktu rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota adalah 20 (dua puluh) tahun. Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun. Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara, wilayah provinsi, dan/atau wilayah kabupaten/kota yang ditetapkan dengan Undang-Undang, rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun. Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota. Setiap rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota harus menetapkan bagian dari wilayah kabupaten/kota yang perlu disusun rencana detail tata ruangnya. Bagian dari wilayah kabupaten yang akan disusun rencana detail tata ruangnya dapat merupakan kawasan perkotaan dan/atau kawasan strategis kabupaten. Sedangkan bagian dari wilayah kota yang akan disusun rencana detail tata ruangnya dapat merupakan kawasan strategis kota. Rencana detail tata ruang harus sudah ditetapkan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan sejak penetapan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.[197] Rencana detail tata ruang merupakan dasar penyusunan rencana tata bangunan dan lingkungan bagi zona-zona yang pada rencana detail tata ruang ditentukan sebagai zona

[197] Pasal 59 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

yang penanganannya diprioritaskan. Rencana rinci tata ruang ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten/kota.

## C. Ruang Terbuka Hijau (RTH)

Banyak kota di dunia telah berkembang pesat selama beberapa dekade terakhir. Kota-kota menjadi mesin pertumbuhan kegiatan ekonomi dan produksi dan telah menyebabkan tingginya tingkat urbanisasi. Banyak orang yang tertarik untuk datang ke kota karena kota menawarkan banyak kesempatan untuk meningkatkan kualitas hidup mereka. Hal ini telah meningkatkan permintaan atas lahan dalam rangka memenuhi kebutuhan untuk perumahan dan fasilitas lainnya. Meningkatnya permintaan atas lahan tidak sebanding dengan lahan di wilayah kota yang terbatas jumlahnya. Ruang terbuka hijau (RTH) adalah salah satu lahan yang sering dikorbankan untuk memenuhi kebutuhan fungsi lainnya. Ketersediaan RTH yang memadai di kawasan perkotaan merupakan salah satu ciri kota yang sehat, akan tetapi pada saat ini di kawasan perkotaan, RTH masih dianggap sebagai lahan yang tidak efisien atau tanah cadangan untuk membangun sehingga timbul anggapan bahwa RTH merupakan lahan sisa yang setiap saat dapat berubah.[198] Di sisi lain, RTH memegang peranan penting dalam pembangunan perkotaan guna mewujudkan ruang yang aman, nyaman, dan berkelanjutan terutama terkait dengan masa depan kawasan perkotaan. RTH merupakan elemen lingkungan yang dapat memberikan banyak manfaat bagi warga kota. Kurangnya RTH

[198] Agung Mungki Prayitna dan Ridwan Sutriadi, *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota 2 SAPPK V3N3*, Sekolah Pasca Sarjana ITB, diakses tanggal 16 Agustus 2016.

tersebut akan memberikan dampak yang buruk terhadap kesehatan masyarakat di perkotaan.

Penyediaan RTH ini dapat dikaitkan dengan *Corporate Social Responsibility (CSR)* sebagaimana dikemukakan oleh Caroll, A. B. dalam konsep Piramida[199] yaitu pertama-tama, tanggung jawab ekonomi menjadi motif utama perusahaan untuk berpartisipasi dalam penyediaan RTH. Kedua adalah tanggung jawab hukum, dan ketiga adalah tanggung jawab etis.

Di dalam perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/ kota ini diberlakukan penambahan pengaturan mengenai RTH. Hal ini mengingat perkembangan dan pertumbuhan kota/perkotaan disertai dengan alih fungsi lahan yang pesat, telah menimbulkan kerusakan lingkungan yang dapat menurunkan daya dukung lahan dalam menopang kehidupan masyarakat di kawasan perkotaan, sehingga perlu dilakukan upaya untuk menjaga dan meningkatkan kualitas lingkungan melalui penyediaan ruang terbuka hijau yang memadai. Adanya penambahan ketentuan tersebut mencakup 3 (tiga) hal yaitu:

1. rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau;
2. rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka nonhijau; dan
3. rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah

[199] Carroll, A.B. *The Pyramid of Corporate Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholder. Business Horizons*, Vol. 34, July-August, 1991.

kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah.

Ruang terbuka hijau terdiri dari ruang terbuka hijau publik dan ruang terbuka hijau privat. Ruang terbuka hijau publik merupakan ruang terbuka hijau yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah kota yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Ruang terbuka hijau publik meliputi taman kota, taman pemakaman umum, dan jalur hijau sepanjang jalan, sungai, dan pantai. Sedangkan ruang terbuka hijau privat meliputi kebun atau halaman rumah/gedung milik masyarakat/swasta yang ditanami tumbuhan.

Proporsi ruang terbuka hijau pada wilayah kota paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas wilayah kota.[200] Proporsi ini merupakan ukuran minimal untuk menjamin keseimbangan ekosistem kota, baik keseimbangan sistem hidrologi dan sistem mikroklimat, maupun sistem ekologis lain, yang selanjutnya akan meningkatkan ketersediaan udara bersih yang diperlukan masyarakat, serta sekaligus dapat meningkatkan nilai estetika kota. Untuk lebih meningkatkan fungsi dan proporsi ruang terbuka hijau di kota, pemerintah, masyarakat, dan swasta didorong untuk menanam tumbuhan di atas bangunan gedung miliknya.

Proporsi ruang terbuka hijau publik pada wilayah kota paling sedikit 20 (dua puluh) persen dari luas wilayah kota. Proporsi ruang terbuka hijau publik ini disediakan oleh pemerintah daerah kota dimaksudkan agar proporsi

[200] Pasal 28 sd Pasal 30 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

ruang terbuka hijau minimal dapat lebih dijamin pencapaiannya sehingga memungkinkan pemanfaatannya secara luas oleh masyarakat. Distribusi ruang terbuka hijau publik disesuaikan dengan sebaran penduduk dan hierarki pelayanan dengan memperhatikan rencana struktur dan pola ruang.

Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan yang selanjutnya disingkat RTHKP adalah bagian dari ruang terbuka suatu kawasan perkotaan yang diisi oleh tumbuhan dan tanaman guna mendukung manfaat ekologi, sosial, budaya, ekonomi dan estetika.[201] RTHKP merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota. Tujuan penataan RTHKP adalah: a) menjaga keserasian dan keseimbangan ekosistem lingkungan perkotaan; b) mewujudkan keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan di perkotaan; dan c). meningkatkan kualitas lingkungan perkotaan yang sehat, indah, bersih dan nyaman.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau dan ruang terbuka non hijau diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan.

Penyediaan dan pemanfaatan RTH dalam rencana tata ruang wilayah Kota dimaksudkan untuk menjamin tersedianya ruang yang cukup bagi:[202]

1. kawasan konservasi untuk kelestarian hidrologis;
2. kawasan pengendalian air larian dengan menyediakan kolam retensi;
3. area pengembangan keanekaragaman hayati;
4. area penciptaan iklim mikro dan pereduksi polutan di kawasan perkotaan;

[201] Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan

[202] Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan.

5. tempat rekreasi dan olahraga masyarakat;
6. tempat pemakaman umum;
7. pembatas perkembangan kota ke arah yang tidak diharapkan;
8. pengamanan sumber daya baik alam, buatan maupun historis;
9. penyediaan RTH yang bersifat privat, melalui pembatasan kepadatan serta criteria pemanfaatannya;
10. area mitigasi/evakuasi bencana; dan
11. ruang penempatan pertandaan (signage) sesuai dengan peraturan perundangan dan tidak mengganggu fungsi utama RTH tersebut.

Penyediaan RTH dalam rencana tata ruang wilayah kota dimaksudkan untuk: menjaga ketersediaan lahan sebagai kawasan resapan air, menciptakan aspek planologis perkotaan melalui keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan binaan yang berguna untuk kepentingan masyarakat, meningkatkan keserasian lingkungan perkotaan sebagai sarana pengaman lingkungan perkotaan yang aman, nyaman, segar, indah, dan bersih.

Adanya RTH ini juga membawa beberapa manfaat seperti:

1. Manfaat langsung (dalam pengertian cepat dan bersifat tangible), yaitu membentuk keindahan dan kenyamanan (teduh, segar, sejuk) dan mendapatkan bahan-bahan untuk dijual (kayu, daun, bunga, buah);
2. Manfaat tidak langsung (berjangka panjang dan bersifat intangible), yaitu pembersih udara yang sangat efektif, pemeliharaan akan kelangsungan persediaan air tanah, pelestarian fungsi lingkungan beserta segala isi flora dan fauna yang ada (konservasi hayati atau keanekaragaman hayati).

## D. Pemanfaatan dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan

pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.

Untuk pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dilakukan:

1. perumusan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis;
2. perumusan program sektoral dalam rangka perwujudan struktur ruang dan pola ruang wilayah dan kawasan strategis; dan
3. pelaksanaan pembangunan sesuai dengan program pemanfaatan ruang wilayah dan kawasan strategis.

Dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dapat diberikan insentif dan/atau disinsentif oleh Pemerintah dan pemerintah daerah. Insentif merupakan perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, berupa:

1. keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang, dan urun saham;
2. pembangunan serta pengadaan infrastruktur;
3. kemudahan prosedur perizinan; dan/atau
4. pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta dan/atau pemerintah daerah.

Disinsentif merupakan perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang, berupa:

1. pengenaan pajak yang tinggi yang disesuaikan dengan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang dan atau:
2. pembatasan penyediaan infrastruktur, pengenaan kompensasi, dan penalti.

Baik insentif maupun disinsentif diberikan dengan tetap menghormati hak masyarakat. Insentif dan disinsentif dapat diberikan oleh:

1. Pemerintah kepada pemerintah daerah;
2. Pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya; dan
3. Pemerintah kepada masyarakat.

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang wilayah dan rencana tata ruang kawasan strategis ditetapkan kawasan budi daya yang dikendalikan dan kawasan budi daya yang didorong pengembangannya. Untuk mengendalikan perkembangan kawasan budi daya yang dikendalikan pengembangannya, diterapkan mekanisme disinsentif secara ketat, sedangkan untuk mendorong perkembangan kawasan yang didorong pengembangannya diterapkan mekanisme insentif.

Pelaksanaan pembangunan dilakukan melalui pengembangan kawasan secara terpadu. Pengembangan kawasan secara terpadu dilaksanakan, antara lain, melalui penerapan kawasan siap bangun, lingkungan siap bangun yang berdiri sendiri, konsolidasi tanah, serta rehabilitasi dan revitalisasi kawasan. Pemanfaatan ruang dilaksanakan sesuai dengan:

1. standar pelayanan minimal bidang penataan ruang;
2. standar kualitas lingkungan; dan
3. daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

Standar kualitas lingkungan, antara lain, adalah baku mutu lingkungan dan ketentuan pemanfaatan ruang yang berkaitan dengan ambang batas pencemaran udara, ambang batas pencemaran air, dan ambang batas tingkat kebisingan. Baku mutu lingkungan hidup adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup.[203] Agar standar kualitas ruang dapat dipenuhi dalam pemanfaatan ruang, biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak negatif kegiatan pemanfataan ruang diperhitungkan sebagai biaya pelaksanaan kegiatan. Dengan demikian, kegiatan seperti penambangan sumber daya alam dapat dilaksanakan sejauh biaya pelaksanaan kegiatan tersebut telah memperhitungkan biaya untuk mengatasi seluruh dampak negatif yang ditimbulkan sehingga standar kualitas lingkungan dapat tetap dipenuhi. Penerapan kualitas lingkungan disesuaikan dengan jenis pemanfaatan ruang sehingga standar kualitas lingkungan di kawasan perumahan akan berbeda dengan standar kualitas lingkungan di kawasan industri.

Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan:

1. peraturan zonasi;
2. perizinan;
3. pemberian insentif:
4. pemberian disinsentif;
5. pengenaan sanksi.

[203] Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum. Sebaliknya izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Tetapi terhadap kerugian yang ditimbulkan akibat pembatalan izin ini dapat dimintakan penggantian yang layak kepada instansi pemberi izin. Selanjutnya untuk izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai lagi akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan memberikan ganti kerugian yang layak. Bagi setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Oleh sebab itu bila ada pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin tetapi tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku maka dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)[204]. Selain sanksi pidana tersebut pelaku dapat dikenai pidana tambahan berupa pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya.

## E. Hukum Adat Sebagai Aspek Budaya

Sebelum menginjak lebih jauh mengenai pembahasan Hukum Adat sebagai aspek Kebudayaan, pengertian budaya menurut Kamus Bahasa

[204] Pasal 73 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Indonesia adalah pikiran; akal budi; hasil.[205] Berbagai nilai budaya yang terkandung dalam kebudayaan dijaga dan dilestarikan melalui hal-hal pembudidayaan, perlindungan yang dilakukan oleh keluarga dan seluruh lapisan masyarakat. Dan apabila mengabaikan semua nilai-nilai kebudayaan bangsa atau daerahnya itu dianggap sebagai suatu perlawanan dan pengkhianatan terhadap leluhur yang telah mewariskannya.[206]

Herskovits memandang kebudayaan sebagai sesuatu yang turun temurun dari satu generasi ke generasi yang lain, yang kemudian disebut sebagai *superorganic.* Menurut Andreas Eppink, kebudayaan mengandung keseluruhan pengertian nilai sosial, norma sosial, ilmu pengetahuan serta keseluruhan struktur-struktur sosial, religius, dan lain-lain, tambahan lagi segala pernyataan intelektual dan artistik yang menjadi ciri khas suatu masyarakat. Menurut Edward Burnett Tylor, kebudayaan merupakan keseluruhan yang kompleks, yang di dalamnya terkandung pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, hukum, adat istiadat, dan kemampuan-kemampuan lain yang didapat seseorang sebagai anggota masyarakat. Menurut Selo Soemardjan dan Soelaiman Soemardi, kebudayaan adalah sarana hasil karya, rasa, dan cipta masyarakat.[207]

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat diambil pengertian bahwa Hukum Adat sebagai Aspek Kebudayaan adalah Hukum Adat yang dilihat dari sudut pandang nilai, norma sosial, ilmu pengetahuan serta keseluruhan

---

[205] Anonim, *Kamus Bahasa Indonesia,* (Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 2008), hlm. 356.

[206] Tulolli, Nani dkk. *Dialog Budaya Wahana Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan Bangsa.* (Jakarta : CV. Mitra Sari, 2003)

[207] http://duniabaca.com/definisi-budaya-pengertian-kebudayaan.html, diakses pada 25 Juli 2016

struktur sosial religious yang didapat seseorang dengan eksistensinya sebagai anggota masyarakat. Jika hukum adat dilihat dari segi wujud kebudayaan maka hukum adat termasuk dalam kebudayaan yang berwujud sebagai kompleks dari ide yang fungsinya untuk mengarahkan dan mengatur tingkah laku manusia dalam berkehidupan di masyarakat, dengan demikian hukum adat merupakan aspek dalam kehidupan masyarakat sebagai kebudayaan bangsa Indonesia.[208]

Hukum Adat merupakan hukum tradisional masyarakat yang merupakan perwujudan dari suatu kebutuhan hidup yang nyata serta merupakan salah satu cara pandangan hidup. Secara keseluruhannya merupakan kebudayaan masyarakat tempat hukum adat tersebut berlaku.

Apabila kita melakukan studi tentang hukum adat maka kita harus berusaha memahami cara hidup dan pandangan hidup bangsa Indonesia yang merupakan refleksi dari cara berpikir dan struktur kejiwaan bangsa Indonesia.[209] Maka jelas dikatakan bahwa memang hukum adat adalah sebagai aspek kehidupan dan budaya bangsa Indonesia karena struktur kejiwaan dan cara berfikir bangsa Indonesia tercermin lewat hukum adat itu sendiri.

Hendropuspito menyatakan nilai adalah segala sesuatu yang dihargai masyarakat karena mempunyai daya guna fungsional bagi perkembangan kehidupan manusia.[210] Budaya dapat didefinisikan bermacam-macam tergantung pada sudut pandang setiap ahli. Beberapa pengertian dibawah ini

---

[208] Sri Warjiyati, *Memahami Hukum Adat,* (Surabaya: IAIN Sunan Ampel), hlm. 15

[209] Dewi Wulansari, *Hukum Adat di Indonesia,* (Bandung: PT Refika Aditama, 2005), hlm. 64.

[210] http://id.wikipedia.org/wiki/Nilai_sosial. Nilai sosial. diakses pada tanggal 25 Juli 2016.

akan mendefinisikan budaya dari beberapa ahli dan pakar. Menurut Lehman, Himstree dan Baty, budaya diartikan sebagai sekumpulan pengalaman hidup yang ada dalam masyarakat mereka sendiri. Pengalaman hidup masyarakat tentu saja sangatlah banyak dan bervariatif, termasuk di dalamnya bagaimana perilaku dan keyakinan atau kepercayaan masyarakat itu sendiri.[211]

Menurut Mofstede, budaya adalah pemrograman kolektif atas pikiran yang membedakan anggota-anggota suatu kategori orang dari kategori lainnya. Apabila berbicara nilai-nilai budaya, kita harus membuka dahulu ruang untuk menyamakan pandangan tentang konsep nilai budaya dengan budaya. Nilai budaya adalah bagian dari budaya. Sedangkan budaya merupakan sebuah konsep lebih luas daripada sekedar nilai budaya. Untuk itu, sebelum membahas tentang nilai budaya ada baiknya kita bahas terlebih dahulu konsep tentang budaya. Dengan demikian, pemahaman kita tentang budaya/nilai budaya menjadi lebih fokus.[212]

Budaya (kebudayaan/kultur) seringkali diartikan oleh beranekaragam arti atau makna. Antara satu makna dengan makna yang lain dapat berbeda. Antara orang awan dan akademisi pun dapat berbeda pendapat tentang arti budaya ini. Bahkan di antara akademisi mempunyai pandangan yang tidak sama. Kenyataannya, budaya memang adalah sebuah konsep yang bermakna beranekaragam. Ada yang memaknainya secara luas dan ada pula yang memaknainya secara sempit. Bagi mereka yang memaknai sempit/terbatas,

---

[211] http://mediabacaan.blogspot.com/2011/03/definisi-kebudayaan-menurut-para-ahli.html#. Diakses pada 8 April 2016.

[212] http://mediabacaan.blogspot.com/2011/03/definisi-kebudayaan-menurut-para-ahli.html#. Diakses pada 8 Juni 2016.

budaya diartikan hanya sekedar sebuah seni, candi, tari-tarian, kesusastraan, dan sebagainya. Padahal bagian dari arti-arti seperti disebutkan adalah bagian dari budaya.

Dalam hal ini konsep budaya dipahami sebagai Keseluruhan sistem gagasan, tindakan, dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik diri manusia dengan belajar. Sistem gagasan atau sistem ide milik satu masyarakat yang dijadikan acuan tingkah laku dalam kehidupan sosial dari masyarakat yang bersangkutan merupakan wujud kebudayaan itu yang bersifat abstrak, sedangkan perilaku/tindakan dan hasil karya (benda-benda/"benda budaya") merupakan "gejala-gejala kebudayaan" saja.

Mengenai konsep budaya dapat dikembangkan dalam suatu perincian untuk mendapatkan pemahaman atau makna yang lebih operasional. Perincian itu terdiri dari unsur-unsur gagasan tadi yang terkait dalam suatu sistem yang dikenal dengan konsep "sistem budaya" (*cultural system*)

Sistem budaya itu adalah seperangkat pengetahuan yang meliputi pandangan hidup, keyakinan, nilai, norma, aturan, hukum yang menjadi milik suatu masyarakat melalui proses belajar, yang kemudian diacu sebagai pedoman untuk menata, menilai, menginterpretasi sejumlah benda dan peristiwa dalam beragam aspek kehidupan dalam kehidupan lingkungan masyarakat yang bersangkutan. Keseluruhan unsur tadi terkait dalam satu sistem yang dapat disebut "roh" dari kehidupan satu masyarakat. Yang terpenting di antaranya adalah nilai atau nilai budaya (*cultural value*) yang merupakan suatu konsepsi abstrak yang dianggap baik dan amat bernilai tinggi

dalam hidup, yang menjadi pedoman tertinggi kelakuan dalam kehidupan satu masyarakat.

Nilai budaya yang dimiliki satu masyarakat dapat terdiri atas beberapa kategori nilai, yaitu nilai pengetahuan, nilai religi, nilai sosial, nilai seni, dan nilai ekonomi. Dalam kategori nilai sosial ada sejumlah nilai, misalnya nilai tertib, setia kawan, harga diri, tolong-menolong, rukun, kompetitif, disiplin, dan sebagainya. Nilai disiplin juga merupakan unsur nilai religi, di samping takwa, iman, yang menjadi unsur nilai seni di samping indah, melankolis, halus, riang, dinamis, kreatif, dan lain-lain. Dengan kata lain, sebuah atau beberapa nilai tersebar sebagai unsur dalam kategori nilai-nilai: pengetahuan, religi, sosial, seni, dan ekonomi. Keseluruhan nilai-nilai itu terkait satu dengan yang lain, sehingga merupakan satu sistem nilai budaya (*cultural value system*).[213]

Nilai-nilai budaya merupakan nilai- nilai yang disepakati dan tertanam dalam suatu masyarakat, lingkup organisasi, lingkungan masyarakat, yang mengakar pada suatu kebiasaan, kepercayaan (*believe*), simbol-simbol, dengan karakteristik tertentu yang dapat dibedakan satu dan lainnya sebagai acuan perilaku dan tanggapan atas apa yang akan terjadi atau sedang terjadi. Nilai-nilai budaya akan tampak pada simbol-simbol, slogan, moto, visi misi, atau sesuatu yang nampak sebagai acuan pokok moto suatu lingkungan atau organisasi.

---

[213] Dewi Wulansari, *Hukum Adat di Indonesia,* (Bandung: PT Refika Aditama, 2007), hlm. 39.

Tidak ada yang menyangkal lagi bahwa hukum adat merupakan hukum tidak tertulis yang hidup, tumbuh, dan berkembang dalam masyarakat (*the living law*). Sadar atau tidak setiap hari kita telah melaksanakan nilai-nilai budaya hukum adat dalam berbagai aktivitas sosial budaya di masyarakat dengan mengimplementasikan kearifan lokal. Kegiatan gotong-royong, tolong menolong, musyawarah guna menyelesaikan suatu masalah merupakan contoh konkrit pelaksanaan nilai-nilai budaya hukum adat.

Jika hukum adat dilihat dari segi wujud kebudayaan, maka hukum adat termasuk dalam kebudayaan yang berwujud sebagai kompleks dari ide yang fungsinya untuk mengarahkan dan mengatur tingkah laku manusia dalam berkehidupan di masyarakat. Dengan demikian hukum adat merupakan aspek dalam kehidupan masyarakat sebagai kebudayaan bangsa Indonesia.

Nilai-nilai sosial dan budaya yang menjadi latar belakang hukum adat tersebut, serta perannya masing masing yaitu:

1. Nilai-nilai yang menunjang pembangunan (hukum), nilai-nilai mana harus dipelihara dan malahan diperkuat.
2. Nilai-nilai yang menunjang pembangunan (hukum), apabila nilai-nilai tadi disesuaikan atau diharmonisir dengan proses pembangunan.
3. Nilai-nilai yang menghambat pembangunan (hukum), akan tetapi secara berangsur-angsur akan berubah apabila karena faktor-faktor lain dalam pembangunan.
4. Nilai-nilai yang secara definitif menghambat pembangunan (hukum) dan oleh karena itu harus dihapuskan dengan sengaja.

Hukum Adat sebagai aspek kebudayaan adalah hukum adat yang dilihat dari sudut pandang nilai, norma sosial, ilmu pengetahuan serta keseluruhan struktur sosial religious yang didapat seseorang dengan eksistensinya sebagai anggota masyarakat. Jika hukum adat dilihat dari segi wujud kebudayaan maka hukum adat termasuk dalam kebudayaan yang berwujud sebagai kompleks dari ide yang fungsinya untuk mengarahkan dan mengatur tingkah laku manusia dalam berkehidupan di masyarakat, dengan demikian hukum adat merupakan aspek dalam kehidupan masyarakat sebagai kebudayaan bangsa Indonesia.

Hukum Adat merupakan hukum tradisional masyarakat yang merupakan perwujudan dari suatu kebutuhan hidup yang nyata serta merupakan salah satu cara pandangan hidup yang secara keseluruhannya merupakan kebudayaan masyarakat tempat hukum adat tersebut berlaku. Maka jelas bahwa memang hukum adat adalah sebagai aspek kehidupan dan budaya bangsa Indonesia karena struktur kejiwaan dan cara berfikir bangsa Indonesia tercermin lewat hukum adat itu sendiri.

Budaya merupakan suatu komponen yang sangat berarti bagi suatu bangsa, karena budaya merupakan perekat bangsa dan menjadi ciri khas dari suatu negara. Dengan adanya kebudayaan maka suatu negara dapat dibedakan dengan negara satu dengan negara yang lainnya karena masing-masing negara mempunyai budaya yang berbeda-beda. Karena peranan budaya sangat penting, maka perlunya pelestarian nilai-nilai budaya dalam masyarakat agar budaya tersebut tidak punah termakan usia karena jika dilihat dalam kenyataanya banyak sekali generasi muda yang kurang bahkan tidak peduli

dengan kebudayaannya. Untuk itu perlu adanya sosialisasi dan perhatian dari pemerintah serta kesadaran masyarakat khususnya masyarakat Indonesia untuk melestarikan nilai-nilai budaya dalam kehidupannya dengan cara pemberdayaan masyarakat dalam upaya pelestarian nilai budaya.

## F. Makna Filosofi *Hamemayu Hayuning Bawana*

Yogyakarta telah mencanangkan sebuah tekat dalam pembangunan lingkungan hidup, yang digali dari filosofi dasar masyarakat Jawa, dalam hal ini Kasultanan Yogyakarta dan Kasunanan Surakarta, yaitu "*Hamemayu Hayuning Bawono*" atau dalam *cengkok* lain "*Mangayu Ayuning Bawono*". Tekat ini merupakan falsafah universal yang dapat dipakai sebagai "lambaran" dalam melangkah kaitannya dengan masalah sosial, budaya, ekonomi, pendidikan maupun dalam masalah lingkungan hidup. Terjemahan secara bebas dalam bahasa Indonesia adalah "Memperindah Keindahan Alam ini" atau "Mempercantik Kecantikan Alam ini" atau "Menjaga - Mengkonservasi Keindahan dan Keagungan Ciptaan Tuhan yang ada di Dunia ini".[214]

Falsafah tersebut diukir para pendahulu dan nenek moyang kita, dengan pancaran tekad mulia yaitu tekad mengkonservasi, menjaga dan memelihara alam ini, atau tekad mengembangkan dan mengelola alam tanpa merusak, atau tekad memperbaiki tanpa menghancurkan alam dan segala yang ada di "*ngarcopodo*" ini yang merupakan pemberian, hadiah sekaligus amanat *"Gusti Allah Yang Moho Widi"*.

---

[214] Agus Maryono, Demokrasi dan Falsafah *Hamemayu Hayuning Bawana Untuk Kelestarian Lingkungan Hidup*, (Yogyakarta: Magister Teknik Sistem, Fakultas Teknik, 2010).

Dalam tulisan ini, khusus akan dibahas falsafah atau konsep *Hamamayu hayuning bawono* dari sisi Lingkungan Hidup. "Hamemayu Hayuning Bawono" dari aspek lingkungan, ekologi dan sosial sebenarnya menurut penulis dapat diartikan atau diderivasikan lebih dalam menjadi tujuh gatra yaitu:[215]

1. *Hamemayu hayuniung tirto*
2. *Hamemayu hayuning wono,*
3. *Hamemayu hayuning samodro,*
4. *Hamemayu hayuning howo,*
5. *Hamemayu hayuning bantolo,,*
6. *Hamemayu hayuning budoyo*
7. *Hamemayu hayuning manungso*

Falsafah *hammamayu hayuning tirto* (air) diartikan bahwa seluruh masyarakat baik pemerintah, legislatif, pembisnis, LSM dan rakyat kebanyakan memiliki tugas secara bersama untuk menjaga kelestarian sumberdaya air dengan segala komponen penyangganya seperti sungai, danau, situ, embung, mata air, air tanah dan siklus hidrologinya, serta komponen-komponen ekologi yang terkait dengan air. Oleh karena itu *tirto* tersebut tidak menimbulkan bahaya banjir dan kekeringan, kerena tidak melakukan *hamemayu hayuning tirto* tersebut.

*Hamemayu hayuning wono* (hutan). *Wono* atau hutan merupakan satu inti pokok dalam "*Catchment Area*" atau Daerah Aliran Sungai (DAS). Jika

[215] *Ibid.*

*Wono* rusak maka seluruh sistem alam ini akan ikut rusak, misal tata air permukaan, iklim mikro dan makro, fekuensi dan durasi hujan, kelangsungan hidup ekologi dan lain-lain. Menjaga kecantikan dan kelestarian DAS pada intinya adalah menjaga kelestarian hutan beserta seluruh tata air dan tata lingkungan yang ada didalamnya baik biotik (flora-tumbuhan dan fauna-hewan) maupun abiotik (komposisi tanah, geografi-geomorphologi, aliran air, mata air dan lain-lain).

*Hamemayu hayuning samodro* (samudera) diartikan sebagai upaya memperindah, menjaga dan melestraikan potensi bahari-samodra yang amat-sangat luas ini. Kekayaan yang terkadung di perairan laut dapat dikelola, dimanfaatkan sekaligus dijaga kelestariannya agar keindahan dan kekayaannya dapat lestari lebih-lebih dapat semakin meningkat kualitas dan kuantitasnya ekosistemnya.

*Hammamayu hayuning howo* (udara) diartikan sebagai upaya aktif untuk selalu menjaga, memperindah atau mempercantik kondisi udara atau atmosfer. Oleh karena itu perlu dikembangkan suatu program nyata untuk memperbaiki kualitas udara yang nyata-nyata sudah sangat membahayakan. Perbaikan atmosfer bisa dilakukan melalui pembatasan emisi kendaraan bermotor (missal dengan membatasi jumlah kendaraan atau memperbaiki sistem knalpot saringan kendaraan bermotor). Di samping itu bisa dilakukan dengan memperbanyak suplai oksigen melalui program hutan kota dengan penanaman tanaman-tanaman vegetasi di kota maupun pinggiran dalam jumlah mencukupi.

*Hammamayu hayuning bantolo* (tanah) diartikan sebagai upaya konservasi tanah dan sumber daya alam dan minaral yang ada didalamnya. Maka perlu pelestarian tanah tempat manusia berpijak dari segala macam polusi yang merupakan beban berat bagi daya dukung tanah tersebut. Misalnya polusi sampah plastik, polusi zat-zat kimia, bensin, detergen dan polusi-polusi lain yang masuk kedalam tanah. *Hamemayu hayuning bantolo (bumi)* bisa diartikan juga sebagai usaha untuk mengatur pola eksploitasi mineral, tambang maupun bahan galian sekaligus menghindarkan sejauh mungkin dampak negatif yang muncul dari eksploitasi tersebut bahkan justru memperbaiki kualitas tanah yang ada.

*Hammamayu hayuning budoyo* dimaksudkan sebagai usaha "nguri-uri" kebudayaan baik yang kita miliki dan meminimalisir atau menghilangkan perilaku atau kebiasaan buruk yang ada dan berupaya menumbukan budaya baik sesuai dengan tuntutan jaman. Kaitannya dengan kepentingan pelestarian lingkungan adalah, upaya memperbaiki kebiasaan atau budaya untuk tidak memperparah kerusakan lingkungan, namun justru harus memperbaiki lingkungan. Misalnya kebiasaan membuang sampah domestik dan air kotor langsung ke sungai tanpa diperbaiki kualitasnya, kebiasaan tidak menghormati komponen ekologi lingkungan misalnya kebiasaan berburu burung-burung, hewan dan insekta yang ada di sekitar kita, kebiasaan menebang pohon tanpa menanam kembali, merokok, kampanye berpolusi, boros dalam penggunaan air dan energi, tidak respek terhadap sesama hidup termasuk kepada hewan dan tumbuhan dan kebiasaan-kebiasaan lain yang terkait dengan perusakan

lingkungan. Selama budaya kita belum terbentuk dan tidak dibentuk sehingga masyarakat menjadi mengerti dan menghormati lingkungan, maka korban-korban kerusakan lingkungan akan semakin parah.

*Hamemayu hayuning manungsa* (manusia): seperti diketahui bersama bahwa manusia merupakan inti roh dari alam lingkungan sekitarnya. Jika manusia berperilaku-berbudaya buruk, maka lingkungan akan rusak. Jika manusia hanya menggunakan nafsu "angkara murka"-nya maka yang paling pertama menderita adalah lingkungan. Kalau manusia lupa bahwa dirinya adalah bagian dari lingkungan dan merupakan pesuruh "Gusti Allah" yang harus menjadi aktor pemelihara dan mengelola alam sekitar ini, maka alam inipun akan rusak oleh ulah manusia itu sendiri. Jadi, di dalam *"hammamayu hayuning manungsa"* tersirat suatu himbauan untuk menjadi *"sejatining manungso"* dengan memanusiakan manusia. Di dalam memanusiakan manusia sangat diperlukan usaha mempercantik kecantikan sifat manusia sebagai aktor sentral dalam konservasi lingkungan. Sehingga tumbuhlah dalam diri manusia tersebut *respect* atau rasa hormat kepada komponen ekologi-lingkungan dan *sepodo-podo*, seperti hormat terhadap hewan dari mikroorganisme, binatang melata sampai yang berjalan tegak dan hormat terhadap seluruh tumbuhan-tumbuhan berserta habitat dan ekosistemnya termasuk hormat kepada manuasi lainnya. Rasa hormat manusia tersebut akan menghasilkan teknologi dan rekayasa yang juga hormat terhadap lingkungannya. Tanpa mengembangkan rasa hormat setiap individu manusia terhadap alam-lingkungannya maka sebenarnya manusia tersebut akan menjadi aktor perusak alam nomor satu.

Dari uraian tujuh gatra di atas, maka konsekuensi dari pengambilan falsafah *"Hamemayu Hayuning Bawono"* tersebut harus diimplementasikan, harus ditata dan diatur sedemikian rupa sehingga falsafah tersebut benar-benar membumi dan merasuk pada setiap sanubari individu manusia Yogyakarta dan Jawa Tengah, syukur sampai menyebar di seantero Indonesia. Falsafah tersebut harus bisa mewarnai seluruh program kerja yang dicanangkan oleh pemerintah DIY (seperti Dinas PU ESDM DIY, BLH DIY, Bappeda DIY, Dinas Pertanian DIY, Kehutanan DIY). Di samping itu seluruh kegiatan informal masyarakat khususnya berpijak pada konsep "mempercantik kecantikan dunia ini". Lebih jauh, karena arti falsafah tersebut belum dimengerti oleh sebagian besar "*priyayi Ngayogjokarto, Surokarto, Cirebon, Banyumas, Kedu, Semarang, Demak, Wonogiri, Karanganyar,* dan lain sebagainya, maka sangat diperlukan upaya sosialisasi arti luhur yang tersirat dalam falsafah *Hammamayu Hayuning Bawono* tersebut ke seluruh komponen masyarakat. Tanpa sosialisasi arti filosofi keseluruhan dari *"Hammamayu Hayuning Bawono"* didalam kehidupan masyarakat dan pemerintahan, maka falsafah atau motto tersebut hanya sekedar sebagai penyedap rasa belaka yang dipasang dimana-mana tapi kosong.

Keterkaitannya dengan demokrasi air dan alam, dapat dijelaskan bahwa konsep *Hamemayu Hayuning Bawono*, tersebut mengandung arti bahwa seluruh yang ada di alam ini perlu dikonservasi, dijaga dan dipelihara oleh manusia. Karena alam ini adalah milik alam (Tuhan Yang Maha Esa) diserahkan kepada manusia atau kepada seluruh rakyat. Sedangkan secara

harafiah dari demokrasi adalah "kekuasaan ditangan rakyat". Hal ini mengandung makna, bahwa masyarakat secara keselurauhanlah yang memiliki kewenangan dalam mengatur lingkungan hidup ini. Bukan hanya menyarakat yang kebetulan menjadi pejabat, penguasa, pengusaha, institusi bisnis, negara adidaya dan bahkan perseorangan yang punya akses dan kekuasaan untuk menentukan. Jadi demokrasi terkait dengan alam biotik dan abiotik diartikan bahwa kewenangan dalam mengatur, mengelola dan memelihara benar-benar ditangan masyarakat tanpa membadekan kekuatannya dan posisinya, semua mempunyai andil, hak dan tanggung jawab serta suara dalam mengelola alam ini. Penguasaan oleh pihak tertentu atas sumberdaya alam (termasuk air) merupakan pencederaan terhadap demokrasi itu sendiri. Demokrasi bertujuan untuk kesejahteraan masyarakan yang berkelanjutan, maka upaya konservasi alam sebagai adalah bagian yang maha penting dalam demokrasi. Lebih jelas lagi, demokrasi dalam sumberdaya alam, adalah kesamaan atau kesetaran serta keadilan terhadap hak dan kewajiban setiap individu terkait dengan semberdaya alam.

## G. Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan

Menurut Maria Farida Indrati, istilah perundang-undangan (legislation, wetgeving, atau gesetzgebung) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:[216]

[216] Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan, dasar-Dasar dan Pembentukannya, Yogyakarta: Kanisius, 1998, hal. 3.

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di Tingkat Daerah.

Salah satu peraturan di tingkat daerah adalah Peraturan Daerah yang di dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menetapkan bahwa jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang;
4. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Peraturan Presiden;
7. Peraturan Daerah Provinsi; dan
8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Sinkronisasi adalah penyelarasan dan penyelerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundangundangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Proses sinkronisasi peraturan bertujuan untuk melihat adanya keselarasan

antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya. Sinkronisasi dilakukan baik secara vertikal dengan peraturan di atasnya maupun secara horizontal dengan peraturan yang setara[217]. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya[218].

Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang ini adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan di bidang penataan ruang yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif[219]. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu[220]: a. Sinkronisasi Vertikal Dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundangundangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain. Di samping harus memperhatikan hierarki peraturan perundangundangan, sinkronisasi vertikal harus juga diperhatikan kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. b. Sinkronisasi Horizontal Dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundangundangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Sinkronisasi horizontal juga harus dilakukan secara kronologis, sesuai dengan urutan waktu

[217] http://www.penataanruang.net/ta/Lapan04/P2/ SinkronisasiUU/ Bab4.pdf diakses tanggal 12 Agustus 2016.
[218] Ibid.
[219] Ibid.
[220] Ibid.

ditetapkannya peraturan perundangan-undangan yang bersangkutan. Secara umum, prosedur sinkronisasi diawali dengan inventarisasi, yaitu suatu kegiatan untuk mengetahui dan memperoleh data dan informasi tentang peraturan perundangan

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan daerah otonom setingkat provinsi yang terletak di bagian selatan Pulau Jawa bagian tengah, dengan ibukota Kota Yogyakarta. DIY berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah dan Samudera Hindia, dengan luas wilayah 3.185,80 km2 atau kurang lebih 0,15% luas daratan Indonesia.[221] Wilayah ini terdiri atas satu kota dan empat kabupaten, yaitu:

1. Kota Yogyakarta;
2. Kabupaten Sleman;
3. Kabupaten Bantul;
4. Kabupaten Gunungkidul; dan
5. Kabupaten Kulon Progo.

Sebutan "istimewa" untuk Yogyakarta bukanlah tanpa maksud. DIY dikenal sebagai wilayah yang kaya akan potensi budaya, baik budaya bendawi yang kasat mata (*tangible culture*) maupun yang berwujud sistem nilai (*intangible culture*).[222] Dikenal dengan berbagai predikat seperti Kota Perjuangan, Kota Pelajar, Kota Kebudayaan, Kota Pariwisata, Kota Gudeg, dan Kota Sepeda cukup menggambarkan keistimewaannya. Selain itu, wilayah

[221] http://dppka.jogjaprov.go.id/document/infoyogyakarta.pdf diakses tanggal 30 Mei 2016.

[222] Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, *Ensiklopedi Kraton Yogyakarta*, (Yogyakarta, 2009). hlm. 5.

ini juga mempunyai sejarah yang cukup panjang, bahkan sejak sebelum kemerdekaan negara Republik Indonesia (RI).

Pada tahun 2012 tepatnya pada tanggal 30 Agustus, DIY kembali memasuki babak baru dalam perjalanan sejarahnya. Pada hari itu Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (RUUK DIY) resmi disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-undang tersebut merupakan bentuk pengakuan sekaligus penghormatan negara atas satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

Adapun kronologi terbentuknya Undang-Undang Keistimewaan DIY adalah:

**1. Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Sebelum Undang-Undang Keistimewaan**

Sejarah DIY telah berjalan cukup panjang, bahkan sejak sebelum masa kemerdekaan. Berawal dari Kerajaan Mataram yang dibagi dua berdasarkan Perjanjian Giyanti (*Palihan Nagari*) pada tanggal 13 Februari 1755 (Kamis *Kliwon,* 29 *Rabiulakhir*, Be 1680 tahun Jawa, wuku *Langkir*), hingga kini keistimewaan DIY masih diakui dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

Sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta merupakan daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri atau disebut Daerah Swapraja, yaitu

Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman.[223] Daerah yang mempunyai asal-usul dengan pemerintahannya sendiri, di jaman penjajahan Hindia Belanda disebut *Zelfbesturende Landschappen.*[224]

Kasultanan maupun Pakualaman diakui oleh Pemerintah Hindia Belanda sebagai kerajaan dengan hak mengatur rumah tangga sendiri. Semua itu dinyatakan dalam kontrak politik. Terakhir Kontrak Politik Kasultanan tercantum dalam *Staatsblad* 1941 No. 47 dan Kontrak Politik Pakualaman dalam *Staatsblad* 1941 No. 577.[225]

Setelah Proklamasi Kemerdekaan RI, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menyatakan kepada Presiden RI, bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman menjadi bagian wilayah Negara RI, bergabung menjadi satu kesatuan yang dinyatakan sebagai DIY. Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI. Hal tersebut dinyatakan dalam:[226]

a. Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 19 Agustus 1945 dari Presiden RI;
b. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Amanat Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945 (dibuat secara terpisah); dan

---

[223] http://dppka.jogjaprov.go.id/document/infoyogyakarta.pdf diakses tanggal 27 Mei 2016.
[224] http://www.pendidikan-diy.go.id, diakses tanggal 25 Juli 2016.
[225] *Ibid.*
[226] http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah_Istimewa_Yogyakarta diakses tanggal 12 Juni 2016.

c. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945 (dibuat bersama dalam satu naskah).

Pada awal tahun 1946, karena kondisi Jakarta tidak aman, ibukota negara dipindahkan ke Yogyakarta. Salah satu alasan terpilihnya Yogyakarta adalah karena pada tanggal 5 September 1945 Kesultanan dan Pakualaman bermaklumat seluruh rakyat Yogyakarta setia kepada negara. Prof. Dr. Suhartono W.P., seorang penulis, mengatakan, "Dari maklumat tersebut jelas bahwa para pemimpin dan rakyat Yogyakarta adalah *republiken* dan dua kerajaan itu terintegrasi dalam RI. Dukungan terhadap RI yang dilakukan kedua tokoh Yogyakarta itu adalah pertama kali dilakukan penguasa lokal di Indonesia."[227]

Pengakuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) atas keistimewaan suatu daerah telah ada sejak jaman kemerdekaan. Hal ini terdapat dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) yang menyatakan, "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa."

Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dibentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan

[227] Bambang Sigap Sumantri, *Sepanjang Hayat Bersama Rakyat: 100 Tahun Sultan Hamengku Buwono IX*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2012), hlm. 175.

Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Dalam Pasal 1 ayat (2) undang-undang tersebut antara lain dinyatakan, "Daerah-daerah yang mempunyai hak, asal-usul dan di zaman sebelum RI mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa dengan Undang-Undang Pembentukan dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri."

Selain ketentuan-ketentuan yang mengatur secara umum, dalam undang-undang tersebut terdapat beberapa ketentuan yang secara khusus mengatur tentang Daerah Istimewa. Dalam Pasal 18 ayat (5) undang-undang tersebut diatur bahwa Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum RI dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu. Pada Pasal 18 ayat (6) diatur bahwa untuk Daerah Istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah oleh Presiden dengan mengingat syarat-syarat tersebut pada ayat (5).

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka Yogyakarta memenuhi syarat sebagai sebuah daerah yang bersifat istimewa. Pemerintahan yang ada di Yogyakarta telah ada sejak jauh sebelum RI. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I pada tahun 1755, sedangkan Kadipaten Pakualaman didirikan oleh Pangeran Notokusumo

(saudara Sultan Hamengku Buwono II) yang bergelar Adipati Paku Alam I pada tahun 1813.[228]

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa DIY setingkat dengan propinsi, meliputi Kesultanan Yogyakarta dan daerah Paku Alaman. Selain mengatur tentang wilayah dan kedudukannya, undang-undang tersebut juga mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY dan urusan rumah tangga DIY. Undang-undang ini mewajibkan Yogyakarta tetap harus menjalankan urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain yang telah ditetapkan sebelum Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Selain itu Pemerintah Yogyakarta juga harus menanggung semua hutang-piutang yang terjadi sebelum pembentukan DIY.

Pada tanggal 14 Agustus 1950 ditetapkan dan diundangkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Adanya perubahan undang-undang tersebut, maka terdapat ayat baru yang mengatur tentang waktu peletakan jabatan anggota-anggota DPRD DIY. Perubahan lainnya adalah mengenai hal-hal yang termasuk dalam urusan rumah tangga DIY. Khusus mengenai masa jabatan, perubahan kembali dilakukan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun

[228] http://dppka.jogjaprov.go.id/document/infoyogyakarta.pdf diakses tanggal 20 Mei 2016.

1955 tentang Pengubahan Undang-Undang Nomor 3 1950 jo Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY.

Adanya perkembangan ketatanegaraan, ditetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut merupakan pembaharuan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, menyesuaikan dengan Negara Kesatuan. Undang-undang tersebut berlaku untuk seluruh Indonesia.

Berdasarkan undang-undang tersebut, keistimewaan suatu Daerah Istimewa terletak dalam kedudukan kepala daerahnya. Sejalan dengan apa yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Pemerintah Pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat tertentu. Selain itu, dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa karena Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh penguasa Pemerintah Pusat, maka:

1. Tidak dapat ditumbangkan oleh DPRD; sedangkan
2. mengenai gaji dan segala "*emolumenten*"12 yang melekat kepada jabatan Kepala Daerah itu, tidak ditetapkan oleh daerah itu sendiri, melainkan oleh Pemerintah Pusat.

Dalam perkembangannya terdapat dua undang-undang yang mengatur mengenai pokok-pokok pemerintahan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dibentuk 12 honorarium (Bld) sehubungan dengan perkembangan ketatanegaraan dalam rangka kembali kepada UUD 1945 sejak Dekrit Presiden RI tanggal 5 Juli 1959.

Berdasarkan Pasal 88 undang-undang tersebut, DIY adalah propinsi. Sifat istimewa suatu daerah berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang masih diakui, berlaku terus hingga dihapuskan. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY tidak terikat pada jangka waktu masa jabatan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (5) undang-undang tersebut.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tidak berlaku lagi sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dibentuk antara lain untuk sejauh mungkin menyeragamkan kedudukan Pemerintah Daerah dan untuk menjamin terselenggaranya tertib pemerintah.

Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan, dengan undang-undang ini diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab, yang dapat menjamin perkembangan dan

pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Undang-undang ini berlaku untuk seluruh daerah di Indonesia, termasuk DIY.

Meskipun dimaksudkan untuk penyeragaman kedudukan Pemerintah Daerah, namun undang-undang ini tetap mengakui keistimewaan DIY. Hal ini dapat diketahui dalam Pasal 91 (Aturan Peralihan) huruf b. Yang menentukan bahwa: "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut undang-undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya."

Pasca berakhirnya Orde Baru, pengakuan legal atas keberadaan daerah istimewa masih tetap berlaku. Pasal 122 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah antara lain menyatakan bahwa keistimewaan untuk Provinsi DIY, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, adalah tetap. Lebih lanjut dalam Penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa pengakuan keistimewaan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil

Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.

Ketentuan mengenai pemerintahan daerah selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam konsideran "Menimbang" undang-undang ini dinyatakan bahwa salah satu hal yang harus diperhatikan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI.

Dalam Pasal 2 ayat (8) undang-undang tersebut secara eksplisit dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka di DIY kemudian diwujudkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

**2. Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Setelah Undang-Undang Keistimewaan**

Perumusan regulasi mengenai keistimewaan Provinsi DIY semakin mendesak dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut.[229]

a. Pengisian jabatan gubernur yang masih melahirkan kontroversi karena tidak memiliki kejelasan aturan, sehingga membutuhkan instrumen hukum baru yang jelas.

---

[229] *Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, Monograph on Politics and Government Vol. 2, No. 1. 2008 (1-122)*, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, (Yogyakarta: 2008), hlm 8.

b. Pengaturan mengenai substansi keistimewaan masih belum terumuskan secara jelas. Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 beserta regulasi-regulasi lain yang mengikutinya, status keistimewaan Yogyakarta lebih pada label ketimbang substansi.

c. Perkembangan politik Indonesia pada aras nasional menunjukkan masih tersendat-sendatnya proses reformasi.

Pengalaman membuktikan, Yogyakarta telah memainkan peranan strategis sebagai sumber inspirasi bagi penguatan ke-Indonesia-an. Karenanya, sebuah penegasan kembali mengenai keistimewaan Yogyakarta akan memfasilitasi kembalinya peran tingkat (KBBI) sejarah Yogyakarta sebagai sumber inspirasi untuk menjawab persoalan-persoalan strategis bangsa, terutama yang terkait dengan masalah ke-Indonesia-an, di mana kemajemukan sebagai berkah sedang mengalami kemerosotan menjadi persoalan di berbagai daerah.

Selain pertimbangan-pertimbangan tersebut, terdapat beberapa alasan untuk menjawab pertanyaan mengenai rasionalitas atau relevansi pemberian status keistimewaan, yaitu:

a. Alasan Filosofis

Pilihan sadar untuk menjadi bagian Indonesia merupakan refleksi filosofis Kasultanan, Pakualaman, dan masyarakat Yogyakarta secara keseluruhan yang mengagungkan kebhineka-an dalam ke-ika-an sebagaimana tertuang dalam Pancasila dan UUD 1945. Keistimewaan Yogyakarta bisa menjadi solusi bagi Indonesia yang dihadapkan pada

masalah. Oleh karena itu, rumusan keistimewaan Provinsi DIY harus menjadi dasar pengokohan lebih lanjut masyarakat multi-kultural yang mampu membangun keharmonisan dan kohesivitas sosial.

b. Alasan Kesejarahan-Politis

DIY memiliki sejarah yang khas dalam dirinya sendiri, yang sekaligus merupakan bagian dari sejarah survivalitas Indonesia sebagai sebuah bangsa dan negara. Kekhasan ini tidak dimiliki daerah lainnya. Status keistimewaan Yogyakarta merupakan pilihan politik sadar yang diambil oleh penguasa Yogyakarta, yakni Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, bukan pemberian dari entitas politik nasional. Hal ini penting untuk dipahami karena dari sisi keorganisasian keduanya memiliki struktur yang lengkap dan lebih siap untuk menjadi sebuah negara merdeka.

c. Alasan Yuridis

Amanat Sri Paduka Ingkeng Sinuwun Kanjeng Sultan dan Amanat Sri Paduka Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Ario Paku Alam dapat dideskripsikan sebagai *novum* hukum yang menyatakan bahwa status Yogyakarta telah mengalami perubahan dari sebuah daerah *Zelfbesturende Landschappen* atau Daerah Swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial NKRI.

Dalam rentang waktu antara tahun 1950 s.d. 2014 (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah istimewa Yogyakarta sampai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah) terdapat konsistensi pada level yuridis yang mengakui keberadaan suatu daerah yang bersifat istimewa. Namun hal tersebut tidak diikuti dengan pengaturan yang bersifat komprehensif mengenai substansi keistimewaan sebuah daerah. Kehadiran sebuah undang-undang tentang keistimewaan Yogyakarta yang komprehensif sangat diperlukan guna memberikan jaminan hukum bagi pelaksanaan pemerintahan di Yogyakarta.

d. Alasan Sosio-Psikologis

Dalam beberapa puluh tahun terakhir ini, Yogyakarta bisa dipastikan akan terus mengalami perubahan sosial yang sangat dramatis. Perkembangan tersebut tidak secara otomatis meminggirkan sentralitas Kasultanan dan Pakualaman sebagai sumber rujukan penting bagi mayoritas warga Yogyakarta. Sebagian besar masyarakat tetap memandang dan mengakui Kasultanan dan Pakualaman sebagai pusat Budaya Jawa dan simbol pengayom.

e. Alasan Akademis-Komparatif

Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Rasionalitas bagi pemberian status keistimewaan bagi Yogyakarta sebagai wujud konkret dari kebijakan desentralisasi yang bercorak asimetris mendapatkan pembenarannya.

Dengan berbagai pertimbangan dan alasan yang antara lain telah dikemukakan, serta setelah melalui proses yang cukup panjang, akhirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK DIY) disahkan oleh DPR dalam Sidang Paripurna yang diselenggarakan pada hari Kamis, 30 Agustus 2012. Berbeda dengan peraturan-peraturan sebelumnya, undang-undang yang terdiri atas 16 bab dan 51 pasal ini mengatur keistimewaan DIY secara lebih menyeluruh. Dalam Pasal 1 angka 1, undang-undang ini dinyatakan bahwa DIY adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka NKRI. Lebih lanjut dalam angka 2. dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "keistimewaan" adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan istimewa, sebagaimana dinyatakan dalam angka 3, adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Pengaturan mengenai kewenangan istimewa terdapat dalam Pasal 6 dan Pasal 7 undang-undang ini. Kewenangan istimewa DIY berada di provinsi. Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan

keistimewaan yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi:

a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur;
b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
c. kebudayaan;
d. pertanahan; dan
e. tata ruang.

Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan keistimewaan diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais) Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa, di mana Perdais ini dibentuk oleh DPRD DIY bersama gubernur untuk mengatur penyelenggaraan kewenangan urusan keistimewaan.

Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) DIY sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2029 mempunyai berkedudukan sebagai: a) penjabaran rencana tata ruang wilayah Nasional; b)acuan untuk penataan ruang wilayah Kabupaten/Kota; c) setingkat dengan Rencana Pembangunan

Jangka Panjang Daerah, keduanya dapat berfungsi sebagai acuan secara timbal balik. Sedangkan fungsi RTRWP DIY adalah:[230]

a. dasar pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang Daerah;
b. pengarah upaya mewujudkan keterkaitan, keserasian dan keseimbangan perkembangan antar sektor dan antar wilayah di Daerah;
c. aturan dan arahan lokasi investasi yang dilaksanakan pemerintah, swasta, dan masyarakat;dan
d. pedoman penataan ruang Kawasan Strategis Provinsi.

Rencana Struktur Ruang Wilayah DIY terdiri atas Rencana pengembangan sistem perkotaan di DIY dan Sistem jaringan prasarana wilayah DIY. Rencana struktur ruang wilayah ini akan diwujudkan dalam bentuk kebijakan pengembangan, strategi pengembangan, dan arahan pengembangan. Kebijakan pengembangan sistem perkotaan yang akan ditempuh adalah:

a. memantapkan struktur atau hirarki sistem perkotaan;
b. mendesentralisasikan sebagian fungsi Kota Yogyakarta ke ibukota kabupaten dan ibukota kecamatan di Daerah;dan
c. mengintegrasikan fungsi setiap kota dalam sistem perkotaan di Daerah.

Mengenai strategi pengembangan sistem perkotaan dilakukan melalui:

a. memantapkan fungsi setiap kota di Daerah;

[230] Lihat Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2029.

b. memberikan insentif bagi desentralisasi fungsi;

c. mengembangkan sistem prasarana wilayah.

Mengenai arahan pengembangan sistem perkotaan dalam satu kesatuan wilayah secara spasial dan fungsional direncanakan secara hirarki sebagai berikut:

a. hirarki I : Kota Yogyakarta;

b. hirarki II : Ibu Kota Kabupaten (IKB) Sleman, Ibu Kota Kecamatan (IKK) Godean, IKK Gamping, IKK Depok, IKK Pakem, IKK Prambanan, IKB Bantul, IKK Piyungan, IKK Imogiri, IKK Srandakan, IKK Kasihan, IKK Sewon, IKK Banguntapan, IKB Wonosari, IKB Wates;

c. hirarki III : IKK Temon, IKK Nanggulan, IKK Sentolo, Satuan Permukiman (SP) Dekso, IKK Galur, IKK Kretek, IKK Sedayu, IKK Minggir , IKK Moyudan, IKK Tempel, IKK Kalasan, IKK Berbah, IKK Playen, IKK Semanu, IKK Karangmojo, IKK Nglipar, IKK Semin, IKK Rongkop, IKK Mlati, IKK Ngaglik;dan

d. hirarki IV : IKK Kokap, IKK Girimulyo, IKK Samigaluh, IKK Kalibawang, IKK Panjatan, IKK Lendah, IKK Pajangan, IKK Pandak, IKK Bambanglipuro, IKK Sanden, IKK Pundong, IKK Jetis, IKK Pleret, IKK Dlingo, IKK Seyegan, IKK Turi, IKK Cangkringan, IKK Ngemplak, IKK Patuk, SP

Sambipitu, IKK Panggang, IKK Paliyan, IKK Ngawen, IKK Tepus, IKK Ponjong, SP Jepitu, IKK Girisubo, IKK Gedangsari, IKK Tanjungsari, IKK Saptosari, IKK Purwosari.

Selanjutnya mengenai pengembangan sistem perkotaan untuk kesesuaian fungsi, daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup direncanakan sebagai berikut:

a. kota besar : Kota Yogyakarta;

b. kota sedang : IKB Bantul, IKB Sleman, IKB Wates, IKB Wonosari, IKK Depok;dan

c. kota kecil : IKK Kasihan, IKK Sewon, IKK Banguntapan, IKK Srandakan, IKK Kretek, IKK Piyungan IKK Pajangan, IKK Pandak, IKK Imogiri, IKK Pleret, IKK Sentolo, IKK Nanggulan, IKK Samigaluh, IKK Kalibawang, IKK Temon, IKK Galur, IKK Panjatan, IKK Lendah, IKK Kokap, IKK Girimulyo; IKK Tempel, IKK Turi, IKK Pakem, IKK Godean, IKK Gamping, IKK Seyegan, IKK Prambanan, IKK Kalasan, IKK Mlati, IKK Ngaglik, IKK Patuk, IKK Playen, IKK Semanu IKK Karangmojo, IKK Panggang, IKK Paliyan, IKK Ngawen, IKK Ponjong, IKK Semin;

Untuk arahan pengembangan sistem perkotaan dalam sistem pelayanan Wilayah direncanakan sebagai berikut :

a. Pusat Kegiatan Nasional (PKN):

   Kawasan Perkotaan Yogyakarta (Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta), meliputi Kota Yogyakarta, Kecamatan Depok, sebagian Kecamatan Ngaglik, sebagian Kecamatan Mlati, sebagian Kecamatan Godean, sebagian Kecamatan Gamping, sebagian Kecamatan Ngemplak, sebagian Kecamatan Kasihan, sebagian Kecamatan Sewon, sebagian Kecamatan Banguntapan;

b. Pusat Kegiatan7 Wilayah (PKW) meliputi :

   Kawasan Perkotaan Sleman, Bantul;

c. Pusat Kegiatan Wilayah Promosi (PKWp) meliputi :

   Kawasan Perkotaan Wates dan Wonosari;

d. Pusat Kegiatan Lokal (PKL) meliputi:

   Kawasan Perkotaan Kokap, Girimulyo, Samigaluh, Kalibawang, Panjatan, Lendah, Pajangan, Pandak, Bambanglipuro, Sanden, Pundong, Jetis, Pleret, Seyegan, Turi, Cangkringan, Patuk, Dlingo, Panggang, Paliyan, Ngawen, Tepus, Ponjong, Mlati, Ngaglik, Prambanan, Piyungan, Srandakan, Godean.[231]

Rencana pengembangan sistem prasarana wilayah di DIY diwujudkan dalam bentuk kebijakan pengembangan, strategi pengembangan, dan arahan pengembangan. Sistem prasarana wilayah terdiri atas : jaringan jalan, jaringan jalan kereta api, jaringan prasarana transportasi laut, jaringan prasarana

---

[231] *Ibid.*

transportasi udara, jaringan telematika, prasarana sumber daya air, jaringan energi, dan prasarana lingkungan.

**a. Rencana Pengembangan Jaringan Jalan**

Rencana pengembangan jaringan jalan meliputi:

1) meningkatkan aksesibilitas ke seluruh Wilayah Daerah dan menembus keterisolasian;
2) menciptakan keterpaduan yang maksimal antar berbagai moda transportasi Wilayah dan kota di Daerah;
3) meningkatkan efektivitas dan efisiensi jaringan jalan.

Selanjutnya strategi pengembangan jaringan jalan yang ditetapkan adalah:

1) meningkatkan kualitas sistem jaringan jalan;
2) meningkatkan kualitas jalan beserta bangunan pelengkap jalan sesuai fungsinya termasuk *fly over dan under pass*;
3) meningkatkan kelengkapan jalan;
4) mengembangkan sistem perparkiran yang efektif dan efisien;
5) mengurangi jumlah perlintasan sebidang dengan jalan kereta api;dan
6) membangun jaringan jalan baru.

Mengenai pengembangan pada sistem jaringan jalan primer ditetapkan terminal untuk penumpang sebagai berikut :

1) terminal tipe A di Kota Yogyakarta;
2) terminal tipe B di Kabupaten Sleman;
3) terminal tipe A di Kabupaten Gunungkidul;

4) terminal tipe A di Kabupaten Kulon Progo;

5) terminal tipe B di Kabupaten Bantul.

Pengembangan sistem jaringan jalan primer ditetapkan bahwa untuk terminal barang adalah sebagai berikut :

1) terminal barang Sedayu di Kabupaten Bantul untuk jangka pendek dan Sentolo di Kabupaten Kulon Progo untuk jangka panjang;dan
2) sub terminal barang sebagai hub di Kota Yogyakarta, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul.

Menyangkut pengembangan pada jalan arteri/ kolektor primer ditetapkan *rest area* di Tempel dan Kalasan Kabupaten Sleman, Temon Kabupaten Kulon Progo dan Bunder Kabupaten Gunungkidul.

**b. Rencana Pengembangan Jaringan Jalan Kereta Api**

Pengembangan jaringan jalan kereta api di DIY maka yang akan dilakukan adalah dengan meningkatkan peran kereta api sebagai angkutan regional/wilayah melalui pengembangan poros utama timur–barat, dan utara-selatan. Pengembangan jaringan jalan kereta api dilakukan dengan menyediakan ruang untuk mendukung pengembangan jaringan kereta api jalur selatan, dan pengembangan jalur utara-selatan dengan cara:

1) menerapkan kebijakan nasional penetapan jaringan kereta api jalur selatan Pulau Jawa;
2) merencanakan Jaringan Kereta Api sesuai dengan kebijakan nasional sistem jaringan kereta api;dan
3) mengembangkan jaringan kereta api perkotaan.

Adapun sistem jaringan jalan kereta api direncanakan sebagai berikut :

1) jaringan jalan kereta api Jakarta– Yogyakarta- Surabaya;
2) jalur ganda Kutoarjo–Yogyakarta–Surakarta;
3) jaringan jalan kereta api Metropolitan Yogyakarta–Surakarta;dan
4) jaringan jalan kereta api Parangtritis–Yogyakarta–Borobudur.

Untuk mendukung jaringan jalan kereta api tersebut di atas maka dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:

1) Stasiun Tugu dan Stasiun Lempuyangan sebagai stasiun angkutan penumpang;
2) Balai Yasa Pengok sebagai bengkel kereta api;
3) Stasiun Maguwo sebagai pendukung terminal angkutan udara di bandara Adisucipto;
4) Stasiun Sedayu sebagai terminal bongkar muat dan pergudangan;dan
5) Stasiun Rewulu sebagai terminal khusus Bahan Bakar Minyak.

**c. Rencana Pengembangan Jaringan Prasarana Transportasi Laut**

Kebijakan pengembangan jaringan prasarana transportasi laut dengan mengupayakan pembukaan akses selatan sebagai pelabuhan perikanan. Hal ini dilakukan dengan pengembangan jaringan prasarana transportasi laut ditetapkan sebagai berikut :

1) menyinergikan pelabuhan-pelabuhan perikanan;
2) mendukung upaya ekspor terutama hasil laut.

Untuk mewujudkan pengembangan jaringan prasarana transportasi laut tersebut dilakukan dengan mengoptimalkan Pelabuhan Perikanan Pantai (PPP)

Sadeng di Kabupaten Gunungkidul, mengembangkan Pelabuhan Perikanan (PP) Glagah di Kabupaten Kulon Progo serta PP Pandansimo di Kabupaten Bantul sebagai pelabuhan perikanan dan pendukung wisata pantai.

**d. Rencana Pengembangan Jaringan Prasarana Transportasi Udara**

Kebijakan pengembangan jaringan prasarana transportasi udara dimaksudkan untuk mendukung kebijakan nasional mengenai peran bandara Adisutjipto sebagai Pusat Penyebaran Sekunder dan pengembangan landasan TNI AU Gading sebagai landasan pendukung (*auxilliary field* ). Hal ini disesuaikan dengan kebijakan pengembangan sistem jaringan transportasi udara nasional.

Pengembangan jaringan prasarana transportasi udara ditetapkan dengan strategi pengembangan sebagai berikut :

1) memadukan berbagai pelayanan transportasi wilayah Jawa Selatan Bagian Tengah;dan
2) menyediakan ruang untuk pengembangan Bandara Adisutjipto.

Untuk mewujudkan hal tersebut maka arah pengembangan jaringan prasarana transportasi udara dilakukan dengan mengembangkan bandar udara Adisutjipto. Pengembangan bandar udara Adisutjipto dilakukan dengan memperkuat simpul bandara udara melalui keterpaduan fungsi terminal angkutan bus antar wilayah, kereta api dan angkutan perkotaan.

**e. Rencana Pengembangan Jaringan Prasarana Telematika**

Kebijakan pengembangan jaringan prasarana telematika dimaksudkan untuk:

1) mendukung kebijakan nasional mengenai sistem jaringan telematika;

2) merencanakan dan mengembangkan prasarana telematika terutama untuk sektor pendidikan, kebudayaan dan pariwisata;dan
3) memfasilitisasi aksesibilitas masyarakat memanfaatkan teknologi informasi.

Pengembangan jaringan prasarana telematika ini dilakukan dengan:

1) menyediakan ruang untuk fasilitas jaringan telematika sesuai dengan kebijakan nasional dan kepentingan Daerah;
2) menyediakan prasarana jaringan telematika;dan
3) menyiapkan peraturan tentang sistem telematika.

Pengembangan prasarana telematika dimaksud dilakukan dengan:

1) rencana pengembangan jaringan telekomunikasi sesua i dengan rencana pengembangan sistem jaringan nasional;
2) pengembangan jaringan telekomunikasi sebagai bagian sistem jaringan nasional di setiap permukiman perdesaan;
3) merencanakan pusat pelayanan dan teknologi informasi Daerah di kota Yogyakarta;
4) Pengembangan jaringan telekomunikasi pada setiap fasilitas pendidikan, fasilitas kebudayaan, dan di setiap obyek wisata.

**f. Rencana Pengembangan Prasarana Sumber Daya Air**

Kebijakan pengembangan prasarana sumber daya air dilakukan melalui upaya sebagai berikut :

1) menjaga keseimbangan ekosistem;

2) mengembangkan dan mengelola sumber daya air secara terpadu berbasis wilayah sungai dan terintegrasi dengan cekungan air tanah.
3) mengembangkan jaringan prasarana sumber daya air untuk melayani lahan pertanian, kawasan permukiman, prasarana lingkungan perkotaan, industri, dan pengembangan kawasan strategis;
4) wilayah sungai Progo-Opak-Serang;
5) mengurangi daya rusak air secara fisik dan non fisik.

Pengembangan prasarana sumber daya air dimaksud dilakukan dengan:

1) melakukan konservasi sumber daya air secara berkesinambungan terhadap air tanah dan air permukaan;
2) mengendalikan secara ketat penggunaan lahan di daerah tangkapan air dan di sekitar sumber air;
3) memperbanyak tampungan air yang berupa waduk, embung, tandon air dan kolam penampung air untuk memenuhi kebutuhan air baku dan konservasi;
4) mencegah perubahan penggunaan lahan sawah beririgasi;
5) memantapkan prasarana sumber daya air yang sudah ada agar berfungsi optimal;
6) menguatkan kelembagaan masyarakat pengelola air mandiri untuk air minum dan untuk pertanian di daerah yang tidak terjangkau Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) maupun Jaringan Irigasi;
7) melibatkan peran masyarakat dalam pengembangan dan pengelolaan prasarana sumber daya air.

Untuk mewujudkan hal tersebut, maka pengembangan prasarana sumber daya air dilakukan dengan mengembangkan :

1) waduk Tinalah di Kabupaten Kulon Progo;
2) embung-embung di Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Gunungkidul, dan Kabupaten Sleman;
3) tandon air dan kolam tampungan di semua Kabupaten dan Kota di Daerah;
4) sumber air sungai bawah tanah Bribin, Seropan, Ngobaran, dan Baron di Kabupaten Gunungkidul;
5) daerah Irigasi Sistem Kalibawang di Kabupaten Kulon Progo, Sistem Mataram Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul, dan jaringan irigasi lainnya di Kabupaten/Kota;
6) waduk Sermo, bendung Sapon di Kabupaten Kulon Progo, embung Tambakboyo Kabupaten Sleman, bendung Tegal Kabupaten Bantul dan prasarana lainnya;
7) sumur resapan dan biopori di semua wilayah Daerah;
8) air tanah di wilayah cekungan air tanah Yogyakarta-Sleman, Wates dan Wonosari.

**g. Rencana Pengembangan Jaringan Energi**

Kebijakan pengembangan jaringan energi dimaksud untuk mendukung kebijakan pengembangan energi nasional dan pengembangan prasarana energi di tingkat Daerah. Pengembangan jaringan energi ditetapkan dengan menyediakan

ruang untuk fasilitas jaringan energi sesuai dengan kebijakan energi nasional dan menyiapkan pengaturan tentang pengembangan jaringan energi Daerah.

Untuk itu pengembangan prasarana energi dengan mengembangkan :

1) Rencana Umum Energi Daerah disesuaikan dengan Rencana Umum Energi Nasional;
2) jaringan listrik tegangan menengah dan jaringan listrik tegangan rendah di daerah terpencil;
3) jaringan pipa minyak dan gas bumi Cilacap–Yogyakarta;
4) sumber energi angin dan gelombang laut di wilayah pantai Selatan Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo, dan Kabupaten Gunungkidul;
5) energi air di Kabupaten Sleman, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Gunungkidul dan Kabupaten Bantul;
6) energi tenaga surya di seluruh wilayah Kabupaten/Kota;dan
7) energi biomassa dan bahan bakar nabati serta bahan bakar lainnya di seluruh wilayah Kabupaten/Kota.

**h. Rencana Pengembangan Prasarana Lingkungan**

Kebijakan pengembangan prasarana lingkungan dilakukan dengan:

1) mewujudkan sistem prasarana lingkungan Kawasan Perkotaan dan Perdesaan mulai dari hulu hingga hilir;
2) menyediakan prasarana lingkungan meliputi sistem penyediaan air minum, sistem penanganan air limbah dan sampah, drainase, serta jalan lingkungan;

3) menyediakan prasarana lingkungan lintas Kabupaten/Kota dan Kawasan Strategis Provinsi;
4) fasilitasi penyediaan prasarana lingkungan skala pelayanan di semua Wilayah Kabupaten/Kota.

Untuk pengembangan prasarana lingkungan sebagaimana tersebut di atas maka langkah-langkah yang dilakukan adalah:

1) mengembangkan dan memperkuat kerjasama antar Kabupaten/Kota di Daerah dan dengan daerah lain di bidang prasarana lingkungan;
2) menyusun rencana induk sistem penyediaan air minum, sistem penanganan air limbah dan sampah, drainase, serta jalan lingkungan;
3) mengembangkan peran swasta dalam penyediaan dan pelayanan prasarana lingkungan;
4) meningkatkan pelayanan kebutuhan prasarana lingkungan pada kawasan perdesaan dan perkotaan; dan
5) mengoptimalkan dan memelihara prasarana lingkungan di Daerah yang meliputi sistem penyediaan air minum, sistem penanganan air limbah dan sampah, drainase, serta jalan lingkungan.

Untuk mewujudkan pengembangan prasarana lingkungan dilaksanakan pembangunan dan pengembangan:

1) unit pengelolaan air minum di seluruh kabupaten/kota;
2) instalasi pengolahan air limbah/limbah terpusat untuk area pelayanan Kawasan Perkotaan Yogyakarta di Kabupaten Bantul;

3) tempat Pengolahan Sampah Terpadu untuk area pelayanan Kawasan Perkotaan Yogyakarta di Kabupaten Bantul;

4) sistem jaringan drainase Kawasan Perkotaan Yogyakarta; dan

5) jalan lingkungan di seluruh Kabupaten/Kota.

Mengenai rencana pola ruang wilayah DIY meliputi penetapan kawasan lindung dan kawasan budidaya. Kawasan lindung DIY terdiri atas:

1) kawasan lindung bawahan melalui:

a. penetapan hutan lindung seluas 2.312,8000 ha di :

1) Kabupaten Bantul terletak di Kecamatan Dlingo dan Kecamatan Imogiri seluas 1.041,2000 ha;

2) Kabupaten Kulon Progo terletak di Kecamatan Kokap seluas 254,9000 ha;

3) Kabupaten Gunungkidul terletak di Kecamatan Karangmojo, Playen dan Panggang seluas 1.016,7000 ha.

b. penetapan kawasan resapan air di wilayah Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Gunungkidul.

2) Kawasan lindung setempat melalui:

a. penetapkan kawasan sempadan pantai di sepanjang dataran Pantai Selatan dengan daerah selebar minimum 100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat;

b. penetapan kawasan sempadan sungai di luar kawasan perkotaan sungai tak bertanggul pada Sungai Bogowonto, Progo dan Opak

selebar 100 meter diukur dari tepi badan sungai, untuk sungai lainya 50 meter diukur dari tepi badan sungai, sungai bertanggul 5 meter diukur dari sebelah luar sepanjang kaki tanggul.

c. penetapan kawasan sempadan waduk, embung, telaga dan laguna yang terdapat di Kabupaten Kulon Progo, Bantul, Sleman dan Gunungkidul meliputi dataran sepanjang tepiannya yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisiknya minimum 50 meter dan maksimum 100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat.

d. penetapan kawasan sempadan mata air yang terdapat di Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul, Kulon Progo, dan Gunungkidul meliputi dataran di sekitarnya dengan radius minimum 200 meter.

3) kawasan suaka alam melalui:

a. penetapan cagar alam geologi dan hutan penelitian terletak di Kabupaten Gunungkidul;

b. penetapan cagar alam di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman seluas 0.0150 ha dan Cagar Alam di Kecamatan Imogiri Kabupaten Bantul seluas 11,4000 ha;

c. penetapan taman hutan raya yang termasuk dalam Kawasan Hutan Lindung terletak di Kecamatan Patuk dan Playen Kabupaten Gunungkidul seluas 617 ha; dan

d. penetapan kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan yang terletak di seluruh Kabupaten/ Kota.

4) kawasan suaka margasatwa meliputi penetapan kawasan suaka margasatwa terletak di Kecamatan Kokap Kabupaten Kulon Progo seluas 181 ha dan di Kecamatan Paliyan Kabupaten Gunungkidul seluas 434,6000 ha.

5) kawasan rawan bencana alam melalui:

a. penetapan kawasan rawan letusan gunung berapi di lereng Gunung Merapi Kabupaten Sleman;

b. penetapan kawasan rawan bencana tanah longsor di Kabupaten Sleman, Bantul, Kulon Progo, dan Gunungkidul;

c. penetapan kawasan rawan bencana banjir di Kabupaten Bantul, dan Kulon Progo;

d. penetapan kawasan rawan kekeringan di Kabupaten Bantul, Gunungkidul, Sleman dan Kulon Progo;

e. penetapan kawasan rawan angin topan di Kabupaten/Kota;

f. penetapan kawasan rawan gempa bumi di Kabupten/Kota;dan

g. penetapan kawasan rawan tsunami di sepanjang pantai di Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo, dan Kabupaten Gunungkidul.

Mengenai kawasan budidaya terdiri atas:

1) kawasan peruntukan hutan produksi meliputi kawasan hutan produksi di Kabupaten Gunungkidul seluas 12.810,1000 ha; dan kawasan hutan produksi Kabupaten Kulon Progo seluas 601,6000 ha.
2) kawasan peruntukan pertanian; penetapan kawasan pertanian lahan basah terletak di Kabupaten Bantul, Kulon Progo, Gunungkidul, dan Sleman; dan penetapan kawasan pertanian lahan kering terletak di Kabupaten Bantul, Kulon Progo, Gunungkidul, dan Sleman,
3) kawasan peruntukan pertambangan meliputi Kabupaten Gunungkidul untuk pertambangan batu kapur di Kecamatan Ponjong, Panggang, dan untuk pertambangan kaolin di Kecamatan Semin. Kabupaten Kulon Progo yaitu Perbukitan Menoreh untuk pertambangan emas di Kecamatan Kokap, mangaan di Kecamatan Kokap, Girimulyo, Samigaluh, Kalibawang, Nanggulan, Pengasih; dan Kawasan Pesisir Pantai Selatan untuk pertambangan pasir besi di Kecamatan Wates, Panjatan dan Galur. Sedangkan Kabupaten Sleman untuk pertambangan pasir di Kecamatan Pakem dan Minggir.
4) kawasan peruntukan industri meliputi kawasan sentra industri dan kawasan peruntukan industri yang terletak di Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Kulon Progo, dan Kabupaten Gunungkidul.
5) kawasan peruntukan pariwisata meliputi kawasan pariwisata budaya terletak di Kabupaten Sleman, Bantul, Kulon Progo, Gunungkidul, dan Kota Yogyakarta. Untuk kawasan pariwisata alam berupa kawasan alam yang dimanfaatkan untuk pariwisata alam yang terletak di Kabupaten

Bantul, Kulon Progo, Gunungkidul, dan Sleman. Sedangkan kawasan wisata alam seluas 1,1020 ha terletak di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman.

6) kawasan peruntukan permukiman meliputi:
    a. khusus perkotaan Yogyakarta, pemanfaatan lahan permukiman dilakukan pengembangan ke atas, kecuali di kawasan cagar budaya;
    b. menyediakan prasarana dan sarana lingkungan permukiman yang memadai;
    c. mengarahkan pembangunan sarana kota sesuai dengan peringkat dan skala pelayanan yang diperlukan;
    d. mengendalikan mobilitas penduduk antar wilayah melalui pengefektifan peraturan perundang-undangan tentang kependudukan;dan
    e. menerapkan konsolidasi lahan (*urban land readjustment*) untuk pengembangan perumahan di kawasan perkotaan.
7) kawasan pendidikan tinggi kawasan pendidikan tinggi yang sudah di kawasan perkotaan Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul dan Kabupaten Gunungkidul. Sedangkan untuk kawasan pendidikan tinggi baru terletak di Kabupaten Kulon Progo, dan Kabupaten Gunungkidul.
8) kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil kawasan pesisir meliputi pantai di Kabupaten Bantul, Kulon Progo, dan Gunungkidul, dan kawasan pulau-pulau kecil di Kabupaten Gunungkidul.

9) kawasan militer dan kepolisian sebagai berikut:

a. AAU dan Sekolah Penerbangan TNI Angkatan Udara di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul;
b. Lapangan Terbang TNI Angkatan Udara di Kabupaten Gunungkidul;
c. Komplek Batalyon 403 TNI Angkatan Darat di Kabupaten Sleman;
d. Sekolah Polisi Negara di Kabupaten Bantul;
e. Satuan Radar di Kabupaten Kulon Progo;
f. Kompi Brimob Polda DIY Sentolo di Kabupaten Kulon Progo;
g. Kompi Brimob Polda DIY Gondowulung di Kabupaten Bantul;
h. Kompi Kavaleri dan Kompi Senapan C Yonif 403 Demak Ijo di Kabupaten Sleman.dan
i. Kawasan latihan militer Paliyan di Kabupaten Gunungkidul.

Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) DIY yang telah disusun agar dapat dimanfaatkan secara optimal sesuai fungsi-fungisnya perlu didukung pengendalian pemanfaatan ruang dan pengawasan penataan ruang. Untuk menjamin keefektifan pengelolaan penataan ruang ini, perlu didukung dengan legalitas sesuai peraturan perundangan berlaku dan kelembagaan yang akan mengoperasionalkannya, serta prosedur pengendalian pemanfaatan ruang dan pengawasannya.

Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan upaya untuk mencapai tertib tata ruang, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang

Penataan Ruang, instrumen pengendalian pemanfaatan ruang pada RTRWP DIY melipurti 4 (empat) jenis, yaitu:

1) penetapan peraturan zonasi,
2) perijinan,
3) pemberian insentif dan disinsentif,
4) pengenaan sanksi;

Peraturan zonasi seperti tersebut di atas sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang, Peraturan zonasi disusun berdasar RTRWP DIY dalam bentuk rencana rinci tata ruang. Rencana Rinci Tata Ruang meliputi:

1) Rencana Rinci Tata Ruang Kawasan Perkotaan.
2) Rencana Rinci Tata Ruang Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya.
3) Rencana Rinci Tata Ruang Kawasan Strategis Provinsi.

Pengaturan zonasi meliputi pemanfaatan yang harus ada, kegiatan pemanfaatan ruang yang diizinkan, dan kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak diizinkan. Perizinan merupakan pedoman pemanfaatan ruang, dimana setiap orang yang akan memanfaatkan ruang wajib memiliki izin Pemanfaatan Ruang, Izin diajukan kepada Gubernur melalui Kepala Dinas. Izin Pemanfaatan Ruang terdiri atas:

1. Izin Lokasi yang menyangkut fungsi ruang;
2. Amplop ruang mencakup koefisien dasar ruang hijau, koefisien dasar bangunan, koefisien lantai bangunan, dan garis sempadan bangunan; dan
3. Kualitas ruang merupakan kondisi ruang yang harus dicapai setelah dimanfaatkan (kondisi udara, tanah, air, hidrogeologi, flora dan fauna).

Setiap orang yang telah memiliki Izin Pemanfaatan Ruang dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang harus sesuai dengan izinnya. Pelaksanaan pemanfaatan ruang ini akan dikendalikan melalui pemberian insentif dan disinsentif. Insentif dan disinsentif dari pemerintah provinsi dapat dilakukan terhadap pemerintah daerah (Kabupaten/kota) dan masyarakat. Fungsi dari insentif dan disinsentif merupakan acuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi maupun kabupaten/kota. Insentif dapat diberikan kepada setiap orang atau pemerintah kabupaten/kota yang melaksanakan kegiatan memanfaatkan ruang sejalan dengan RTRWP DIY. Insentif diberikan dalam bentuk:

1. Keringanan pajak, kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang, dan kontribusi saham, penghargaan
2. Pembangunan dan pengadaan prasarana.
3. Kemudahan prosedur perizinan.

Setiap orang yang melaksanakan kegiatan memanfaatkan ruang tidak sejalan dengan RTRWP DIY dapat diberikan disinsentif. Disinsentif diberikan dalam bentuk:

1. Pengenaan pajak atau retribusi Daerah yang tinggi sebesar biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak negatif lingkungan yang ditimbulkan oleh kegiatan memanfaatkan ruang.
2. Pembatasan penyediaan prasarana.
3. Pengenaan kompensasi, penalty.

Sanksi dikenakan pada kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRWP dalam bentuk:

1. Pelanggaran ketentuan arahan peraturan zonasi di daerah;
2. Pemanfaatan ruang tanpa izin yang diterbitkan berdasarkan RTRWP;
3. Pelaksanaan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin yang diterbitkan berdasarkan RTRWP;
4. Pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin yang diterbitkan berdasarkan RTRWP;
5. Pemanfaatan ruang yang menghalangi akses terhadap kawasan yang oleh pengaturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum; dan atau
6. Pemanfaatan ruang dengan izin yang diperoleh dengan prosedur yang tidak benar.

Pelanggaran terhadap RTRWP ini dikenakan sanksi adminstrasi dan/atau sanksi pidana yaitu sebagai berikut:

1. Sanksi administrasi dan pembatalan kebijakan daerah.

   Pelanggaran pemanfaatan ruang yang memerlukan sanksi administrasi dan pembatalan kebijakan dilaporkan oleh BKPRD kepada Gubernur dan ditindaklanjuti oleh instansi daerah yang membidangi tata ruang. Sanksi administratif dikenakan atas pelanggaran pemanfaatan ruang yang berakibat pada terhambatnya pelaksanaan program pemanfaatan ruang. Sanksi administratif dapat berupa:

   a. Peringatan tertulis;
   b. Penghentian sementara kegiatan pemanfaatan ruang di lapangan;
   c. Penghentian sementara pelayanan umum/administratif;
   d. Penutupan loksasi;

e. Pencabutan izin pemanfaatan ruang;

f. Pembatalan izin;

g. Pembongkaran bangunan;

h. Pemulihan fungsi ruang, dan/atau

i. Denda administratif.

2. Sanksi pidana dan perdata

Penyimpangan yang berkaitan dengan tindak pidana dilaporkan oleh BKPRD kepada Gubernur dan diproses lebih lanjut oleh Kepolisian dan Kejaksaan. Selain Pejabat Penyidik POLRI yang bertugas menyidik tindak pidana, penyidikan atas tidak pidana sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah ini dapat juga dilakukan oleh Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan Pemerintah Daerah yang pengangkatannya ditetapkan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Dalam pelaksanaan tugas penyidikan, para Pejabat Penyidik berwenang:

a) Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana.

b) Melakukan tindakan pertama pada saat itu di tempat kejadian dan melakukan pemeriksaan.

c) Menyuruh berhenti seseorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka.

d) Melakukan penyitaan benda dan atau surat.

e) Mengambil sidik jari dan memotret seseorang.

f) Memanggil seseorang untuk dijadikan tersangka atau saksi.

g) Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara.

h) Menghentikan penyidikan setelah mendapat petunjuk dari Penyidik Umum bahwa tidak terdapat cukup bukti, atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana dan selanjutnya melalui Penyidik Umum memberitahukan hal tersebut kepada Penuntut Umum, tersangka dan keluarganya.

i) Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

j) Setiap orang yang melanggar ketentuan yang diatur didalam rencana tata ruang, dapat diancam pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah). Selain itu tindak pindana atas pelanggaran pemanfaatan ruang yang mengakibatkan perusakan dan pencemaran lingkungan serta kepentingan umum lainnya dikenakan ancaman pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk menjamin tercapainya tujuan penataan ruang diperlukan upaya pengawasan penataan dan agar penyelenggaraan penataan ruang dapat diwujudkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan maka diperlukan pengawasan terhadap kinerja pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang. Pelaksanaan pengawasan dilakukan oleh pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan dilakukan dengan

melibatkan masyarakat. Kegiatan pengawasan pada dasarnya terdiri atas 3 (tiga) kegiatan yaitu pemantauan, evaluasi dan pelaporan.

Pemantauan pemanfaatan ruang merupakan salah satu bentuk kegiatan dari pengawasan penataan ruang. Bentuk pemantauan adalah usaha atau perbuatan mengamati, mengawasi dan memeriksa dengan cermat perubahan kualitas tata ruang dan lingkungan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Kegiatan pemantauan dilaksanakan setiap tahun.

Pemantauan pemanfaatan ruang dilakukan melalui penciptaan dan pengembangan suatu sistem database yang terkoordinir baik dalam suatu unit pusat data dan jaringannya untuk terus-menerus memonitor pemanfaatan ruang dan perubahan-perubahan yang terjadi. Secara bertahap kegiatan ini dapat dilakukan dengan menggunakan Sistem Informasi Geografis (SIG) dengan memanfaatkan teknologi mutakhir.

Evaluasi adalah usaha untuk menilai kemajuan kegiatan pemanfaatan ruang dalam mencapai tujuan rencana tata ruang. Kegiatan ini dimaksudkan untuk memberikan masukan-masukan bagi peninjauan kembali atau evaluasi RTRWP yang dilakukan setiap 5 (Lima) tahun sekali.

Pelaporan adalah kegiatan memberikan informasi secara objektif mengenai pemanfaatan ruang baik yang sesuai maupun yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Pelaporan dikoordinasikan oleh Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) setiap tahunnya yang berisikan hasil-hasil pelaksanaan tata ruang. Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi digunakan sebagai acuan dalam pelaksanaan pengendalian

pemanfaatan ruang wilayah provinsi dan pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten /kota.

Pemberian insentif dan pengenaan disinsentif dalam pemanfaatan ruang Daerah dilakukan oleh Pemerintah Daerah kepada kabupaten/kota dan kepada masyarakat. Sasaran pemberian insentif dan disinsentif adalah:

1) Setiap orang atau korporasi/lembaga yang melaksanakan kegiatan memanfaatkan ruang sejalan dengan RTRWP DIY dapat diberikan insentif.
2) Setiap orang atau korporasi/lembaga yang melaksanakan kegiatan memanfaatkan ruang tidak sejalan dengan RTRWP DIY dapat dikenai disinsentif.

Pemberian insentif dan pengenaan disinsentif tersebut dilaksanakan oleh instansi berwenang sesuai dengan kewenangannya. Bentuk pemberian insentif sebagai berikut:

1) Insentif kepada kabupaten/kota diberikan, antara lain dalam bentuk,
    a) Pemberian kompensasi,
    b) Urun saham,
    c) Pembangunan serta pengadaan prasarana, dan
    d) Penghargaan.
2) Insentif kepada masyarakat diberikan antara lain dalam bentuk,
    a) Keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang
    b) Imbalan,
    c) Sewa ruang, urun saham,
    d) Penyediaan prasarana,

e) Kemudahan prosedur perizinan, dan

f) Penghargaan

Mengenai bentuk pemberian disinsentif sebagai berikut:

1) Disinsentif kepada kabupaten/kota dikenakan antar lain dalam bentuk,

   a) Pembatasan penyediaan prasarana,

   b) Pengenaan kompensasi, dan/atau

   c) Penalti.

2) Disinsentif kepada masyarakat dikenakan antara lain dalam bentuk,

   a) Pengenaan pajak yang tinggi,

   b) Pembatasan pajak yang tinggi,

   c) Pengenaan kompensasi, dan/atau

   d) Penalti.

Sanksi dikenakan untuk kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRWP dalam bentuk :

1) pelanggaran ketentuan arahan peraturan zonasi di daerah;
2) pemanfaatan ruang tanpa izin yang diterbitkan berdasarkan RTRWP;
3) pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin yang diterbitkan berdasarkan RTRWP;
4) pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin yang diterbitkan berdasarkan RTRWP;
5) pemanfaatan ruang yang menghalangi akses terhadap kawasan yang oleh pengaturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum; dan/atau

6) pemanfaatan ruang dengan izin yang diperoleh dengan prosedur yang tidak benar.

Pelanggaran terhadap Peraturan Daerah ini dikenakan sanksi administrasi dan/atau sanksi pidana. Sanksi tersebut dikenakan kepada perseorangan dan/atau korporasi yang melakukan pelanggaran sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sanksi administratif dalam bentuk:

1) peringatan tertulis,
2) penghentian sementara kegiatan;
3) penghentian sementara pelayanan umum;
4) penutupan lokasi;
5) pencabutan izin;
6) pembatalan izin;
7) pembongkaran bangunan;
8) pemulihan fungsi ruang;
9) denda administratif.

Peran serta masyarakat dalam penataan ruang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang, yang selanjutnya dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang. Peran masyarakat dalam penataan ruang adalah partisipasi aktif masyarakat dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Bentuk peran masyarakat ini dapat berupa kegiatan atau aktivitas yang dilakukan masyarakat dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Tata cara pelaksanaan peran masyarakat dalam penataan ruang merupakan sistem, mekanisme, dan atau prosedur pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat

dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Pengaturan bentuk dan tata cara peran masyarakat dalam penataan ruang ini bertujuan untuk[232]:

1. menjamin terlaksananya hak dan kewajiban masyarakat di bidang penataan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. mendorong peran masyarakat dalam penataan ruang;
3. menciptakan masyarakat yang ikut bertanggung jawab dalam penataan ruang;
4. mewujudkan pelaksanaan penataan ruang yang transparan, efektif, akuntabel, dan berkualitas; dan
5. meningkatkan kualitas pelayanan dan pengambilan kebijakan penataan ruang.

Peran masyarakat dalam penataan ruang dilakukan pada tahap:

1. Perencanaan tata ruang dapat berupa masukan mengenai:

   a) persiapan penyusunan rencana tata ruang;
   b) penentuan arah pengembangan wilayah atau kawasan;
   c) pengidentifikasian potensi dan masalah pembangunan wilayah atau kawasan;
   d) perumusan konsepsi rencana tata ruang; dan/atau
   e) penetapan rencana tata ruang.

   Di samping itu dapat berupa kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam perencanaan tata ruang dengan secara aktif melibatkan masyarakat. Masyarakat dalam hal ini adalah masyarakat yang terkena dampak langsung dari kegiatan penataan ruang, yang memiliki keahlian di bidang penataan ruang, dan/atau yang kegiatan pokoknya di bidang penataan ruang.

---

[232] Lihat Pasal 5 sd Pasal 9 Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang.

2. Pemanfaatan Ruang

Bentuk peran masyarakat dalam pemanfaatan ruang dapat berupa:

a) masukan mengenai kebijakan pemanfaatan ruang;
b) kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam pemanfaatan ruang;
c) kegiatan memanfaatkan ruang yang sesuai dengan kearifan lokal dan rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
d) peningkatan efisiensi, efektivitas, dan keserasian dalam pemanfaatan ruang darat, ruang laut, ruang udara, dan ruang di dalam bumi dengan memperhatikan kearifan lokal serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
e) kegiatan menjaga kepentingan pertahanan dan keamanan serta memelihara dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan sumber daya alam; dan
f) kegiatan investasi dalam pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Pengendalian pemanfaatan ruang

Bentuk peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang dapat berupa:

a) masukan terkait arahan dan/atau peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi;
b) keikutsertaan dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
c) pelaporan kepada instansi dan/atau pejabat yang berwenang dalam hal menemukan dugaan penyimpangan atau pelanggaran kegiatan pemanfaatan ruang yang melanggar rencana tata ruang yang telah ditetapkan; dan
d) pengajuan keberatan terhadap keputusan pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan rencana tata ruang

Mengenai Hak dan Kewajiban masyarakat dalam penataan ruang di DIY dapat disebutkan sebagai berikut[233]:

1. Hak Masyarakat

[233] Pasal 144 dan Pasal 145 Perda DIY Nomor 10 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DIY Tahun 2009 – 2029.

Dalam proses penataan ruang setiap orang berhak untuk :

a) mengetahui RTRWP DIY dan rencana rinci yang akan disusun kemudian;
b) menikmati pertambahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang di Daerah;
c) memperoleh penggantian yang layak akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan RTRWP DIY;
d) mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan RTRWP DIY di wilayahnya;
e) mengajukan tuntutan pembatalan izin dan permintaan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan RTRWP DIY kepada pejabat yang berwenang;
f) mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pemerintah, dan/atau pemegang izin apabila kegiatan pembangunan tidak sesuai dengan RTRWP DIY yang menimbulkan kerugian;dan
g) mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara atas keputusan Tata Usaha Negara yang terkait dengan tata ruang provinsi.

Agar masyarakat mengetahui RTRWP DIY dan rencana rinci yang telah ditetapkan maka SKPD yang berwenang harus menyebarluaskan melalui media massa, audio visual, papan pengumuman dan selebaran serta sosialisasi secara langsung kepada seluruh aparat Daerah dan komunitas masyarakat di Daerah. Pelaksanaan hak masyarakat untuk menikmati pertambahan nilai ruang ini dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Kewajiban Masyarakat

Dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang wajib :

a) mentaati RTRWP DIY yang telah ditetapkan;
b) memanfaatkan ruang sesuai dengan izin;
c) memberikan akses terhadap pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan RTRWP DIY;
d) menerapkan kaidah dan aturan pemanfaatan ruang yang dipraktekkan masyarakat secara turun temurun dengan memperhatikan faktor-faktor daya dukung lingkungan, estetika

lingkungan, lokasi, dan struktur pemanfaatan ruang, serta dapat menjamin pemanfaatan ruang yang serasi, selaras, dan seimbang.

Dalam penataan ruang masyarakat wajib memelihara kualitas ruang mematuhi dan menerapkan kriteria penataan ruang, kaidah penataan ruang, baku mutu penataan ruang, dan aturan-aturan penataan ruang yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peran masyarakat dalam penataan ruang di DIY dapat dilakukan pada tahapan sebagai berikut[234]:

1. Bentuk peran masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang dapat berupa:

    a) pemberian masukan mengenai:
        1) penentuan arah pengembangan wilayah/kawasan;
        2) potensi dan masalah pembangunan; dan
        3) perumusan rencana tata ruang;
    b) penyampaian keberatan terhadap rancangan rencana tata ruang;
    c) kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah dan/ atau sesama unsur masyarakat.

2. Bentuk peran masyarakat dalam pemanfaatan ruang dapat berupa:

    a) kegiatan pemanfaatan ruang yang sesuai dengan kearifan lokal dan rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
    b) penyampaian masukan mengenai kebijakan pemanfaatan ruang;
    c) pemberian dukungan bantuan teknik, keahlian, dan/atau dana dalam pengelolaan pemanfaatan ruang;
    d) peningkatan efisiensi, efektivitas, dan keserasian dalam pemanfaatan ruang darat, ruang laut, ruang udara, dan ruang di dalam bumi dengan memperhatikan kearifan lokal serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
    e) kerjasama pengelolaan ruang dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau dan pihak lain secara bertanggung jawab untuk pencapaian tujuan penataan ruang;
    f) kegiatan menjaga, memelihara, dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan dan sumber daya alam; dan
    g) kegiatan investasi dan/atau jasa keahlian.

---

[234] Pasal 146 sd Pasal 152 Perda DIY Nomor 10 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DIY Tahun 2009 – 2029.

3. Bentuk peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang dapat berupa:

a) pemberian masukan mengenai arahan zonasi dan/atau peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi;
b) keikutsertaan dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan kegiatan pemanfaatan ruang, rencana tata ruang yang telah ditetapkan, dan pemenuhan standar pelayanan minimal di bidang penataan ruang;
c) pelaporan kepada instansi dan/atau pejabat yang berwenang dalam hal menemukan kegiatan pemanfaatan ruang yang melanggar rencana tata ruang yang telah ditetapkan dan adanya indikasi kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan, tidak memenuhi standar pelayanan minimal dan/atau masalah yang terjadi di masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang;
d) pengajuan keberatan terhadap keputusan pejabat publik yang dipandang tidak sesuai dengan rencana tata ruang; dan
e) pengajuan gugatan pembatalan izin dan/atau penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada instansi dan/atau pejabat yang berwenang.

Peran masyarakat dalam penataan ruang dapat disampaikan secara langsung dan/atau tertulis. Peran masyarakat dapat disampaikan kepada Gubernur yang mengoordinasikan penataan ruang provinsi melalui SKPD terkait. Untuk meningkatkan peran masyarakat, pemerintah daerah membangun sistem informasi dan dokumentasi penyelenggaraan penataan ruang yang dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Pelaksanaan tata cara peran masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

# BAB IV

# MEWUJUDKAN HUKUM PENATAAN RUANG DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA BERBASIS BUDAYA KRATON YOGYAKARTA KE DEPAN

## A. Hukum Penataan Ruang DIY Dalam Aspek Budaya

### 1. Pengaruh Budaya Kraton Yogyakarta Terhadap Tata Ruang Kota Yogyakarta

Kota sebagai produk budaya adalah fakta yang diyakini oleh peneliti dari berbagai bidang ilmu, seperti Lewis Mumford, Sjoberg, Staniwslasky, Spiro Kostof, dan PJM Nas.[235] Bangunan, jalan, tugu, lapangan dan wujud fisik komponen kota lain yang menjadi ikon kota menjadi penanda dari kebudayaan dan peradaban kota yang bersangkutan. Oleh karena itu hampir semua kota mempunyai penanda tersebut. Penanda tersebut tidak semuanya dapat disebut sebagai sesuatu yang istimewa, jika tidak ada penjelasan tentang "keistimewaannya". Selama ini, penelitian-penelitian tentang hubungan budaya dan tata ruang kota menghasilkan pengelompokan tata ruang kota seperti pengelompokan perkembangan budaya, yaitu kota pra sejarah, tradisional/pra industri, industri/modern dan post modern. [236]

---

[235] Gideon Sjoberg, *The Pre Industrial City, Past and Present*,(Chicago: Free Press, 1960), hlm. 27-31.

[236] Suryanto, *Op.cit.*, hlm 2.

Kraton Yogyakarta Yogyakarta merupakan perwujudan cipta karya estetik Pangeran Mangkubumi, yang setelah menjadi raja bergelar Sultan Hamengku Buwana I Sénapati Ing Ngalaga Abdurrahman Sayidin Panatagama Kalifatullah. Pangeran Mangkubumi dikenal sebagai ahli bangunan yang unggul sejak masih muda. Ia memimpin pembangunan Kraton Yogyakarta, menentukan bentuk dan ukurannya, serta menyelesaikannya kurang lebih satu tahun.[237]

Demikian pula kota Yogyakarta dibangun oleh Hamengku Buwono I pada tahun 1755, bertepatan dengan hari *Kamis Paing*, 13 *Suro*, *Jimakir* 1682 atau 7 Oktober 1756 Letaknya membentang di antara 1100 24'19" sampai 1100 28'53" BT dan 070 15'24" sampai 070 49'26" LS. Lokasi tersebut berada di antara Gunung Merapi dan Lautan Hindia, dan diapit 6 sungai ( Sungai Progo, Bedog, Winongo di barat dan Code, Gajah Wong dan Opak di timur).

.Menurut ahli perhitungan *(petung/primbon)* Jawa, lokasi pembangunan Kraton Yogyakarta dinilai sebagai lokasi yang istimewa, karena memenuhi syarat-syarat sebagai kedudukan ibu kota kerajaan.[238] Bukti bahwa lokasi tersebut istimewa ditandai dengan padatnya situs-situs budaya dan sebaran permukiman sejak dulu. Bentang medannya berada pada kisaran lereng 3% dan relatif rata,

[237] Kota Jogjakarta, 200 tahun, 7 Oktober 1756 - 7 Oktober 1956 (Yogyakarta: Panitia Peringatan Kota Jogjakarta 200 th, 1956), 13, 15-16. Pangeran Mangkubumi pada waktu di Kartasura, ditunjuk Sunan Paku Buwana II untuk memimpin pembangunan Keraton Surakarta (1743-1744). R.M. Soemardjo Nitinegoro, Sejarah Berdirinya Kota Kebudayaaan Ngayogyakarta Hadiningrat (Yogyakarta: Foundation of Higher Education PUTRAJAYA, 1980), 30, 68.

[238] Revianto dan Sri Suwito, *Dari Kabanaran ke Kraton Yogyakarta.* (Yogyakarta: Dinas Pariwisata dan Kebudayaan DIY), 2008. Lihat pula Suryanto dkk ,Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota vol. 26, no. 3, *Aspek Budaya Dalam Keistimewaan Tata Ruang Kota Yogyakarta.* Desember 2015 hlm. 230-252, diakses 20 Agustus 2016.

dengan ketinggian di kisaran 114 mdpl.Tanah di lokasi tersebut juga mempunyai tingkat kesuburan tinggi, karena merupakan dataran alluvial yang kaya dengan unsur hara. Berdasarkan wilayah administratif, kota Yogyakarta dikelilingi oleh 2 (dua) kabupaten, yaitu Kabupaten Sleman di sebelah utara dan Kabupaten Bantul di sebelah selatan. Berdirinya Kesultanan Ngayogyokarto ditetapkan berdasar perjanjian Giyanti antara Pangeran Mangkubumi, Paku Buwono III, dan Vereenigde Oost Indishe Compagnie (VOC) yang diwakili oleh Nicholas Hartingh di Giyanti, 13 Februari 1755. Perjanjian tersebut menyepakati pembagian kerajaan Mataram menjadi 2, di bawah Pakubuwono III dan Mangkubumi.[239] Setelah perjanjian Giyanti tahun 1755, Mangkubumi menamakan wilayah kekuasaannya dengan nama Ngayogyokarto Hadiningrat. Wilayahnya membawahi 33.950 cacah di wilayah mancanegara (sebagian besar ada di wilayah timur Mataram/Jawa Timur) dan 53.100 cacah di wilayah pusat (Negoro Gung; Kedu, Mataram, Bagelen, Pajang, Sokowati).[240]

Sesudah perang Diponegoro, wilayah Monconegoro diminta VOC, sehingga wilayah Kesultanan Yogyakarta hanya tinggal seperti sekarang. Yogyakarta sebagai ibukota Negara, Yogyakarta disebut sebagai *Kutho Negoro.* Ibukota negara ini di bawah pemerintahan Sultan langsung. Sultan adalah penguasa tunggal, pusat dari kegiatan sosio kultural, sebagaimana ciri sistem

---

[239] Soekanto, *Sekitar Jogjakarta 1755-1825:Perjanjian Giyanti-Perang Diponegoro* (Jakarta: Mahabarata, 1952), hlm. 8.

[240] Ricklefs M.C, *Jogjakarta Under Sultan Mangkubumi 1749 – 1792, A History of the Division of Java.*(London: Oxford University Press, 1974), hlm. 39-56.

pemerintahan otokratis/theokratis. Pada era ini, kesultanan mempunyai 2 sub sistem pemerintahan, yaitu *Parentah Jero* (dalam), yang mengurusi rumah tangga kraton dan berbagai ritual budaya kesultanan serta *Parentah Jobo* (luar) yang mengurusi persoalan pemerintahan kesultanan diluar kraton. Kuatnya kekuasaan kraton menunjukkan kuatnya budaya feodal di masyarakat Yogyakarta masa itu.

Sampai awal abad 20 atau sampai pemerintahan Hamengku Buwono VIII (era kolonial), masyarakat Yogyakarta masih berbudaya tradisional feodal. Konsep feodal yang membentuk piramida kekuasaan dan berorientasi memusat (konsentris) tersebut diwujudkan dalam tata ruang wilayah oleh Hamengku Buwono I. Kraton adalah pusat pusaran kekuasaan, tempat tinggal Sultan dan keluarganya serta beberapa kantor pangeran. Lapisan kedua adalah ibukota atau kutho negara. Di kota negara tinggal kaum bangsawan dengan jabatan tinggi. Lapis berikutnya disebut *negorogung* atau *negoro agung*, di wilayah ini terletak kepentingan kebendaan para bangsawan. Mereka disebut *patuh*, di mana berlaku ketentuan bahwa patuh tidak boleh tinggal di wilayah lungguhnya, tetapi harus di *kutho negoro.*[241] Dengan demikian Sultan bisa mengawasi langsung aktivitas para *patuh.* Lapis terluar disebut monconegoro, yaitu wilayah yang tidak langsung "terawasi" Sultan, karena letaknya yang jauh dari pusat kerajaan. Wilayah ini

[241] Robert van Niel, "*Rights to Land in Java*", dalam T. Ibrahim Alfian (eds), *Dari Babad Dan Hikayat Sampai Sejarah Kritis* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992), hlm. 145.

tidak langsung dikuasai, tetapi mengakui kekuasan Sultan. Karena lokasinya yang jauh, maka merupakan daerah yang paling lemah ikatannya dengan Kesultanan.[242]

Berdasarkan visi pembangunan kota Yogyakarta, maka ditetapkan bahwa menjadikan Kota Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan Berkualitas, Pariwisata Berbasis Budaya dan Pusat Pelayanan Jasa yang Berwawasan Lingkungan. Visi pembangunan tersebut diwujudkan melalui misi pembangunan sebagai berikut:[243]

a. mewujudkan daya saing daerah yang unggul dalam pelayanan jasa dan perdagangan untuk mencapai daerah yang lebih makmur dan sejahtera. melalui penyediaan kawasan perdagangan dan jasa;
b. mempertahankan predikat Daerah sebagai Kota Pendidikan dengan pengembangan kawasan fasilitas pelayanan umum;
c. mempertahankan predikat Daerah sebagai Kota Budaya dan Kota Perjuangan yang menjadi salah satu tujuan wisata utama di Indonesia dengan menetapkan kawasan pembentuk citra kota;
d. mewujudkan Daerah yang memiliki keadilan, demokratis dan berlandaskan hukum;
e. mewujudkan Daerah yang aman, tertib, bersatu dan damai;
f. mewujudkan pembangunan prasarana dan sarana khususnya fasilitas umum dan penyediaan barang publik yang berkualitas dan berkeadilan;
g. mewujudkan Daerah yang nyaman dan ramah lingkungan;

---

[242] Sumardjan dalam Suryanto dkk , *Loc.cit.*

[243] Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta Tahun 2010-2029.

h. mewujudkan masyarakat Daerah yang bermoral, beretika, beradab, berbudaya dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;

i. Mewujudkan Daerah Sehat.

Dari sisi topografi, Yogyakarta terletak di antara enam sungai yang mengapit secara simetris, yaitu sungai Code dan sungai Winanga di ring pertama. Sungai Gajahwong dan sungai Bedog di ring kedua, serta sungai Opak dan sungai Progo di ring ketiga. Sebelah utara ada gunung Merapi yang masih aktif dan sebelah selatan ada laut Selatan.

Kondisi lokasi ini memiliki nilai historis dan filosofis yang sangat tinggi, sehingga dipilih oleh Pangeran Mangkubumi karena dapat menggambarkan perilaku dirinya sebagai raja dalam hubungannya dengan kawula. Pemilihan lokasi ini dapat dianalogikan dengan pemilihan lokasi bangunan suci oleh orang – orang Hindu. Menurut kitab-kitab suci agama Hindu untuk lokasi bangunan suci yang berupa candi dipilih tempat yang berbeda dengan alam sekitarnya karena menampakkan kekuasaan dewa atau keajaiban lainnya. Puncak gunung dan lereng bukit, daerah kegiatan vulkanik, dataran tinggi yang menjulang di atas tepi lembah, tepian sungai atau danau, tempat bertemunya dua sungai. Daerah ini baik untuk lokasi bangunan suci.

Apabila ditelusuri aliran sungai Progo dan sungai Elo memiliki padanan dengan sungai Gangga dan Jamuna di India yang tidak jauh dari tempat itu terletak bangunan suci kota Bodh Gaya dan stupa Bharhut. Di Indonesia Candi Borobudur dan Yogyakarta diapit oleh dua sungai besar, yaitu di ring paling luar.

sungai Opak dan sungai Progo, dan di ring paling dalam adalah sungai Code dan sungai Winongo. Puncak gunung menurut mitologi Hindu merupakan tempat bersemayamnya para dewa yang di Yogyakarta diwakili dengan Gunung Merapi. Kondisi tata ruang wilayah dan lokasi mulai mengalami perubahan sehingga tidak sesuai lagi dengan landasan filosofi dan unsur utama pembentuk kawasan sehingga perlu dikembalikan pada sitiuasi dan keadaan semula.[244] Keistimewaan kota Yogyakarta dapat dilihat juga dari dimensi tata ruang kota yang sejak awal terbentuknya sudah mencerminkan *catur gatra tunggal* (Kraton, Masjid, Pasar, Alun-Alun).

Konsep ini memiliki nilai filosofis yang tinggi terkait dengan perkembangan kota ke depan yang memperhitungkan segala aspek yaitu fisik, ekonomi, sosial, agama, dan infrastuktur. Kekuatan catur gatra tunggal didukung pula oleh konsep pertahanan suatu kota dari pengaruh luar. Konsep ini diwujudkan dengan pertahanan fisik (beteng dan jagang) dan pertahanan non fisik (*Masjid Pathok Negara*) sebagai pertahanan yang melibatkan peran aktif masyarakat.

Konsep tata ruang kota Yogyakarta berawal pada Sumbu Filosofi sebagaimana telah dijelaskan di depan. Dengan sumbu filosofi tersebut, kawasan Jeron Beteng menjadi pusat pengembangan kota Yogyakarta. Jeron Beteng merupakan inti kehidupan masyarakat karena daerah ini pada mulanya hanya dihuni oleh Sultan beserta sentana/keluarganya dan para Abdi Dalem nya.

[244] Lihat Naskah Akademik Perda Istimewa Tata Ruang DIY.

Seperti Kampung Gamelan yang dihuni abdi dalem Gamel (petugas pemelihara kuda kerajaan), atau kampung Siliran yang dahulunya dihuni para abdi dalem Silir (para petugas lampu kerajaan). Di luar beteng dalam formasi tapal kuda terdapat perkampungan Angkatan Perang Kerajaan yang terdiri atas 8 (delapan) kompi tentara Raja, 1 (satu) kompi tentara Kepatihan, 1 (satu) kompi milik Putera Adipati Anom dan 1 (satu) kompi milik Komandan Batalyon.[245]

Para tentara menghuni kampung Wirobrajan (*Prajurit Wirabraja*), Daengan (*Prajurit Daeng*), Patangpuluhan (*Prajurit Patangpuluh*), Jagakaryan (*Prajurit Jagakarya*), Prawirotaman (*Prajurit Prawiratama*), Nyutran (*Prajurit Nyutra*), Ketanggungan (Prajurit Ketanggung), Mantrijeron (*Prajurit Mantrijero*), Bugisan (*Kompi Kepatihan*), Surakarsan (*Kompi Adipati Anom*) dan kampung Jlagran (*Kompi Komandan Batalyon*). Sementara itu para *Nayaka* (menteri) yang berjumlah 8 (delapan) memperoleh tempat tinggal mandiri yang berada di kampung-kampung dalam posisi melingkari kerajaan, overlap dengan kampung prajurit. Kampung-kampung tersebut adalah kampung Keparakan Kiwa (*Menteri Kepamongprajaan*), Keparakan Tengen (*Menteri Kepamongprajaan*), Gedong Kiwa (*Menteri Keuangan*), Bumijo (*Menteri Agraria*), Siti Sewu (*Menteri Agraria*), Numbakanyar (*Menteri Keprajuritan*), Penumping (*Menteri*

[245] Djoko Soekiman (ed), *Sejarah Kota Yogyakarta*, (Jakarta: Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Direktorat Sejarah Dan Nilai Tradisional Proyek Inventarisasi Dan Dokumentasi Sejarah Nasional, 1986), hlm. 8.

*Keprajuritan*). Selain itu juga terdapat *Nayaka Wreda* (Perdana Menteri) yang bertempat tinggal di Kepatihan.[246]

Pada wilayah lain terdapat Masjid Pathok Negara yang tersebar di empat penjuru pinggiran kota Yogyakarta, yang berfungsi sebagai benteng pertahanan secara sosial masyarakat.[247] Hal ini dimungkinkan karena kawasan Masjid-masjid Pathok Negara tersebut berfungsi sebagai kawasan keagamaan sekaligus kawasan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Para ulama yang berada di Masjid Pathok Negara tersebut adalah para ahli di bidang agama dan perekonomian. Dengan demikian segala pengaruh sosial yang buruk dari luar dapat ditangkal oleh kawasan-kawasan tersebut, selaku garda depan terhadap anasir-anasir asing.

Sesuai dengan perkembangan dan pertumbuhan kota yang ada, muncul komunitas-komunitas hunian kelompok masyarakat tertentuperan penghuninya dalam kehidupan keseharian kota Yogyakarta. Pada awalnya muncul kumpulan hunian warga Belanda di kawasan Lodji Ketjil, kemudian bertambah lagi di kawasan Bintaran serta kawasan Jetis. Pada akhirnya kawasan hunian warga Belanda mencapai puncaknya sebagai kawasan hunian yang cukup representatif adalah di kawasan Kota Baru.[248] Kawasan hunian kaum etnis China pada awalnya berkembang di seputaran kawasan Malioboro dan Gondomanan. Kemudian etnis

---

[246] *Ibid.*, hlm. 9.

[247] Dinas Pariwisata, *Seni dan Budaya Kota Yogyakarta, Toponim* (Yogyakarta: 2007), hlm. 43-44.

[248] Djoko Suryo, *Penduduk dan Perkembangan Kota Yogyakarta 1900-1990, dalam Kota Lama Kota Baru: Sejarah Kota-Kota di Indonesia* (Yogyakarta: Ombak, 2005), hlm. 31-32.

China secara dominan membentuk komunitas hunian mereka di kawasan Ketandan hingga saat ini.

Perkembangan kota Yogyakarta pasca Kemerdekaan Republik Indonesia mulai dipengaruhi oleh kedatangan para pelajar di kota Yogyakarta. Keberadaan Kampus Universitas Gadjah Mada, dan Universitas Islam Indonesia, sedikit banyak membawa dampak bagi tata kota Yogyakarta yang terus tumbuh dan berkembang hingga saat ini. Demikian juga semakin banyak kampus-kampus perguruan tinggi hadir di kawasan Yogyakarta ini tentu membawa pengaruh terhadap tata kota Yogyakarta saat ini maupun di masa-masa yang akan datang.

Sementara itu Pura Pakualaman meski berada di dalam ibukota Ngayogyakarta Hadiningrat, namun karena letaknya yang berada di seberang timur Sungai Code justru tidak mengaburkan peran Jeron Beteng sebagai inti kehidupan lama masyarakat Yogyakarta. Pura Pakualaman justru mengisi kehidupan di luar sentrum yang terbuka dan dapat ditembus oleh pengaruh-pengaruh buruk dari luar. Semua ini menggambarkan bahwa pada masa lalu Yogyakarta adalah sebuah negeri (negara) sehingga memiliki seluruh komponen dan atribut-atribut negara. Seluruh atribut tersebut memiliki nilai sejarah yang sangat tinggi dan seyogyanya benda, bangunan, struktur, situs yang terkait dengan keberadaan/ eksistensi Yogyakarta tersebut, tetap dikelola dan dilestarikan dengan mengembalikan pada konsep tata ruang kota sehingga identitas keistimewaan tidak semakin luntur.

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta telah memiliki Peraturan daerah Provinsi DIY Nomor 2 Tahun 2010 Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mewujudkan tercapainya pemanfaatan ruang yang serasi, selaras dan seimbang di Wilayah Provinsi DIY 2009-2029. Dalam perkembangannya, adanya pengaturan Raperdais Tata Ruang ini selaras dengan Perda yang telah ada sebelumnya dengan menonjol ciri khas keistimewaan Yogyakarta sebagai bentuk perhatian serius pemerintah daerah terhadap komitmen pelestarian dalam rangka menjaga nilai keistimewaan Yogyakarta.

**2. Pengaruh Budaya Kraton Yogyakarta Terhadap Tata Ruang Daerah Istimewa Yogyakarta**

Nilai dasar filosofi pembangunan daerah Daerah Istimewa Yogyakarta adalah *Hamemayu Hayuning Bawana*, sebagai cita-cita luhur untuk menyempurnakan tata nilai kehidupan masyarakat Yogyakarta berdasarkan nilai budaya daerah yang perlu dilestarikan dan dikembangkan. Dasar filosofis ini tumbuh karena kekhasan, keunikan, dan sepesifik dari aspek budaya yang telah ada konon sejak kerajaan Mataram masih berdiri.

Perjuangan untuk mensejahterakan masyarakat dengan semangat *Hamemayu Hayuning Bawana,* yang artinya kewajiban melindungi, memelihara, serta membina keselamatan dunia dan lebih mementingkan berkarya untuk masyarakat dari pada memenuhi ambisi pribadi. Dunia yang dimaksud inipun mencakup seluruh peri kehidupan dalam sekala kecil, yaitu keluarga ataupun

masyarakat dan lingkungan hidupnya, dengan mengutamakan dharma bhakti untuk kehidupan orang banyak, tidak mementingkan diri sendiri.

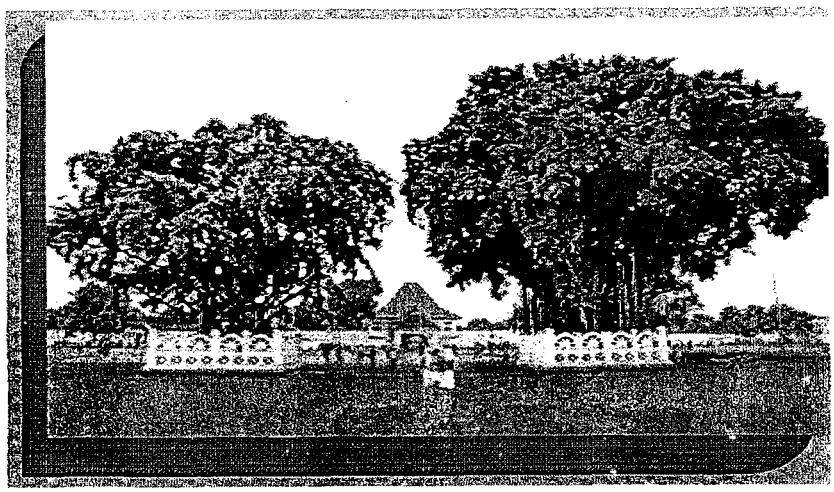
Secara historis dan filosofis, nilai-nilai dasar penataan ruang Yogyakarta telah diletakkan dan disusun oleh Sultan Hamengku Buwono I dan dilanjutkan oleh para penerusnya. Pemilihan lokasi topografis keraton (baik sebagai pusat spiritual, kekuasaan, maupun budaya), penentuan wujud dan penamaan sosok bangunan hingga detail ornamen dan pewarnaannya, tata letak dan tata rakit bangunan, penentuan dan penamaan ruang terbuka, pembuatan dan penamaan jalan, bahkan hingga penentuan jenis dan nama tanaman, kesemuanya itu secara simbolis-filosofis melambangkan nilai-nilai perjalanan hidup manusia dan keharmonisan hubungan manusia dengan Tuhan, manusia dengan sesama manusia, dan manusia dengan alam[249].

Perjalanan hidup manusia dilambangkan dalam tata rakit bangunan dan tanaman dalam alur garis simbolis-filosofis dari Panggung Krapyak ke utara hingga Kompleks Kraton sektor selatan. Lambang itu menggambarkan perjalanan hidup manusia sejak lahir dari rahim ibunya (Panggung Krapyak sebagai lambang "Yoni", representasi gender perempuan) dan benih manusia (*wiji*; dilambangkan dengan nama Kampung Mijen di sebelah utara Panggung Krapyak), kemudian memasuki masa remaja (*enom; sinom*; dilambangkan dengan pucuk daun asam jawa) yang senantiasa menyenangkan hati (*nyengsemaken*; dilambangkan dengan

[249] *Ibid.*

jajaran tanaman pohon asam jawa) dan penuh sanjungan (dilambangkan dengan jajaran tanaman pohon tanjung).[250]

Setelah melewati masa remaja, manusia memasuki kedewasaan yang ditandai dengan akil baligh (dilambangkan dengan tanaman pohon pakel) dan keberanian (*wani*; dilambangkan dengan tanaman pohon kweni) untuk meraih peluang dan menjangkau jauh ke masa depan, melesat laksana anak panah yang lepas dari busurnya (dilambangkan dengan tanaman ringin kurung di Alun-Alun Kidul yang dikelilingi pagar berbentuk busur), sebagaimana terlihat pada Gambar 8 sebagai berikut.



Gambar 8. Pagar Keliling Pohon Beringin Alun-Alun Selatan Berbentuk Busur Panah

[250] Harianto, Wibatsu H., *Kitab Primbon Nayaka Wreksa., Sri Kanawa* (Yogyakarta: Yayasan Mandra Giri Mataram, 2002). hlm. 2.

Setelah melewati masa remaja dan memasuki kedewasaan, sampailah kehidupan manusia pada tahap saling menyukai lawan jenis, yang kemudian dilanjutkan ke jenjang perkawinan. Konsekuensi perkawinan ialah bercampurnya "darah" lelaki (dilambangkan dengan tanaman pohon mangga cempora yang berbunga putih di Sitihinggil Kidul) dan "darah" perempuan (dilambangkan dengan tanaman soka yang berbunga merah). Percampuran darah lelaki dan perempuan itu dilandasi kemauan bersama (*gelem* dilambangkan dengan pohon *pelem* atau mangga di halaman Kamandhungan Kidul). Dengan didasari kemauan dan cinta kasih di antara keduanya, mengucur deraslah "benih" atau sperma menjumpai "telor" atau ovum (*kaderesan sihing sesama*; dilambangkan dengan tanaman jambu dersana), sehingga menggumpallah kedua unsur itu (*kempel;* dilambangkan dengan tanaman pohon kepel) menjadi bakal bayi (embrio). Bayi itu kelak akan lahir sebagai calon (*magang*; dilambangkan dengan Kemagangan) manusia dewasa. Sebagai makhluk ciptaan Tuhan, pada akhirnya manusia juga akan kembali kepada penciptanya.

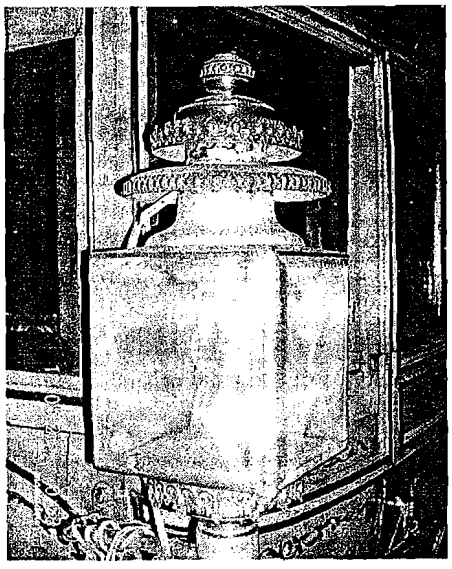
Garis simbolis-filosofis dari Tugu Golong-Gilig atau Tugu Pal Putih hingga Kraton melambangkan perjalanan manusia menghadap Sang Khalik. Dalam menempuh perjalanan kembali kepada Sang Khalik, manusia harus memulainya dengan tekad bulat menyatukan (*golong-gilig*; dilambangkan dengan Tugu Golong-Gilig) segenap kemampuan cipta, rasa, dan karsa untuk menyucikan hati (dilambangkan dengan cat warna putih pada Tugu Golong-Gilig tersebut sehingga tugu itu sering juga disebut sebagai Tugu Pal Putih).

Tekad menyucikan diri itu harus melalui jalan keutamaan (dilambangkan dengan *Margatama,* nama jalan dari tugu ke selatan sampai kawasan Stasiun Kereta Api Tugu; sekarang bernama Jalan Pangeran Mangkubumi) dengan berbekal penerangan (*obor*; dilambangkan dengan nama jalan Malioboro) berupa ajaran para wali, lalu ditempuhlah jalan kemuliaan (*mulya*; dilambangkan dengan *Margamulya*, dahulu nama jalan yang menghubungkan Malioboro dengan Alun-Alun Utara). Dalam menempuh perjalanan itu, diharapkan manusia dapat melewatinya dengan perasaan senang (*sengsem*; dilambangkan dengan tanaman *wit asem* atau pohon asam jawa) dan teduh hatinya (*ayom*; dilambangkan dengan tanaman pohon gayam yang dahulu ditanam di sepanjang jalan *Margatama - Maliabara - Margamulya*).[251]

Selanjutnya hal itu harus dimantabkan dengan pengusiran segenap hawa nafsu dan perangai buruk (*urakan*; dilambangkan dengan Pangurakan). Memang tidak mudah jalan menuju Sang Khalik, laksana mengarungi samudera dengan deburan ombak yang dahsyat (*alun*; dilambangkan dengan Alun-Alun Lor). Setelah perjalanan hidup berakhir, manusia tidak serta merta langsung dapat bertemu dengan Sang Khalik, melainkan harus dengan sabar menanti (*nganti-anti*; dilambangkan dengan bangunan Bangsal Sri Manganti) di alam kubur menunggu giliran untuk ditimbang atau diteraju terlebih dahulu amal baik dan buruknya (*ditraju*; dilambangkan dengan bangunan Bangsal Trajumas) selama menjalani hidup di dunia, untuk kemudian memasuki kehidupan kekal di alam

[251] *Op. Cit.*

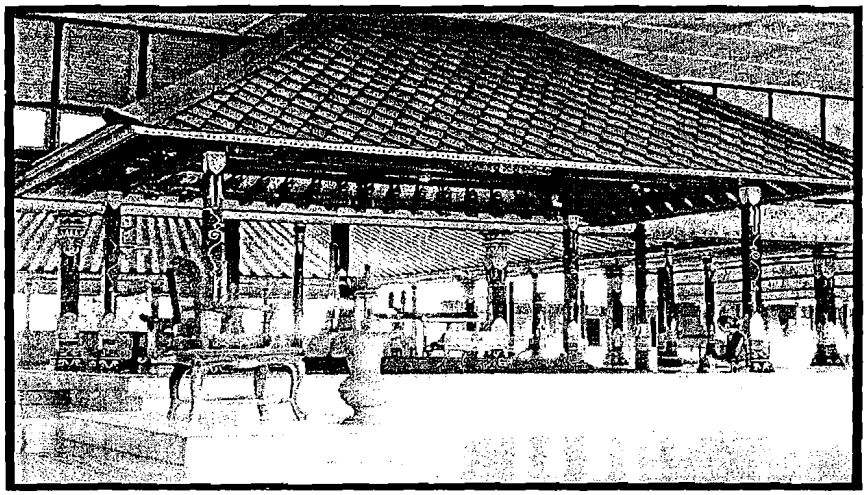
kelanggengan. Hal ini dilambangkan dengan lampu *Kyai Wiji* yang berada di Gedhong Prabayaksa, lampu yang senantiasa hidup sejak pemerintahan Sultan Hamengku Bowono I hingga sekarang, sebagaimana terlihat pada Gambar 9 berikut ini.



Gambar 9. Lampu Kyai Wiji

Dengan demikian, tata rakit bangunan, jalan, beserta tanaman dari Panggung Krapyak ke Kraton melambangkan asal mula dan tahap-tahap kehidupan manusia, sedangkan tata rakit dari Tugu Pal Putih atau Tugu Golong-Gilig ke Kraton melambangkan jalan dan tahap-tahap kembalinya manusia kepada Sang Khalik (*sangkan paraning dumadi*). Kraton sebagai tempat tinggal Sultan merupakan pusat kekuasaan politik dan kebudayaan dengan landasan religiositas (disimbolkan ketika Sultan duduk bersamadi di singgasana Bangsal

Manguntur Tangkil di Sitihinggil Utara; pandangannya lurus ke utara menatap Tugu Golong-Gilig dan puncak Gunung Merapi) sebagaimana terlihat pada Gambar 10 berikut ini.



Gambar 10. Bangsal Manguntur Tangkil Sitihinggil Utara

Sultan sebagai multi pemimpin, baik dalam bidang politik kenegaraan, kemasyarakatan, kebudayaan, maupun keagamaan (*Sayidin Panatagama, Kalipatolah Ing Tanah Jawa*) harus menyediakan ruang publik bagi aktivitas rakyatnya, baik yang bersifat spiritual-keagamaan (disimbolkan dan berwujud bangunan *Mesjid Gedhé* di sebelah barat Alun-Alun Utara), sosio-budaya (disimbolkan dan berwujud Alun-Alun), dan perekonomian (disimbolkan dan berwujud Pasar Beringharjo).[252]

[252] *Op. Cit.*

Bangunan kraton, masjid besar, alun-alun, dan pasar merupakan pengejawantahan konsep Caturgatra Tunggal, yakni konsep yang menyinergikan empat anasir secara harmonis bagi kesejahteraan kehidupan masyarakat, baik kesejahteraan lahiriah maupun batiniah. Simbolisasi hubungan sinergis manusia dengan alam pertama-tama tampak pada pemilihan atas lokasi Negari Ngayogyakarta Hadiningrat yang dilakukan oleh Pangeran Mangkubumi yang kemudian bergelar Sultan Hamengku Buwono I. Posisi geografis Yogyakarta diapit oleh enam sungai dalam formasi tiga lingkar sungai. Lingkar pertama ialah Kali Code di sebelah timur dan Kali Winanga di sebelah barat. Lingkar kedua terdapat Kali Gajahwong di sebelah timur dan Kali Bedog di sebelah barat. Sedangkan lingkar ketiga ialah Kali Opak di sebelah timur dan Kali Progo di sebelah barat. Secara matematis, formasi itu menggambarkan bangun siklis-konsentris.

Dalam bangun matematis seperti itu, kraton merupakan pusatnya (konsentris) dan pasangan sungai-sungai tadi menjadi lingkarannya *(siklis)*. Di samping formasi *siklis-konsentris*, tata rakit ke ruangan Yogyakarta juga memiliki formasi linier, yang tampak dalam "garis lurus" simbolis-filosofis berupa jajaran letak Gunung Merapi - Tugu Golong-Gilig - Kraton - Panggung Krapyak - Laut Selatan. Dalam rangkaian lima "titik" itu, tiga titik merupakan poros utama, yakni Gunung Merapi – Kraton – Laut Selatan. Tiga titik sederet ini bersesuaian dengan konsep *"Tri Hita Karana"* dan *"Tri Angga"* (*parahyangan – pawongan – palemahan; hulu – tengah - hilir*). Ketiganya juga melambangkan anasir api

(Merapi), tanah (bumi Kraton), udara (angkasa Kraton), dan air (Laut Selatan) sebagai 4 anasir fisis utama pembentuk dunia dalam kosmogoni Jawa. Dalam bidang biologis, dipesankan nilai-nilai kesuburan, yakni berpadunya alat kelamin perempuan (*yoni*; disimbolkan dengan bangunan Panggung Krapyak) dan alat kelamin laki-laki (*lingga;* disimbolkan dengan bangunan *Tugu Golong-Gilig* atau *Tugu Pal Putih).* [253]

Baik dalam formasi siklis-konsentris maupun linier, nilai yang hendak disampaikan ialah bahwa dalam kehidupan hendaklah dibangun dan dijaga sinergi dan harmoni antara manusia dan alam, yakni hubungan manusia dengan benda-benda tak hidup, tanaman, dan binatang.

## B. Hukum Penataan Ruang DIY Berbasis Budaya Kraton Yogyakarta Ke Depan

Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai ciri sangat khas karena keberadaan Kraton Yogyakarta yang tidak bisa dilepaskan dengan jalannya pengelolaan pemerintahan sekarang ini. Kraton merupakan warisan budaya berharga yang dapat dijadikan acuan dalam mengkaji konsep-konsep dasar pengelolaan lingkungan hidup, termasuk di dalamnya aparatur pemerintah sebagai *khalifah-pamong, nayokoning projo* dan pemegang kendali jalannya pemerintahan di Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Konsep dasar Kraton Yogyakarta dalam mengelola lingkungan hidup sudah tercermin sejak

[253] *Op. Cit.*

keberadaan Kraton Yogyakarta yang didirikan pada tanggal 13 Februari 1755. Secara garis besar ada tiga aspek yang mendapatkan perhatian Kraton Yogyakarta dalam mengelola lingkungan hidup, yaitu aspek *abiotic* (fisik), *biotic* (hayati) dan *culture* (politik, ekonomi, sosial, hukum dan budaya)[254].

Konsep dasar dalam pengelolaan lingkungan hidup tersebut manfaat dan eksistensinya sampai saat ini masih dirasakan dan masih digunakan sebagai rujukan dalam perkembangannya. Penataan lingkungan fisik Kraton Yogyakarta merupakan konsep tata ruang yang digagas dan dilaksanakan Pangeran Mangkubumi, Konsep ini lebih dikenal dengan konsep sumbu nyegara gunung. Di lapangan diwujudkan dengan adanya Samudera Indonesia, tanda gardu pandang Gedong Krapyak, Kraton, Tugu dan tanda alami gunung api Merapi. Poros penataan ini merupakan sumbu bayangan digunakan sebagai pedoman arah dan perlambang yang diramu dari paduan faham Hindu-Islam yang dapat dimaknai sebagai jalan yang lurus menuju kehidupan akhirat.

Gunung ditempatkan pada posisi sakral pada bagian atas (utara) dimaksudkan agar pada wilayah itu diperlakukan secara baik karena merupakan kawasan penyangga atau kawasan lindung yang bermanfaat bagi wilayah di bawahnya, sebagai tempat sumber air bawah tanah dan keanekaragaman hayati. Kemudian posisi tengah ditandai dengan adanya pusat institusi ditandai dengan

[254] http://totoksuharto.blogspot.nl/2010/02/falsafah-hamemayu-hayuning-bawono.html, diakses tanggal 8 Agustus 2016.

Bangunan Kraton, Masjid Agung dan Kepatihan. Pusat perdagangan diwujudkan dengan Pasar Beringharjo dan pertokoan di sekitarnya.

Jalur transportasi diwujudkan dengan jaringan jalan, jalur hijau dan ruang terbuka dengan alon-alon dan tanaman di tempat-tempat yang ditentukan. Perumahan diwujudkan dengan rumah dinas pangeran dan pejabat tinggi kraton di sekitar kraton.[255] Pada bagian bawah (selatan) terdapat samodera yang dalam konsep dasar tata ruang tersebut dikenal dengan *jalanidhi* atau *palemahan* yang merupakan daerah yang harus dilindungi oleh *pawongan* atau Kraton. Pengelolaan hayati yang telah dilakukan oleh Kraton yang bertujuan melestarikan keanekaragaman hayati ditandai dengan penanaman pepohonan tertentu yang mempunyai simbol-simbol khusus dan manfaat tertentu. Misalnya tanaman kluwih *(Ortho corpus communis)* yang bermakna mempunyai kemampuan lebih *(linuwih),* tanaman mangga lokal kuweni *(mangifera adorata)* yang dahulu ditanam di sekeliling alun-alun selatan, melambangkan bahwa ketika remaja perlu diberi fasilitas untuk memupuk keberanian *(wani).*

Akses keluar dan masuk Kraton disebut gerbang atau plengkung. Diserap dari kata mlengkung (melengkung) dan memang bentuknya separuh bulat melengkung. Plengkung di kawasan beteng dibangun oleh Sultan Hamengku Buwono II melanjutkan apa yang telah dimulai oleh Hamengku Buwono I dengan Tamansarinya. Beteng dipergunakan untuk menghadapi berbagai kemungkinan

[255] Suhardjo, Dradjat, *Mengaji Ilmu Lingkungan Kraton.* (Yogyakarta: Safiria Insania Press, 2004).

serangan yang mengancam keamanan dan ketertiban Kraton Yogyakarta. Plengkung di Kraton Yogyakarta terdapat lima buah tetapi hanya tinggal dua buah yang masih utuh.

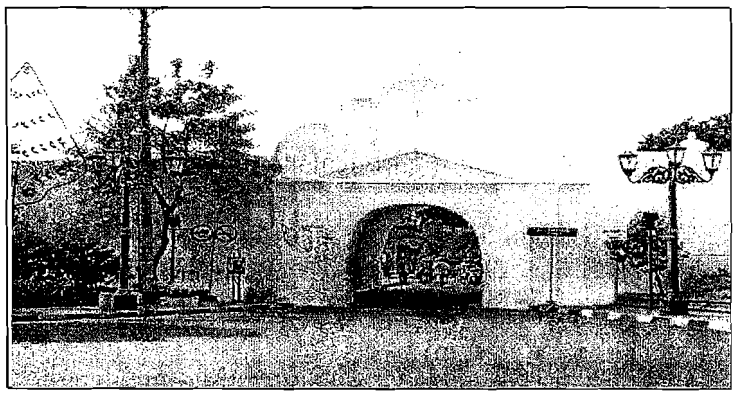
Keberadaan plengkung atau gerbang tersebut ada lima buah yang terbagi di lima tempat, dua plengkung menghadap ke utara, satu plengkung menghadap barat, satu plengkung menghadap timur dan satu plengkung menghadap selatan. Kelima plengkung atau gerbang tersebut:[256]

1. Plengkung Jagasura atau plengkung Gerjen karena berada di Gerjen atau dekat dengan kampung Kauman dan salah satu diantara dua plengkung yang menghadap ke utara sebelah timur. Kata Jagasura berasal dari dua kata yakni jaga yang berarti menjaga dan Sura yang berarti berani sehingga dapat diartikan gerbang komplek kraton yang melambangkan rasa keberanian.
2. Plengkung Tarunasura atau plengkung Wijilan yang terletak di Timur Laut Alun-Alun utara, dinamakan demikian karena terletak di daerah Wijilan dan salah satu diantara dua plengkung yang menghadap ke utara sebelah barat. Kondisi plengkung ini masih utuh dan terawat dengan baik.
3. Plengkung Jagabaya atau plengkung Taman Sari terletak di sebelah barat, maka plengkung ini juga dinamakan demikian karena berada di daerah Tamansari, kondisi saat ini juga sudah tidak berupa plengkung hanya berupa gapura bentar.

---

[256] KPH. Brongtodiningrat, Arti Kraton Yogyakarta,(Yogyakarta: Museum Kraton Yogyakarta, 1978), hlm. 10.

4. Plengkung Madyasura atau plengkung Gondomanan terletak di sebelah timur tepatnya berada di Mantrigawen sebelah selatan Purawisata ke arah barat. Plengkung ini pada tanggal 23 Juni 1812 ditutup sehingga plengkung tersebut dikenal juga plengkung Buntet atau plengkung Tambakbaya atau plengkung Gondomanan. Namun pada pemerintahan Sultan Hamengku Buwono VIII plengkung Tambakbaya atau plengkung Gondomanan dibongkar dan dijadikan gerbang bentar.
5. Plengkung Nirboyo atau plengkung Gading terletak di sebelah selatan. Bentuk bangunan masih seperti aslinya yakni berupa plengkung. Plengkung ini merupakan satu-satunya pintu keluar raja yang mangkat atau wafat untuk dimakamkan di Makam Raja-Raja Imogiri, sehingga selama Sultan masih hidup tidak diperkenankan melewati Plengkung Nirboyo atau plengkung Gading ini. Plengkung Nirboyo atau Plengkung Gading ini sampai sekarang masih terlihat bentuk aslinya sebagaimana terlihat pada Gambar 11 berikut ini.



Gambar 11. Plengkung Nirboyo atau Plengkung Gading.

Plengkung Nirbaya atau plengkung Gading ini menggambarkan batas periode seorang anak yang menginjak dari masa kanak-kanak ke masa pubertas. Diibaratkan sebagai pohon asem yang mempunyai karakter nengasemkaken artinya suka menghias diri (nata sinom). Sinom berarti daun asem yang masih muda dan berwarna hijau muda, sangat menarik dan ornamennya diibaratkan sebagai rambut halus di dahi pemuda. Beberapa perumpamaan itu mengartikan bila terus dijaga akan menambah keindahan atau keelokan dari area plengkung Gading.[257]

Pengelolaan budaya terkait dengan permasalahan politik, ekonomi, sosial, hukum dan budaya. Aspek kultural ini merupakan salah satu aspek dalam pengelolaan lingkungan hidup yang perlu mendapatkan perhatian secara khusus. Berawal dari kegiatan sosial budaya ini maka aspek hayati dan fisik dapat menjadi ancaman terhadap kondisi alami serta keanekaragaman hayati yang ada di suatu wilayah. Program pelestarian fungsi lingkungan hidup akan berhasil dengan baik apabila aspek kultural dapat dikelola dan dikendalikan sebatas fungsi yang diinginkan sesuai dengan kapasitas daya dukung lingkungan yang ada.

Kraton Yogyakarta merupakan salah satu pusat kebudayaan jawa, secara jelas merumuskan visi dan misi pengelolaan lingkungan hidup yang dirumuskan dengan kalimat Hamemayu Hayuning Bawana yang kemudian diadopsi oleh Pemerintah Provinsi DIY sebagai dasar filosofi pembangunan daerah Provinsi DIY, dan dikembangkan lagi menjadi Budaya Pemerintahan Daerah Istimewa

[257] Ibid, hlm. 13.

Yogyakarta. Pemerintah DIY berupaya mewujudkan budaya pemerintahan ke dalam bagian proses interaksi antar komponen lingkungan. Berawal dari falsafah Hamemayu Hayuning Bawono yang berarti menjunjung tinggi kelestarian dunia. Merupakan cita-cita luhur untuk menyempurnakan tata nilai kehidupan masyarakat khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan nilai budaya daerah yang perlu dilestarikan dan dikembangkan. Pemerintah Provinsi DIY sebagai khalifah-pamong, nayokoning projo perlu berpedoman nilai-nilai prinsip yang dikembangkan menjadi budaya pemerintahan yaitu:

1. *Rahayuning Bawono Kapurbo Waskitaning Manungso,* yang berarti kelestarian dunia itu berawal dari kewaspadaan manusia. Kewaspadaan akan adanya degradasi lingkungan hidup perlu ditanamkan kepada setiap aparatur pemerintah Provinsi DIY, sehingga dalam setiap perencanaan kegiatan pembangunan harus mempertimbangkan pelestarian fungsi lingkungan hidup menuju kepada keselarasan. Selaras dalam arti menjaga kelestarian dan keselarasan hubungan dengan Tuhan, alam dan manusia. Indikator perilaku yang diharapkan pada setiap aparatur adalah:
   a. Taqwa, taat, dan patuh pada nilai-nilai ajaran agama dengan:
      1) Mencintai lingkungan hidup dengan peduli dan menjaga lingkungan alam sekitarnya.
      2) Memelihara kebersihan dan keindahan lingkungan kerja dan lingkungan hidupnya.

3) Menjaga hubungan yang harmonis dengan keluarga, rekan kerja, dan pelanggannya.

2. *Dharmaning Satrio Mahanani Rahayuning Nagoro,* yang berarti Dharma bhakti *khalifah pamonglah sokoguru* kesejahteraan Negara. Aparatur sebagai abdi masyarakat berkewajiban mengembangkan potensi yang ada dalam dirinya, sehingga dapat menjadi seorang ahli profesional, mempunyai kompetensi dan komitmen terhadap pekerjaannya (matang pribadi, tugas dan kerjasama), agar dapat memberikan pelayanan prima yaitu dapat memberikan pelayanan lebih dari yang diharapkan pelanggan, dan dapat dijadikan panutan/ sebagai suri teladan oleh lingkungannya.
3. *Rahayuning Manungso Dumadi Karono Kamanungsane,* yang berarti keluhuran derajat manusia terjadi karena budi pekerti, jiwa rasa perikemanusiaan. Aparatur pemerintah diharapkan mempunyai sikap dan perilaku yang luhur. Keluhuran jati diri seseorang terjadi karena perikemanusiaanya.

Makna yang sangat dalam dan luhur dari filosofi dasar masyarakat Jawa yaitu Hamemayu Hayuning Bawono, telah diupayakan dan dilaksanakan dalam rangka mensejahterakan masyarakat oleh Sri Sultan Hamengku Buwono IX, yang kemudian diteruskan oleh Gubernur DIY sekarang ini. Filosofi tersebut menjadi dasar filosofi pembangunan daerah DIY dalam rangka pencapaian visi, yaitu terwujudnya pembangunan regional sebagai wahana menuju kondisi DIY pada tahun 2020 sebagai pusat pendidikan, budaya dan daerah tujuan wisata terkemuka, dalam lingkungan

masyarakat yang maju, mandiri, sejahtera lahir batin didukung oleh nilai-nilai kejuangan dan pemerintah yang bersih dalam pemerintahan yang baik dengan mengembangkan ketahanan sosial budaya dan sumberdaya berkelanjutan. Budaya sangat dipegang teguh dan mendapatkan perhatian yang utama dalam setiap kegiatan pembangunan di wilayah Provinsi DIY.

Kraton sebagai pusat kebudayaan memberikan nuansa khusus terhadap jalannya pemerintahan yang didukung penuh oleh masyarakat. Kebudayaan yang menurut Koentjaraningrat didefinisikan sebagai suatu keseluruhan sistem gagasan, tindakan, dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik diri manusia dengan belajar, diyakini sebagai acuan dalam hidup bermasyarakat dan dalam rangka memelihara lingkungan hidup agar tetap selaras, serasi dan lestari[258].

Falsafah *Hamemayu Hayuning Bawana* merupakan Visi Kraton Yogyakarta yang menjadi tugas dan kewajiban raja-raja Mataram Yogyakarta untuk mewujudkannya. Mengingat keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, maka Sultan Kraton Yogyakarta sekaligus merupakan Gubernur. Oleh karena itu falsafah tersebut sangat mempengaruhi dalam operasional ketugasan Gubernur dan dijadikan sebagai dasar filosofi dalam pembangunan daerah di DIY berdasarkan perencanaan tata ruang yang berlaku. Kemudian dikembangkan dalam bentuk budaya pemerintahan, yang diharapkan difahami dan dilaksanakan oleh setiap aparatur

[258] Koentjaraningrat, *Persepsi Masyarakat tentang Kebudayaan.* (Jakarta: PT. Gramedia, 1989), hlm. 138.

pemerintah di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Lingkungan hidup mendapatkan perhatian khusus dalam kebudayaan Kraton Yogyakarta. Banyak bentuk-bentuk kebudayaan Kraton yang merupakan cerminan kearifan lokal yang bertujuan pada pelestarian fungsi lingkungan hidup, baik ditinjau dari segi aspek fisik, hayati maupun kultural. Bentuk budaya lokal yang berwawasan global tersebut merupakan replika yang dapat dijadikan acuan arahan dalam implementasi pengelolaan lingkungan menuju kepada terciptanya pembangunan yang berkelanjutan[259].

Tata ruang Daerah Istimewa Yogyakarta dibuat sedemikian rupa dengan menggunakan nilai-nilai kearifan lokal dari falsafah Jawa yang dimilikinya dengan maksud untuk selalu menjaga dan memanfaatkan kesemuanya dengan baik serta tidak berlebih. Namun yang terjadi sekarang adalah penataan ruang yang telah diatur sedemikian rupa dengan mengadopsi kearifan lokal berubah menjadi penataan ruang yang semena-mena yang lebih mengejar keuntungan ekonomi semata. Gaung dari Hamemayu Hayuning Bawono dalam era pembangunan Yogyakarta dewasa ini semakin tak terdengar. Hamemayu Hayuning Bawono kini hanya sebatas wejangan dari para leluhur tanpa diadopsi betul-betul oleh para pemangku kepentingan dalam menjalankan pembangunan di Yogyakarta[260]. Hal ini terlihat pada pembangunan Yogyakarta yang tak pernah lepas dari berbagai masalah, mulai dari Jogja Asat (kering), penolakan pembangunan Apartemen, Hotel, dan Mall-Mall baik di dalam

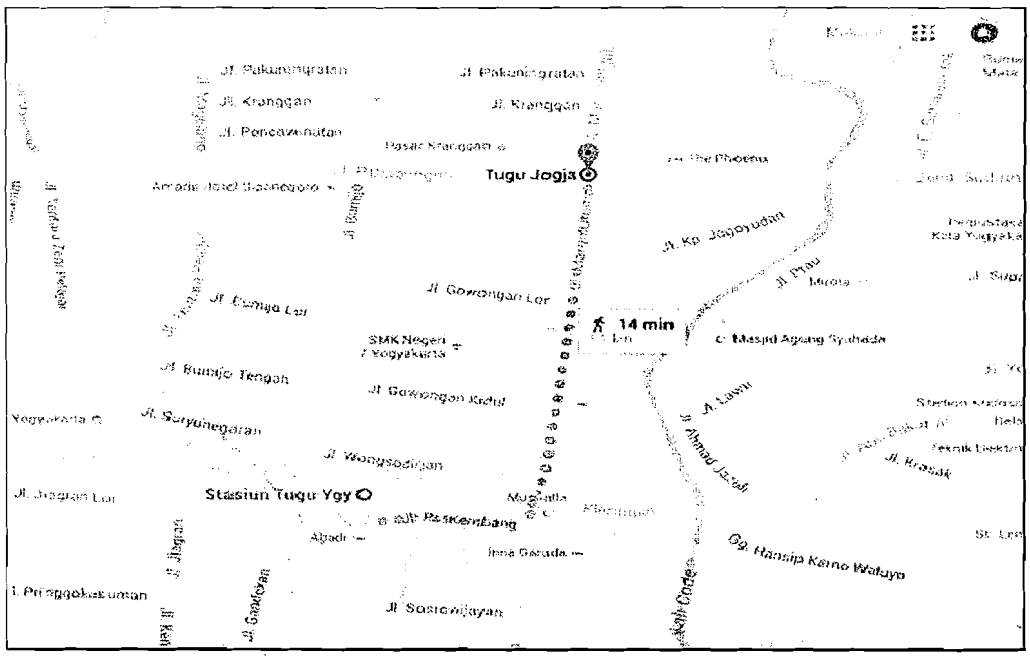
---

[259] Ibid.

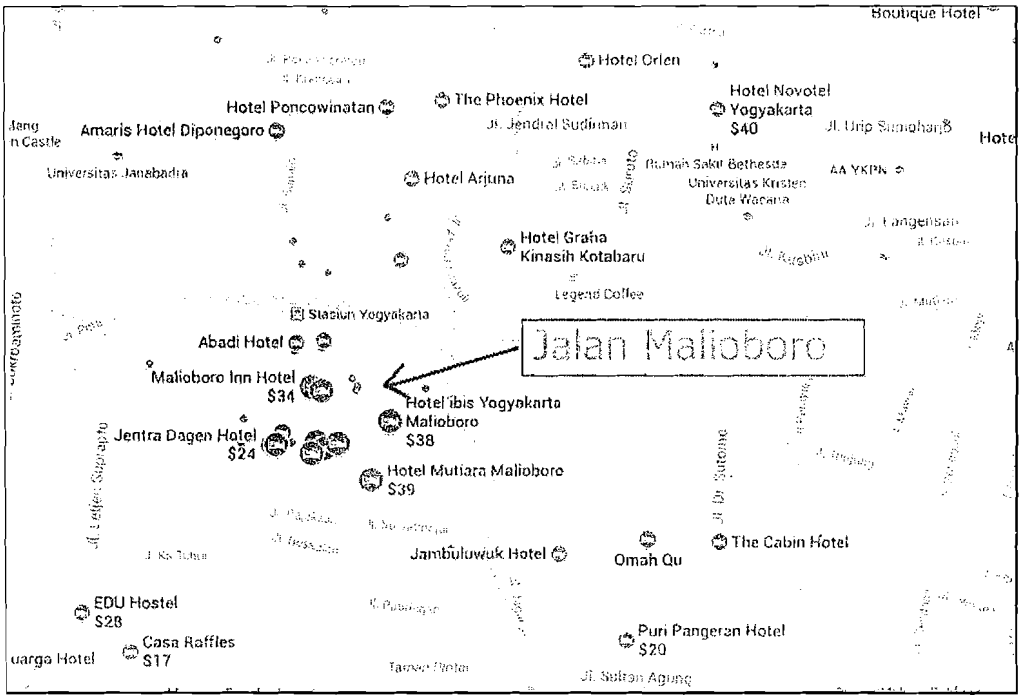
[260] *http://www.kompasiana.com/fathialmirhea/hamemayu-hayuning-bawono-kearifan-lokal-yang-hilang-di-tengah-keistimewaan-yogyakarta,* diakses tanggal 9 Agustus 2009.

kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman, hingga munculnya penolakan pembangunan bandara di Kulon Progo, karena dapat merusak lahan pertanian.

Berdasarkan data Perhimpunan Hotel Restoran Indonesia (PHRI) pada tahun 2013 terdapat 1.160 hotel di wilayah DIY, yang terdiri dari 60 hotel berbintang dengan lebih dari 6.000 kamar, dan 1.100 hotel kelas melati dengan 12.660 kamar. Sedangkan berdasarkan data Badan Pusat Statistik DIY, jumlah hotel di Yogyakarta sampai awal 2013 mencapai 401 unit, terdiri dari 39 hotel berbintang dan 362 hotel nonbintang. Perbandingan jumlah Hotel di Yogyakarta pada masa lalu dan saat ini khususnya di sekitar garis filosofis antara Kraton sampai kawasan Tugu Pal Putih terlihat pada Gambar 11 dan Gambar 12 berikut ini.




Gambar 11. Peta Kota Yogya Tahun 1990.




Gambar 12 Kondisi Kawasan Tugu – Maliobora Tahun 2015

Berdasarkan Gambar 11 dan Gambar 12 tersebut di atas tampak bahwa terjadi lonjakan jumlah Hotel yang dibangun di kawasan antara Tugu – Malioboro antara Tahun 1990 dengan Tahun 2015. Data dari Kantor Statistik Kota Yogyakarta menunjukkan perubahan jumlah hotel di Kota Yogyakarta yang dari tahun ke tahun semakin meningkat khususnya untuk hotel kelas melati. Selama beberapa tahun terakhir, keberadaan hotel di Yogyakarta memang menimbulkan dilema yang tak mudah diselesaikan. Di satu sisi, perekonomian Yogyakarta, bahkan DIY sebagai provinsi, kian ditopang oleh sektor jasa dan pariwisata sehingga hotel adalah pendukung perekonomian yang penting. Pada tahun 2009, hanya terdapat 352 hotel

dengan perincian 330 hotel melati dan 22 hotel berbintang. Pada akhir tahun 2013 tercatat ada 400 hotel dengan perincian 357 hotel melati dan 43 hotel berbintang. Jumlah ini belum termasuk beberapa hotel baru yang masih dalam tahap pembangunan.[261] Angin sejuk untuk kembali menata kota Yogyakarta berembus pada saat Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan kebijakan moratorium atau menghentikan sementara izin pembangunan hotel di Kota Yogyakarta pada tahun 2014 lalu. "Moratorium tersebut tertuang dalam Perwal (Peraturan Walikota) No.77 Tahun 2013 tanggal 20 November 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel. Moratorium tersebut sebagai respon Pemerintah Kota Jogja menyikapi keterbatasan lahan dan dampak-dampak negatif yang timbul dari pembangunan hotel di daerah kota Jogja. Bahkan moratorium yang habis 2016 ini bakal diperpanjang hingga tanggal 31 Desember tahun 2017 dengan berlakunya Perwal No. 55 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Perwal No. 77 Tahun 2013 tentang Moratorium Penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Hotel.

Kesemuanya merupakan contoh nyata jika saat ini filosofi *Hamemayu Hayuning Bawono* dalam pembangunan mulai hilang, dan juga *Rahayuning Bawono Kapurbo Waskithaning* Manungso kini sudah tidak dihiraukan lagi. Akibatnya tentulah terjadi degradasi lingkungan di wilayah Yogyakara. Oleh sebab itu diperlukan langkah yang tepat dan tegas melalui kegiatan revitalisasi dan rehabilitasi dalam kawasan sekitar sumbu filosofis kota Yogyakarta, di mana kegiatan dititikberatkan pada penanganan yang sifatnya parsial.

[261] https://jogjakota.bps.go.id/index.php/publikasi , diakses tanggal 30 Maret 2017.

dan mengurangi permasalahan dalam penataan ruang, agar selalu dapat digunakan sebagai dasar untuk pemanfaatan ruang sehingga tujuan pemanfaatan ruang dapat diwujudkan. Perencanaan tata ruang pada masa yang akan datang diharapkan dapat meningkatkan kinerja perencanaan tata ruang di masa depan berdasarkan peluang yang dimiliki dan tantangan yang akan dihadapi.

**1. Konsep Pengembangan Kawasan Kraton**

Sejarah tumbuh dan berkembangnya kota Yogyakarta yang diawali dari Kraton Yogyakarta sebagai pusat pemerintahan, mengandung arti religius, filsafati dan kultural. Perkembangan politik, pemerintahan, kebudayaan dan pertambahan penduduk, mengharuskan perluasan fisik kota. Perkembangan ini membentuk "Inti Kota Yogyakarta" yang pertama kali dan merupakan titik awal dari pengembangan fisik kota yang memiliki keunikan dan spesifikasi tertentu. Perkembangan kegiatan yang tumbuh di kawasan *Njeron Beteng* begitu pesat dan perubahan lahan dengan intensitas yang tinggi tidak sebanding dengan daya tampung fisik maupun tingkat kemampuan daya dukung fisik kawasan terhadap aktivitas yang diwadahinya.

Kawasan Kraton Yogyakarta terdiri atas elemen-elemen pembentuk kawasan yang mampu membangun citra kawasan. Perkembangan kawasan, ekonomi, kebudayaan dan pertambahan penduduk mengakibatkan perubahan fisik dan lingkungan Kawasan Kraton Yogyakarta. Pada awal pembentukan kota Yogyakarta yaitu sejak berdirinya Kraton Yogyakarta, Sri Sultan Hamengku Buwono I telah membuat perencanaan tata ruang baik ruang baik untuk kawasan

*Jeron beteng* maupun kawasan *Jaban Beteng* berdasarkan kegiatan masyarakat atau profesinya. Kawasan *Jeron Beteng* yang meliputi:[262]

1. Kampung Kemitbumen adalah pemukiman para abdi dalem pembersih kraton.
2. Kampung Siliran adalah pemukiman para abdi dalem pengurus penerangan kraton.
3. Kampung Gamelan adalah pemukiman para abdi dalem pengurus kuda kraton.
4. Kampung Pesidenan adalah pemukiman para abdi dalem yang menjadi pesinden atau wiraswara.
5. Kampung Patehan adalah pemukiman para abdi dalem yang bertugas menyediakan minuman di kraton.
6. Kampung Nagan adalah pemukiman para abdi dalem yang bertugas sebagai penabuh gamelan Jawa.
7. Kampung Suranatan adalah pemukiman para abdi dalem yang mengurus masalah keagamaan.
8. Kampung Mantrigawen adalah pemukiman para abdi dalem yang bertugas sebagai kepala pegawai.
9. Kampung Namburan adalah pemukiman para abdi dalem yang bertugas membunyikan gamelan.

---

[262] Abdurrahman Surjomihardjo. *Sejarah Perkembangan Kota Yogyakarta, 1880-1930,* (Yogyakarta: Yayasan Untuk Indonesia, 2000), hlm 15.

Saat ini untuk kawasan *Njeron Beteng* ini sesuai dengan Pasal 14 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 88 Tahun 2009 tentang Penjabaran Status Kawasan, Pemanfaatan Lahan Dan Intensitas Pemanfaatan Ruang Kota Yogyakarta disebutkan bahwa untuk rencana tinggi bangunan yang melebihi 12 m harus ada dari Kraton Yogyakarta, dengan jumlah lapis hanya 1 tingkat.

Selanjutnya untuk kawasan *Jaban Beteng* yang dulunya sebagai tempat tinggal atau pemukiman prajurit Kraton Yogyakarta meliputi:

1. Jogokaryan

   Jogokaryan berasal dari bahasa Sanskerta yakni kata jogo berarti menjaga dan karya berarti tugas atau pekerjaan. Jadi bisa diartikan sebagai pasukan yang mengemban tugas untuk selalu menjaga dan mengamankan jalannya pelaksanaan pemerintahan dalam kerajaan. Kampung Jogokaryan berada di sisi selatan Keraton Yogyakarta.

2. Bugisan

   Dinamakan Kampung Bugisan karena jaman dahulu wilayah ini banyak ditempati anggota prajurit dari kesatuan Bugis. Pada masa sebelum Hamengku Buwono IX, Prajurit Bugis bertugas di Kepatihan sebagai pengawal Pepatih Dalem. Kemudian semenjak Hamengku Buwono IX naik tahta, Prajurit Bugis ditarik menjadi satu dengan prajurit kraton, dan dalam upacara Garebeg biasa bertugas sebagai pengawal gunungan.

3. Dhaengan

Dhaengan berasal dari kata Dhaeng (bahasa Makasar) sebagai sebutan gelar bangsawan di Makasar. Menurut sejarah, prajurit Dhaeng adalah prajurit yang didatangkan oleh Belanda guna memperkuat bala tentaranya.

4. Ketanggungan

   Nama Ketanggung berasal kata dasar "tanggung" yang bermakna pasukan dengan tanggung jawab yang sangat berat.

5. Mantrijeron

   Nama Mantrijero berasal dari bahasa Sanskerta yakni mantri yang berarti juru bicara, menteri atau jabatan diatas bupati dan jero berarti dalam. Secara harfiah kata Mantrijero berarti 'juru bicara atau menteri di dalam'

6. Nyutran

   Nama Nyutra berasal kata dasar sutra. Prajurit Nyutra merupakan prajurit pengawal pribadi Sri Sultan. Sebelum masa Hamengku Buwono IX, anggota Prajurit Nyutra diwajibkan harus bisa menari.

7. Patangpuluhan

   Panji-panji prajurit Patangpuluh adalah Cakragora, berbentuk empat persegi panjang dengan warna dasar hitam, di tengahnya adalah bintang segi enam berwarna merah. Cakragora berasal dari bahasa Sansekerta yakni cakra berarti senjata berbentuk roda bergerigi dan gora Jadi Cakragora bisa diartikan pasukan yang memiliki kemampuan atau kekuatan unggul, sehingga segala musuh seperti apa pun akan bisa terkalahkan.

8. Prawirotaman

Prawirotaman berasal dari kata prawira (bahasa kawi) yang berarti perwira atau prajurit dan tama (bahasa sanskerta) yang berarti utama. Prawirotaman bisa diartikan pasukan yang pemberani dan pandai dalam setiap tindakan, selalu bijak walau dalam suasana perang.

9. Surokarsan

Nama Surokarsan berasal dari bahasa Sanskerta yakni kata sura berarti berani dan dan karsa berarti kehendak. Dahulu Prajurit Surakarsa bertugas sebagai pengawal Pangeran Adipati Anom dan bukan bagian dari kesatuan prajurit kraton. Sejak masa Hamengku Buwono IX, pasukan ini dijadikan satu dengan prajurit kraton dan dalam upacara Garebeg mendapat tugas mengawal Gunungan.

10. Wirobrajan

Wirobrajan berasal dari bahasa Sanskerta yakni kata wira berarti berani dan braja berarti tajam. Wirabraja bisa diartikan suatu prajurit yang sangat berani dalam melawan musuh dan tajam serta peka panca inderanya.

Di samping itu ada juga kampung-kampung daerah Jaban Beteng yang dulunya dihuni oleh pengurus kraton, antara lain:

1. Kampung Pajeksan adalah kediaman para jaksa
2. Kampung Gandekan adalah kediaman para pesuruh
3. Kampung Dagen adalah kediaman para tukang kayu
4. Kampung Jlagran adalah kediaman para tukang batu

5. Kampung Gowongan adalah kediaman para ahli bangunan
6. Kampung Menduran adalah kediaman orang-orang Madura
7. Kampung Sayidan adalah kediaman orang-orang keturunan Arab.

Adanya pemanfaatan ruang atas dasar kegiatan masyarakat sebagamana tersebut di atas, menunjukkan bahwa pada saat HB I membangun kraton beserta lingkungannya sudah menggunakan pola zoning sebagaimana yang saat ini diterapkan dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang dalam undang-undang penataan ruang. Berdasarkan pengamatan terhadap perkembangan kawasan tersebut maka beberapa hal yang dapat dirumuskan dari Kawasan Kraton Yogyakarta sebagai berikut :

a. Guna lahan; Kawasan Kraton Yogyakarta yang sejak awal merupakan bagian dari Kraton Yogyakarta, mewadahi berbagai macam fungsi yaitu permukiman, pendidikan, pariwisata, perdagangan dan jasa;
b. Peran budaya dan lingkungan; Kawasan Kraton Yogyakarta yang merupakan kawasan di bagian dalam beteng yang mengelilingi Kraton Yogyakarta, masih sarat dengan peninggalan aset budaya, sejarah dan wisata. Kawasan ini dengan berbagai kekayaan fisik, penduduk dan aktivitas di dalamnya merupakan potensi wisata budaya yang dicari oleh wisatawan baik wisatawan local maupung wisatawan asing.
c. Peran sosial; Area permukiman dalam bentuk perkampungan tradisional yang masih eksis di bagian dalam kawasan merupakan aset yang menyimpan dan menampilkan sosok asli kehidupan kota Yogyakarta. Sebagai kawasan

permukiman, kawasan Kraton Yogyakarta memiliki peran penting sebagai penyedia permukiman pusat kota bagi para penghuni.

d. Peran ekonomi; Kawasan Kraton Yogyakartayang merupakan kawasan wisata kota Yogyakarta, memiliki kunjungan wisatawan (nusantara/mancanegara) yang cukup tinggi, sehingga berperan sebagai salah satu penyangga perekonomian kota Yogyakarta dan membuka banyak peluang kerja bagi masyarakat sekitar.

Kawasan Kraton Yogyakarta memiliki banyak potensi yang dapat dikembangkan. Potensi-potensi tersebut dapat lebih ditingkatkan lagi peranan fungsinya bagi pengembangan kehidupan perkotaan termasuk di dalamnya yaitu citra kotanya. Kawasan Kraton Yogyakarta telah menunjukan karakter yang mampu memberi citra kota terhadap pengenalan akan lingkungan dengan ciri yang spesifik.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta Tahun 2010-2029 menetapkan Kraton Yogyakarta merupakan salah satu kawasan strategis Provinsi DIY. Keberadaan Kraton Yogyakarta perlu dijaga kelestariannya karena termasuk wilayah didalam kewenangan daerah yang penetapan ruangnya diprioritaskan. Kraton Yogyakarta memiliki pengaruh yang sangat penting dalam lingkup daerah termasuk terhadap ekonomi, sosial dan budaya di lingkungannya. Selain sebagai kawasan strategis DIY, Kraton Yogyakarta juga berperan sebagai pembentuk citra kota. Kraton Yogyakarta termasuk dalam inti pelestarian citra kota yang mendasari filosofi Kota Yogyakarta.

Lokasi Kraton Yogyakarta merupakan sumbu Krapyak - Kraton - Tugu yang secara filosofis membentuk garis filosofis pembentuk Kota Yogyakarta. Kedudukan Kraton Yogyakarta di dalam garis filosofis tersebut berperan sebagai bangunan tetengger kota yang menunjukkan adanya peninggalan sejarah budaya. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa Kraton Yogyakarta di dalam Kota Yogyakarta membawa pengaruh yang sangat penting dalam perkembangan kawasan. Oleh karena itu, diperlukan adanya peraturan untuk mengatur, mengendalikan dan mengelola Kraton Yogyakarta supaya tetap ada dan menjadi citra kota Yogyakarta.

Inti pelestarian Citra Kota terdapat pada 13 lokasi baik bangunan, rumah, taman, jalan maupun ornamen yang memiliki kekhususan kawasan kota dengan spesifik sebagai berikut: [263]

a. Sumbu Krapyak Kraton Tugu (Jalan DI. Panjaitan, Trikora, Ahmad Yani, Malioboro, Mangkubumi) sebagai jalur kota yang menyiratkan citra filosofis dan peninggalan budaya;
b. Masjid Besar Kauman, Masjid Mataram Kotagede, Gereja Antonius Kotabaru, Gereja Santo Yusuf Bintaran dan Kelenteng Gondomanan sebagai titik kota yang menyiratkan citra religio-kultural;
c. Kraton Yogyakarta, Puro Paku Alaman dan Tugu sebagai bangunan tetenger kota yang menyiratkan citra peninggalan sejarah budaya;

[263] Pasal 73 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta Tahun 2010-2029.

d. Alun–alun Utara dan Alun-alun Selatan sebagai titik kota yang menyiratkan citra budaya;
e. Kota Gede sebagai kawasan kota yang menyiratkan citra budaya;
f. Monumen Sasana Wiratama Tegalrejo, Musium Jendral Sudirman, Musium Perjuangan, Musium Dewantara Kirtigriya, Monumen Ahmad Dahlan, Benteng Vredeburg, Gedung Agung, Masjid Syuhada dan bangunan lain yang mempunyai kaitan dengan sejarah perjuangan sebagai bangunan tetenger kota yang menyiratkan citra peninggalan sejarah perjuangan;
g. Jalan Suroto, Cik Ditiro sebagai jalur kota yang menyiratkan citra budaya;
h. Kotabaru sebagai kawasan kota yang menyiratkan citra perjuangan;
i. Jalur Route Gerilya Jenderal Sudirman sebagai jalur kota yang menyiratkan citra sejarah perjuangan;
j. Taman Makam Pahlawan Kusumanegara sebagai titik kota yang menyiratkan citra peninggalan sejarah perjuangan;
k. Taman Siswa sebagai titik kota yang menyiratkan citra pendidikan;
l. Pasar Bringharjo sebagai titik kota yang menyiratkan citra budaya kegiatan ekonomi;
m. Alur Sungai Winongo, Code dan Sungai Gajahwong sebagai jalur kota yang menyiratkan citra alami;
n. Gembiraloka sebagai titik kota yang menyiratkan citra alami.

Adanya pengaturan inti citra kota Yogyakarta sebagaimana diatur dalam Pasal 73 ayat (1) dan ayat (2) dari Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010

tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta Tahun 2010-2029 tersebut dimaksudkan untuk melindungi dan melestarikan kawasan cagar budaya yang ada di kota Yogyakarta dari perubahan yang dapat menghilangkan ciri dari kawasan tersebut. Selanjutnya berkaitan dengan inti pengembangan citra kota terdapat di lokasi-lokasi sebagai berikut :

1. Museum Tegalrejo, Museum Perjuangan, Kawasan Beteng Vredeburg, Museum Dewantara, Museum Biologi, Museum Sonobudoyo dan Kebun plasma nutfah pisang sebagai tetenger kota yang menyiratkan citra kegiatan budaya dan pendidikan aktif dan pasif;
2. Bangunan-bangunan di dalam kawasan kota baru dengan batas jalan Jenderal Sudirman, jalan DR. Wahidin, rel KA Lempuyangan, Sungai Code yang masuk dalam daftar dilindungi menurut Undang-undang Benda Cagar Budaya, sebagai tetenger yang menyiratkan citra kejuangan serta kegiatan pendidikan aktif dan pasif;
3. Jalan Tegalgendu dan jalan Mondorakan, sebagai jalur kota yang menyiratkan citra budaya, pariwisata aktif dan pasif;
4. Mandala Krida sebagai titik kota yang menyiratkan citra pendidikan aktif dan pasif;
5. Kraton Yogyakarta, Puro Pakualaman dan Kotagede sebagai tetenger kota yang menyiratkan citra kegiatan pariwisata pasif;

6. Jalan Mangkubumi, Malioboro, Ahmad Yani, Trikora, jend. Sudirman, pangeran Diponegoro, Ahmad Dahlan dan Panembahan Senopati sebagai jalur kota yang menyiratkan citra kegiatan pariwisata pasif;
7. Gembira Loka sebagai kawasan da titik kota yang menyiratkan citra kegiatan pendidikan dan pariwisata/rekreasi aktif dan pasif;
8. Alun-alun Utara dan Alun-alun Selatan sebagai titik kota yang menyiratkan citra kegiatan pariwisata aktif dan pasif;
9. Kridosono sebagai tetenger dan titik kota yang menyiratkan citra kegiatan pendidikan dan pariwisata/rekreasi aktif dan pasif.

Untuk menjaga kelestarian dan keberadaan Kraton Yogyakarta, maka aspek ruang dalam pengembangan kawasan Kraton Yogyakarta dilakukan dengan:

a. Penetapan Kawasan Kraton Yogyakarta sebagai inti cagar budaya yang di dalamnya terdapat kegiatan bermukim dan kegiatan wisata Kraton Yogyakarta dan kegiatan budaya lainnya, tidak mengganggu dan mengancam keberadaan dan fungsi utama Kraton Yogyakarta.
b. Pengembangan kawasan Kraton Yogyakarta dilakukan melalui preservasi bangunan-bangunan dalam kompleks Kraton Yogyakarta.
c. Pemanfaatan ruang kawasan Kraton Yogyakarta difungsikan sebagaimana fungsi Kraton Yogyakarta yaitu sebagai pusat pemerintahan dan tempat tinggal Sultan beserta keluarganya. Adapun kegiatan lain yang dilakukan di dalam dan di luar kompleks Kraton Yogyakarta adalah kegiatan-kegiatan seperti kegiatan pariwisata, pendidikan, dan penelitian yang tidak mengancam dan mengganggu

keberadaan dan fungsi Kraton Yogyakarta, sesuai dengan fungsi-fungsi kegiatan yang membentuk hierarki dari pengembangan makro – mezzo – mikro Kraton Yogyakarta yang tertuang dalam konsep *"Seven Step to Heaven"*

d. Pengelolaan dan perawatan secara berkala serta pemugaran (apabila diperlukan) terhadap bangunan cagar budaya yang mengalami kerusakan untuk mengembalikan lagi wajah bangunan kawasan Kraton Yogyakarta.
e. Inventarisasi atau pendataan bangunan-bangunan cagar budaya guna mendapatkan penanganan preservasi yang tepat dan dapat dimanfaatkan dalam aspek pendidikan (seperti penelitian) secara optimal.

**2. Konsep Pengembangan Kawasan Sekitar Kraton**

Untuk kawasan sekitar Kraton Yogyakarta termasuk cagar budaya yang berada di lingkungan *Jeron Beteng*, Kraton Yogyakarta. Suasana kebudayaan Jawa juga masih dapat dirasakan di dalam kawasan sekitar Kraton Yogyakarta. Sebagian besar penduduk yang tinggal di sekitar kompleks Kraton Yogyakarta antara lain kerabat Sultan, dan *abdi dalem* Kraton Yogyakarta, selebihnya adalah pendatang. Kedudukannya yang menjadi kawasan wisata budaya, menjadikan kawasan sekitar Kraton Yogyakarta sebagai penyangga kegiatan wisata Kraton Yogyakarta dan di sekitarnya.

Pertumbuhan dan perkembangan kawasan di sekitar Kraton Yogyakarta tidak dapat terpisahkan dalam konteks perkembangan kota Yogyakarta. Sekitar kawasan Kraton inilah yang mendapatkan pengaruh sangat besar dari keberadaan Kraton Yogyakarta. Sejarah tumbuh dan berkembangnya kota Yogyakarta yang diawali dari

Kraton sebagai pusat pemerintahan, mengandung arti religius, falsafah, maupun kultural. Perkembangan politik, pemerintahan, kebudayaan dan pertambahan penduduk, mempengaruhi kebutuhan perluasan fisik kawasan. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengembangan untuk mendukung kegiatan dalam kawasan Kraton Yogyakarta.

Konsep pengembangan kawasan berdasarkan aspek ruang mengatur mengenai dekonsentrasi kegiatan di kawasan sekitar kraton untuk pemerataan pemanfaatan lahan sehingga seluruh kawasan dapat berkembang. Konsep pengembangan kawasan sekitar kawasan Kraton berdasarkan aspek ruang adalah sebagai berikut:

a) Penetapan kawasan sekitar Kraton Yogyakarta sebagai kawasan penyangga cagar budaya yang di dalamnya terdapat kegiatan bermukim dan fungsi pendukung wisata Kraton Yogyakarta dan kegiatan lain yang tidak mengganggu dan mengancam keberadaan Kraton Yogyakarta;
b) Pembatasan kegiatan dan aturan pada bangunan-bangunan sekitar kompleks Kraton Yogyakarta supaya keberadaan dan identitas Kraton Yogyakarta tetap terjaga;
c) Penataan bangunan-bangunan sekitar kompleks Kraton Yogyakarta disesuaikan dengan konsep arsitektur Jawa, untuk mendukung identitas Kraton Yogyakarta;
d) Pengaturan dan pengendalian pemanfaatan lahan dalam penggunaan lahan di seluruh Kawasan Kraton Yogyakarta baik status tanah hak milik, hak guna,

maupun tanah kekancingan atau Tanah Sultan *(Sultan Ground)* sehingga Kawasan Kraton Yogyakarta tidak semakin padat;

e) Penataan kawasan dan tata guna lahan dengan *clustering* kegiatan sehingga terjadi pemertaan dalam perkembangan kawasan Kraton Yogyakarta.

**3. Berbasis Tata Nilai Budaya Kraton Yogyakarta**

Tata Nilai Budaya Yogyakarta merupakan kekayaan daerah tidak berwujud *(intangible)* yang tak ternilai sehingga perlu dilestarikan, dikembangkan[264]. Oleh karena itu dalam perencanaan tata ruang maupun dalam pemanfaatan ruang DIY harus tetap menjunjung tinggi "filosofi inti kota *(catur gatra tunggal)*" yaitu bahwa dalam penataan ruang keistimewaan DIY harus berlandaskan konsep inti kota Yogyakarta yang memiliki nilai sejarah tinggi *(historical),* mampu mengarahkan perkembangan keruangan *(spatial)* karena eksitensi dan kelestarian inti kota. Di samping itu juga harus memperhatikan "delineasi spasial *(pathok negara)"* yaitu bahwa penataan ruang harus menjadi dasar untuk melestarikan tata ruang pada aspek karakter kawasan, baik pada kawasan terbangun maupun pada kawasan alamiah.

Untuk mewujudkan hukum penataan ruang di DIY yang berbasis budaya Kraton Yogyakarta ke depan, maka diperlukan pengaturan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, yang memuat penetapan kawasan strategis Tanah Kasultanan dan kawasan strategis Tanah Kadipaten, serta mencerminkan nilai-nilai budaya Yogyakarta. Tata Nilai Budaya Yogyakarta adalah tata nilai

[264] Perda Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta.

budaya Jawa yang memiliki kekhasan semangat pengaktualisasiannya berupa pengerahan segenap sumber daya *(golong gilig)* secara terpadu *(sawiji)* dalam kegigihan dan kerja keras yang dinamis *(greget)*, disertai dengan kepercayaan diri dalam bertindak *(sengguh)*, dan tidak akan mundur dalam menghadapi segala resiko apapun *(ora mingkuh)*.

Berpegang pada pendapat yang telah dikemukakan sebelumnya dan dikaitkan dengan kepentingan pembangunan nasional, maka sistem perencanaan ruang di DIY ke depan harus didasarkan pada suatu tata nilai berbasis budaya Kraton Yogyakarta. Hal ini diwujudkan dalam ide-ide, gagasan-gagasan, bahkan keyakinan-keyakinan tertentu yang menjadi kerangka penuntun cara berpikir sekaligus isi pikiran, yang pada gilirannya terekspresikan dalam pola perilaku dan hasil-hasilnya yang kongkrit dalam perencanaan maupun pemanfaatan ruang di DIY.

Tata nilai budaya Yogyakarta dirumuskan secara eksplisit dan sistematik sehingga dapat dijadikan acuan dan sumber inspirasi bagi penyusunan strategi dan kebijakan pembangunan yang didasarkan pada perencanaan dan pemanfaatan ruang dengan memperhatikan aspek budaya Kraton Yogyakarta. Secara mendasar, suatu tata nilai menyangkut hal-hal yang sakral dan yang profan (ranah religio-spiritual), kebenaran dan ketidakbenaran (ranah logika dan ilmu pengetahuan), kebaikan dan keburukan atau kejahatan (ranah etika), keindahan dan ketidakindahan (ranah estetika), dan kepatutan atau kesopanan dan ketidakpatutan atau ketidaksopanan (ranah etiket).

Nilai-nilai dasar yang ada dalam tata nilai budaya Yogyakarta terurai dalam nilai-nilai yang terkandung dalam berbagai aspek kehidupan, yaitu:[265]

a. nilai religio-spiritual;
b. nilai moral;
c. nilai kemasyarakatan;
d. nilai adat dan tradisi;
e. nilai pendidikan dan pengetahuan,
f. nilai teknologi;
g. nilai penataan ruang dan arsitektur;
h. nilai mata pencaharian;
i. nilai kesenian;
j. nilai bahasa;
k. nilai benda cagar budaya dan kawasan cagar budaya;
l. nilai kepemimpinan dan pemerintahan;
m. nilai kejuangan dan kebangsaan; dan
n. nilai semangat khas keyogyakartaan.

Bertitik tolak pada tata nilai budaya Yogyakarta sebagaimana tersebut, maka pengelolaan dan pemanfaatan ruang DIY ke depan harus tetap diselenggarakan dengan mengacu pada filosofi:

a. harmoni, kelestarian lingkungan, sosial ekonomi (hamemayu hayuning bawana);
b. spiritual-transenden (sangkan paraning dumadi);
c. humanisme, asas kepemimpinan demokratis (manunggaling kawula lan Gusti);
d. kebersamaan (tahta untuk rakyat);
e. harmonisasi lingkungan (sumbu imajiner Laut Selatan-Kraton-Gunung Merapi);

[265] Pasal 4 Peraturan Daerah DIY Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta

f. ketaatan historis (sumbu filosofis Panggung Krapyak-Kraton-Tugu)

g. filosofi inti kota (catur gatra tunggal); dan

h. delineasi spasial perkotaan Yogyakarta ditandai dengan keberadaan masjid pathok negara.

Suatu sistem nilai kebudayaan tertentu, di satu pihak senantiasa diyakini terdapat ideal-ideal yang harus dikiblati, namun di lain pihak selalu terjadi distorsi-distorsi, bahkan penyimpangan-penyimpangan dalam praktek kehidupan. Meskipun harus diakui bahwa dalam 8 perilaku kongkrit masyarakat Yogyakarta boleh jadi terjadi distorsi dan penyelewengan atas nilai-nilai yang diidealkan *(adiluhung),* namun dalam tata nilai budaya Yogyakarta ini tetap dirumuskan ideal-ideal yang diyakini sebagai kiblat dalam meraih keutamaan. Hal itu hakikatnya manusia itu bukan hanya "produk" kebudayaan belaka, melainkan juga sekaligus "pencipta" kebudayaan.

Oleh karena itu, manusia dapat dan bahkan harus merancang suatu strategi kebudayaan bagi masa depannya, menuju kehidupan bersama yang lebih berkeadaban. Tata nilai budaya Yogyakarta ialah tata nilai budaya Jawa yang memiliki kekhasan dalam semangat pengaktualisasian nilai-nilai kejawaan pada umumnya. Tata Nilai Budaya Yogyakarta merupakan sistem nilai yang dijadikan kiblat (orientasi), acuan (referensi), inspirasi, dan sumber pedoman bagi perilaku budaya dan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan budaya masyarakat Yogyakarta.

Tata nilai budaya pada umumnya meresap dan menggejala dalam ide-ide, gagasan-gagasan, bahkan keyakinan-keyakinan tertentu yang menjadi kerangka penuntun cara berpikir sekaligus isi pikiran yang terekspresikan dalam pola perilaku dan hasil-hasil konkrit dalam kehidupan. Tata Nilai Budaya Yogyakarta perlu dilestarikan dan dipedomani bagi seluruh masyarakat Yogyakarta.

Oleh karena itu Tata Nilai Budaya Yogyakarta ini harus dipandang sebagai upaya perumusan yang secara periodik harus senantiasa ditinjau ulang dan disempurnakan secara terus-menerus agar dapat dijadikan kiblat (orientasi), acuan (referensi), ilham (insipirasi), dan sumber pedoman bagi perilaku budaya dan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan budaya masyarakat Yogyakarta selaras dengan tuntutan zaman dan dalam semangat hamemayu hayuning bawana.

Di samping itu pengaturan tata nilai budaya Yogyakarta dalam Perda Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta.ini, sama sekali tidak dimaksudkan sebagai bentuk eksklusifisme kesukuan dan atau kedaerahan. Hal ini melainkan sebagai bentuk pengukuhan jati diri keyogyakartaan sebagai bagian integral dari kebhinekatunggalikaan kebudayaan nasional dan menjadi salah satu bagian dari keberagaman kebudayaan internasional.

Di dalam membangun DIY berbasis budaya, ancaman tidak hanya dari kebudayaan luar tetapi juga dari dalam. Oleh karena itu aparat penyelenggara negara di semua sektor, swasta dan lembaga pendidikan dan masyarakat perlu disamakan komitmen dan pemahamannya, agar kekayaan nilai-nilai budaya

Ngayogyakarta tidak terkikis oleh masyarakatnya sendiri. Budaya menjadi salah satu keistimewaan DIY.

Berkenaan dengan hal tersebut, Perda Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta harus diedukasikan dan diimplementasikan oleh seluruh lapisan masyarakat baik dalam kehidupan bermasyarakat maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tata nilai budaya Yogyakarta yang tertuang dalam perda tersebut dimaksudan untuk melestarikan nilai-nilai budaya Jawa dalam setiap aspek kehidupan bermasyarakat. Tata nilai tersebut meliputi tata nilai religio-spiritual, nilai moral, kemasyarakatan, adat dan tradisi, pendidikan dan pengetahuan, teknologi, penataan ruang dan arsitektur, mata pencaharian, kesenian, bahasa, benda cagar budaya dan kawasan cagar budaya, kepemimpinan dan pemerintahan, kejuangan dan kebangsaan serta semangat ke Yogyakartaan.

Upaya untuk meningkatkan kepedulian semua masyarakat terhadap budaya lokal harus dimulai sejak dini dan dilakukan internalisasi rasa bangga terhadap budaya sendiri mulai dari keluarga dan lingkungan sekolah. Oleh karena itu dalam membangun budaya harus melibatkan semua unsur masyarakat.

**4. Penataan Ruang Daerah Istimewa Yogyakarta Ke Depan**

Pendekatan sistem ruang akan bermanfaat atau dapat dijadikan dasar untuk usaha penataan ruang wilayah nasional, wilayah provinsi, dan wilayah kabupaten/ kota, dan penyusunan program serta proyek pembangunan secara konsisten, serasi, terpadu. Penataan ruang wilayah adalah suatu usaha manusia yang diwujudkan berupa pola dan struktur yang akan menggambarkan ikatan

pemanfaatan ruang yang terpadu bagi sektor-sektor pembangunan (baik bidang ekonomi, sosial budaya, hankamnas) dalam hidup manusia beserta segala isinya.

Pengaturan memerlukan dimensi waktu untuk mengarahkan kegiatan manusia agar sesuai dengan keseimbangan lingkungan hidup yang merupakan kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan peri kehidupannya dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.

Perencanaan wilayah merupakan proses yang saling kait mengait antar berbagai sektor pembangunan, baik sektor pemerintah maupun swasta, baik secara sektoral maupun regional yang perlu disusun secara sistematis, terarah dan terpadu dalam rangka usaha memperbaiki tingkat kesejahteraan hidup masyarakat. Secara garis besar, ruang lingkup pengembangan wilayah seyogyanya mencakup empat usaha sebagai berikut:

a. Usaha perumusan kebijaksanaan penataan ruang wilayah/daerah
b. Usaha penyusunan perencanaan tata ruang wilayah/daerah
c. Usaha penentuan perwujudan manfaat ruang wilayah/daerah berupa pengisiannya dalam bentuk program dan proyek pembangunan.
d. Usaha pengendalian dan pelaksanaan pembangunan wilayah/daerah melalui pengaturan, pengarahan program dan proyek sektoral dan daerah serta perundang-undangan untuk pengamanannya.

Dinamika kegiatan manusia dalam pemenuhan kebutuhannya dapat dikaitkan dalam empat proses pengembangan wilayah sebagai berikut:

a. Proses pemanfaatan sumber daya alam dengan mempergunakan kemampuan modal dan jasa yang berkaitan dengannya untuk memenuhi pengembangan
b. Proses pemanfaatan dan pengembangan sumber daya manusia, yang berupa usaha pemanfaatan sejumlah manusia untuk memenuhi kebutuhan manusia yang berkembang terus
c. Proses pemanfaatan dan pengembangan sumber daya buatan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dan lingkungan
d. Proses mempertahankan nilai kelestarian fungsi dan tatanan lingkungan hidup untuk mencegah dampak negatif dari setiap usaha perkembangan pembangunan.

Secara keseluruhan, proses-proses ini menjadi satu kesatuan proses kegiatan usaha yang merupakan satu kesatuan mekanisme pengembangan wilayah. Tingkat pertumbuhan suatu daerah diukur melalui tingkat perkembangan satuan wilayah pengembangan yang meliputi daerah bersangkutan. Keseimbangan antar daerah, dalam hal ini tingkat pertumbuhannya, pada prinsipnya dicapai dengan jalan membuat satuan-satuan wilayah pengembangan/wilayah pembangunan yang terbentuk dan tersebar dalam wilayah nasional.

Pertumbuhan kota-kota di DIY pada saat ini terdiri dari satu Perkotaan Yogyakarta yang secara administratif terletak pada Kota Yogyakarta, dan 4 kota kabupaten dan kota-kota kecamatan. Sampai dengan saat ini perkotaan Yogyakarta tidak saja berkembang ke arah utara-timur, namun juga mengarah ke

selatan dan barat. Dilihat dari jumlah penduduknya, lebih sepertiga penduduk DIY berada di perkotaan Yogyakarta, dengan demikian perkotaan Yogyakarta telah mengalami proses primasi yang dalam hal ini proporsi jumlah penduduk cenderung kurang proporsional bila dibanding dengan jumlah penduduk wilayah DIY, sehingga diwaktu mendatang diperlukan adanya usaha-usaha pengelolaan pertumbuhan perkotaan Yogyakarta. Kemampuan atau daya dukung lahan terhadap pengembangan penggunaan lahan tertentu di Provinsi DIY terus mengalami perkembangan. Dalam perkembangannya, penggunaan lahan di Provinsi DIY terus bertambah terutama bagi kegiatan perkotaan. Akan tetapi, jika ditelusuri perubahan kegiatan atau penggunaan guna lahan yang terjadi belum tentu memiliki produktivitas optimal dengan input minimal.

Jika dicermati ada beberapa permasalahan berkaitan penggunaan lahan di DIY yaitu:

a. Alih Fungsi Lahan pertanian subur di kawasan lahan basah untuk kepentingan non pertanian
b. Pemanfaatan lahan untuk permukiman-pertambangan di kawasan lindung
c. Munculnya kawasan baru untuk industri sementara kawasan industri yang ada belum dimanfaatkan
d. Ditemukannya potensi ekosistem langka dan spesifik yang perlu dikelola dalam taraf nasional seperti Cagar Alam Karst, Taman Nasional Merapi, Gumuk Pasir Barchan.

e. Adanya pengaruh kegiatan pembangunan yang berdampak pada sulitnya pengendalian konversi lahan

Berdasarkan keadaan sebagaimana tersebut, maka harapan terhadap pemanfaatan ruang di DIY ke depan adalah sebagai berikut:

a. Pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya harus disesuaikan dengan daya tampung dan daya dukung lingkungan Daerah Aliran Sungai.
b. Pengendalian ketat kecenderungan perkembangan wilayah terbangun di sekitar kawasan perkotaan Kota Yogya.
c. Mempertahankan dan melindungi guna lahan khas dan yang telah menjadi icon provinsi DIY, yaitu : Kawasan Cagar Budaya Kota lama Kotagede, Kawasan Permukiman Perdesaan, dan Kawasan Pendidikan Tinggi. Kawasan-kawasan ini merupakan daya tarik utama terciptanya kunjungan wisata ke Provinsi DIY.
d. Mempertahankan luas lahan sawah dalam bentuk lahan pertanian sebagai lahan pertanian tanaman pangan berkelanjutan, guna menjaga stabilitas dan ketahanan pangan nasional.
e. Memaduserasikan tata ruang kabupaten/kota dalam suatu rencana tata ruang wilayah provinsi.
f. Pengelolaan wilayah pesisir dan laut secara terpadu, yaitu suatu pendekatan pengelolaan wilayah pesisir berdasarkan ekosistem, sumberdaya dan kegiatan pembangunan guna mencapai pembangunan wilayah pesisir secara berkelanjutan.

g. Pengelolaan potensi ekosistem langka dan spesifik yang perlu dikelola dalam Taraf Nasional seperti Cagar Alam Karst.

h. Pemanfaatan ruang di kawasan perkotaan diarahkan untuk berkembang secara intensifikasi yang akan meminimalisasi penambahan luas kawasan.

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. Begitu pula di DIY secara garis besar struktur ruang di wilayah DIY terutama dibentuk oleh adanya prasarana wilayah dan sistem permukiman. Struktur ruang DIY tentunya mangalami berbagai perubahan, baik yang sifatnya eksternal maupun internal. Perubahan eksternal tersebut antara lain munculnya isu-isu global, perubahan paradigma pembangunan, kegiatan sektoral skala besar yang mencakup beberapa wilayah yang berdekatan, adanya kerjasama antar wilayah dan sebagainya. Perubahan internal antara lain terjadinya perubahan kebijakan pembangunan di tingkat daerah, adanya iklim otonomi, investasi sektoral skala besar, dan tersedianya informasi yang lebih rinci tentang ketersediaan sumber daya alam maupun dinamika kependudukan.

Dalam perkembangannya terdapat beberapa perubahan struktur ruang yang terjadi dalam pemanfaatan ruang di DIY terutama diakibatkan oleh sistem prasarana transportasi. Hal ini disebabkan perubahan struktur ruang dari segi internal maupun eksternal seperti:

a. Penetapan Lingkar luar ke-2 untuk mengantisipasi pertumbuhan di kawasan perkotaan Yogyakarta

b. Pengembangan jalan kolektor primer yaitu:

c. Ruas jalan Prambanan–Piyungan, Prambanan–Pakem, Pakem Tempel, Klangon–Tempel, Sedayu–Pandak, Palbapang–Barongan, Sampakan–Singosaren, Ruas jalan Pantai Selatan (PANSELA), jalan Yogyakarta–Kaliurang, jalan Yogyakarta–Parangtritis, Yogyakarta–Nanggulan (Kenteng),Sentolo–Nanggulan-Kalibawang, Dekso–Samigaluh, Dekso–Minggir–Jombor, Bantul–Srandakan-Toyan, Wonosari-Semin-Bulu, Wonosari-Nglipar, Semin-Blimbing, Pandanan-Candirejo, Sambipitu–Nglipar-Semin- Nglipar-Gedangsari, Wonosari–Baron–Tepus–Baran- Duwet, Sentolo–Pengasih-Sermo, Kembang–Tegalsari-Temon, Galur-Congot, Sentolo-Galur, Milir–Dayakan-Wates, Prambanan-Piyungan, Prambanan–Pakem–Tempel-Klangon, Palbapang-Samas, Sampakan-Singosaren, Sedayu-Pandak, Palbapang-Barongan, Srandakan-Kretek, Yogyakarta-Pulowatu, Yogyakarta–Imogiri-Panggang, Panggang-Parangtritis, Playen–Paliyan-Panggang, Pandean-Playen, Gading-Gledak, Sumur–Tunggul–Sumuluh–Bedoyo.

Kebijakan pemanfaatan ruang di wilayah Provinsi DIY didasari atas filosofi pembangunan DIY yaitu *"Hamemayu Hayuning Bawono"*, sebagai cita-cita luhur untuk menyempurnakan tata nilai kehidupan masyarakat Yogyakarta

berdasarkan nilai budaya daerah yang perlu dilestarikan dan dikembangkan. *"Hamemayu Hayuning Bawono" dalam kontek perwilayahan artinya: rahayuning bawono kapurbo waskithaning manungso atau Selaras Menjaga kelestarian dan keselarasan hubungan Tuhan, Alam dan Manusia.*

Selain sebagai Kawasan Cagar Budaya, kawasan Kraton Yogyakarta juga merupakan suatu kawasan strategis DIY di samping kawasan Kadipaten Pakualaman.[266] Kawasan ini menjadi kawasan strategis pelestarian sosial budaya yang perlu dijaga kelestariannya. Kawasan strategis provinsi merupakan wilayah di dalam kewenangan daerah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup daerah terhadap ekonomi sosial, budaya dan/atau lingkungan. Pengelolaan kawasan strategis provinsi dikelola oleh Satuan Kerja Pemerintah Daerah yang berkaitan dengan pelestarian sosial budaya daerah memperhitungkan aspek ekonomi daerah.[267]

Di dalam Peraturan Daerah Provinsi Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang RTRWP Yogyakarta terdapat indikasi arahan peraturan zonasi yang mengatur arahan pengendalian pemanfaatan ruang tentang kawasan cagar budaya. Model yang digunakan oleh Pemerintah Daerah DIY dalam tata ruang wilayah DIY adalah *corridor development* atau disebut dengan "pemusatan intensitas kegiatan manusia pada suatu koridor tertentu" yang berfokus pada Kota Yogyakarta, dan jalan koridor sekitarnya. Dalam konteks ini, aspek pengendalian,

---

[266] Lihat Pasal 99 (b) Perda DIY Nomor 2 Tahun 2010 tentang RTRWP DIY Tahun 2009 - 2029

[267] *Loc,Cit.*

dan pengarahan pembangunan dilakukan lebih menonjol dalam koridor prioritas, terhadap kegiatan investasi swasta, dibandingkan dengan investasi pembangunan oleh pemerintah yang dengan sendirinya harus terkendali. Untuk mendukung aksesibilitas global wilayah DIY, maka diarahkan pengembangan pusat-pusat pelayanan antara lain Pusat Kegiatan Nasional (PKN)/Kota Yogyakarta, Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) Sleman, PKW Bantul, dan Pusat Kegiatan Lokal (PKL).

Peraturan Daerah Provinsi DIY tersebut juga mengatur mengenai beberapa pengembangan untuk menciptakan ruang yang ideal dan pengendalian untuk menjaga kelestarian kawasan cagar budaya. Rencana penanganan kawasan peruntukan cagar budaya tersebut diarahkan dengan mempertahankan dan mengembangkan kualitas ruang dan fasilitas terutama pada wilayah pusat kota khususnya kawasan Kraton Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman.

Perubahan pemanfaatan ruang yang terjadi di Provinsi DIY, antara lain:

a. Penetapan Kawasan Sleman Barat sebagai kawasan budidaya Pertanian lahan basah intensif
b. Pemantapan kawasan lindung resapan air di Sleman (kejelasan deliniasi kawasan lindung)
c. Pemantapan kawasan lindung rawan bencana Merapi dan bukit Menoreh
d. Pemantapan kawasan lindung Bukit Karst, mata air dan situs budaya

Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam pengendalian pemanfaatan ruang seperti:

a. Terjadinya kesinambungan peraturan perundang-undangan tentang penataan ruang khususnya yang berkaitan dengan pengendalian pemanfaatan ruang (mekanisme, regulasi, dan kelembagaan) yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
b. Rencana tata ruang harus menjadi pedoman bagi pengendalian pemanfaatan ruang yang didukung oleh standar dan kriteria teknis yang lebih operasional untuk memudahkan pengendalian.
c. Terbentuknya ketentuan pengelolaan pemanfataan dan pengendalian sumber daya lahan, air, udara dan sumber alam lainnya.
d. Terbentuknya ketentuan mengenai pembagian kewenangan, dikaitkan dengan status hukum, sistem layanan maupun sistem ruang wilayahnya.
e. Mekanisme atau prosedur pengawasan dan penertiban melalui penegakan hukum yang konsisten berlandaskan peraturan yang bersifat mengikat serta mengedepankan keterbukaan dan akuntabilitas.
f. Perlu kelembagaan yang jelas dalam pengawasan dan penertiban yang menjamin keterlibatan semua pihak dalam pelaksanaannya.
g. Koordinasi antara kabupaten/kota dengan pemerintah provinsi dalam pemberian ijin pemanfaatan ruang dengan ketentuan mengenai penegakan peraturan dan sosialisasi.

h. Realita pengendalian pemanfaatan ruang sampai di lapangan (ada: operasi yustisi di tingkat fisik lapangan) dengan mengacu pada sistem dan mekanisme pengendalian:

1) Pengawasan dan penertiban diperbaharui

2) Operasi yustisi di lapangan dengan cara peningkatan fungsi dan peran institusi pengendalian-yang independen & profesional.

Harapan dan keinginan tersebut di atas tergantung pada faktor eksternal dan internal, yang dapat menentukan tercapai tidaknya harapan dan keinginan tersebut. Beberapa faktor penentu keberhasilan tersebut diantaranya adalah:

a. Adanya kesepakatan dan komitmen untuk mencapai tujuan dari seluruh *stakeholders* terhadap batasan, kriteria serta klasifikasi di dalam penentuan fungsi kawasan dan pola tata ruang Provinsi DIY.

b. Perlu mekanisme yang memungkinkan menjaga kesinambungan RTRWP DIY dengan rencana-rencana pembangunan lain di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota dalam skala yang lebih rinci.

c. Adanya transparansi dan konsistensi di dalam kegiatan penataan ruang wilayah Provinsi DIY, mulai dari tahap perencanaan, pemanfaatan, serta pengendalian.

d. Bagian yang menjadi kewenangan provinsi dan daerah harus jelas. Adanya prinsip prinsip keadilan antardaerah di dalam pemanfaatan sumberdaya alam melalui mekanisme insentif dan disinsentif.

e. Perlu ada mekanisme penegakan peraturan yang jelas. Adanya konsistensi peraturan perundangan yang berlaku agar tidak terjadi tumpang tindih kebijakan antara peraturan yang satu dengan yang lain.

f. Perlu ada mekanisme untuk mengukur tingkat pencapaian kinerja pelaksanaan RTRWP DIY. Hal tersebut dikarenakan tidak adanya kejadian-kejadian di luar perkiraan dan perhitungan yang telah direncanakan.

Sebagai pedoman dan arah dalam upaya penataan ruang dan pengelolaan wilayah Indonesia sudah banyak disusun berbagai kebijakan yang berlaku secara nasional maupun kebijakan-kebijakan yang dibuat di tingkat daerah (provinsi, kabupaten/kota, dan lain sebagainya). Kebijakan penataan ruang tersebut mencakup proses perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian yang perlu dilaksanakan secara berkelanjutan dalam kerangka pembangunan nasional. Sugandhy mengidentifikasikan, bahwa perencanaan tata ruang pada dasarnya merupakan alat peningkatan nilai tambah sumber daya di suatu daerah, pemanfaatan ruang dilaksanakan secara optimal sesuai dengan tingkatan perencanaan, sedangkan pengendalian dilakukan dengan cara pengawasan dan penertiban guna menjaga kesesuaian fungsi ruang itu sendiri.[268] Dengan demikian, jelaslah bahwa penataan ruang suatu daerah diperlukan agar pemanfaatan sumber daya alam dapat terkendali guna mencapai keserasian dan keseimbangan, serta tidak melampaui daya dukung lingkungan.

---

[268] Aca Sugandhy, "Operasionalisasi Penataan Ruang dan Trilogi Pembangunan", dalam *Majalah Kajian Ekonomi dan Sosial Prisma*, Nomor 2, Februari 1994, hlm. 3-19.

Sekalipun kebijakan penataan ruang nasional telah dibuat untuk dijadikan sebagai pedoman dan arah dalam penataan ruang di tingkat DIY, namun pedoman dan arah kebijakan secara nasional tersebut serta-merta diterjemahkan dan diimplementasikan secara utuh oleh para pembuat dan pelaksana kebijakan di tingkat daerah. Suatu hal yang pasti adalah bahwa regulasi di tingkat daerah, baik dalam bentuk perumusan kebijakan daerah maupun dalam implementasi di lapangan selalu saja terjadi pergeseran-pergeseran, yang kalau tidak dilaksanakan secara tertib dan bertanggung jawab maka akan menimbulkan dampak-dampak negatif yang tidak diinginkan bersama.

Harus diakui bahwa masyarakat memiliki begitu banyak nilai, baik yang sama atau bertentangan satu sama yang lain, dan oleh karena itu Undang-Undang Penataan Ruang Nasional yang dibuat oleh negara pada hakikatnya adalah keputusan untuk memilih nilai yang terbaik dari nilai yang ada yang sejalan dengan kepentingan masyarakat. Itu berarti, dalam lingkup kegiatan penataan ruang, para perumus kebijakan harus mampu mengidentifikasi dan menganalisis nilai-nilai yang beranekaragam itu, dan kemudian menentukan nilai-nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat dalam penataan ruang.[269]

Kebijakan penataan ruang nasional yang terumus dalam Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memperlihatkan, bahwa prinsip-prinsip (nilai-nilai) dasar yang layak dijadikan sebagai landasan penataan ruang

[269] Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara.* Cetakan ke-8, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 1997), hlm. 120-121.

nasional di Indonesia. Undang-undang ini secara jelas menegaskan, bahwa prinsip dasar yang digunakan dalam penataan ruang nasional, antara lain:[270] (1) prinsip keterpaduan, yang mengarahkan agar segala kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat dalam penataan ruang harus dianalisis dan dirumuskan secara jelas dan nyata agar dapat berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan. Keterpaduan itu juga mencakup antara lain pertimbangan dari aspek waktu, modal, optimasi, daya dukung lingkungan, daya tampung lingkungan, dan geopolitik; (2) prinsip keterbukaan, yaitu bahwa penataan ruang harus dilakukan secara terbuka agar dapat diketahui oleh semua pihak, termasuk masyarakat pada umumnya sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi guna menghindari aktivitas penataan ruang yang dilakukan secara tidak bertanggung jawab sehingga hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu saja dan mengorbankan kepentingan-kepentingan masyarakat, bangsa dan negara; (3) prinsip keadilan, yaitu bahwa penataan ruang harus selalu menjunjung tinggi rasa keadilan agar ruang wilayah yang tersedia dapat dimanfaatkan secara adil untuk memenuhi kepentingan pemerintah maupun masyarakat pada umumnya; dan (4) prinsip perlindungan hukum, yaitu bahwa

[270] Yang dimaksud dengan berdaya guna dan berhasil guna adalah bahwa penataan ruang harus dapat mewujudkan kualitas ruang yang sesuai dengan potensi dan fungsi ruang. Sedangkan konsep keserasian, keselarasan dan keseimbangan dalam konteks ini lebih ditujukan pada keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi persebaran penduduk antar wilayah, pertumbuhan dan perkembangan antar sektor, antar daerah, serta antara sektor dan daerah dalam satu kesatauan Wawasan Nusantara. Demikian pula konsep "berkelanjutan" dalam hal ini adalah bahwa penataan ruang menjamin kelestarian kemampuan daya dukun sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan lahir dan bathin antar generasi (Lihat Pasal 2 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang).

penataan tata ruang harus memungkinkan kepentingan pemerintah maupun masyarakat dapat terlindungi secara hukum, baik dilihat dari aspek kepastian, kemanfaatan, dan moralitas hukumnya.

Prinsip-prinsip dasar penataan ruang tersebut tampaknya sejalan dengan prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, laut dan angkasa sebagaimana diamanatkan dalam Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001:

a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
c. Menghormati supermasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
d. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi, dan optimalisasi partisipasi rakyat;
f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
g. Memlihara keberlanjutan yang memberi manfat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
i. Menciptakan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam
j. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat, dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kebupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat, dan individu;
l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah daerah provinsi, kebupaten/kota, dan desa atau yang

setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.[271]

Bertolak dari prinsip-prinsip dasar yang demikian itu, maka penataan ruang diarahkan untuk menciptakan ruang yang berwawasan lingkungan dengan berlandaskan pada wawasan nusantara dan ketahanan nasional, mengatur pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya secara baik, dan pemanfaatan ruang yang berkualitas. Sasaran akhir dari pemanfaatan ruang secara berkualitas untuk:

a. mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera;
b. mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan keberadaan sumber daya manusia;
c. meningkatkan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
d. mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi damapak negatif terhadap lingkungan; dan
e. mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.[272]

Apabila pandangan filosofis penataan ruang nasional itu ditarik masuk ke dalam kerangka pemikiran Aquinas tentang tujuan utama pembentukan hukum, maka tampak adanya kesamaan orientasi. Aquinas berpendapat, bahwa sasaran utama dari pembentukan hukum (tentunya juga pembentukan hukum penataan ruang – Penulis) adalah untuk menjadikan setiap orang, baik sebagai anggota

---

[271] Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang *Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*

[272] Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang."Keterpaduan dalam penataan ruang" sebagaimana diatur dalam Pasal ini dimaksudkan untuk mencegah perbenturan kepenntingan yang merugikan kegiatan pembangunan antar sektor, daerah, dan masyarakat dalam pembangunan antar sektor sumber daya alam dengan memperhatikan sumber daya manusia dan sumber daya buatan melalui proses koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang

masyarakat maupun sebagai warga negara hidup secara baik. Tatanan hukum itu sebagaimana dipahami oleh Aquinas, tidak lain adalah perintah yang berasal dari akal (dan kehendak) penguasa yang diberikan kepada bawahannya,[273] untuk mewujudkan kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik. Demikian pula pendapat Bentham dapat pula dipakai sebagai dasar untuk memahamkan lebih jauh landasan filosofis yang mendasari kebijakan penataan ruang di Indonesia. Bertolak dari pemikiran Benthan, kita dapat berpandangan bahwa "kebaikan publik" hendaknya menjadi tujuan legislator, dan "manfaat umum" harus menjadi landasan penalaran dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan penataan ruang.[274]

Dalam konteks yang demikian itu, maka dapatlah dimengerti bahwa prinsip keterpaduan, keadilan, transparansi, dan keterpaduan yang mendasari kebijakan penataan ruang merupakan dasar dalam mengusahkan "kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik" sebagaimana dipahamkan oleh Aquinas, atau untuk mengusahakan "kebaikan dan kemanafaatan umum" sebagaimana digagas oleh Bentham. Apabila prinsip-prinsip penataan ruang ruang tersebut diikuti dan ditaati dalam seluruh proses penataan dan pemanfaatan ruang, maka tidak akan ada kebijakan-kebijakan penataan ruang yang bergeser baik pada tataran normatif maupun pada tataran implementasi secara lebih teknis. Para pengambil kebijakan dan penyelenggara penataan ruang dituntut memiliki ketahanan moral yang

[273] E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum.* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1995), hlm. 87.

[274] Jeremy Bentham, *Teori Perundang-undangan: Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, edisi Indonesia oleh Nurhadi, (Bandung: Nusa Media & Nuansa, 2006), hlm. 25.

memadai agar tidak terjebak dalam pertimbangan-pertimbangan penataan ruang yang justru berdampak negatip terhadap kualitas kehidupan masyarakat baik secara individu maupun kelompok.

Landasan hukum perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang:

a. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945;
b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);
c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
d. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor Tahun 2010 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5168);
e. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739), sebagaimana telah diubah dan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan

Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5490);

f. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587);

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 menegaskan : bumi, air, angkasa dan kekayaan alam di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Bumi, air, angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan komponen lingkungan hidup yang harus dimanfaatkan dan dikembangkan secara berencana sehingga dapat menunjang kegiatan pembangunan secara berkelanjutan dalam rangka kelanggengan kemakmuran rakyat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa lingkungan hidup Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia merupakan ruang bagi kehidupan bangsa Indonesia dalam segala aspek dan matranya berlandaskan Wawasan Nusantara. Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia dengan letak dan kedudukan yang strategis sebagai negara kepulauan dengan keanekaragaman ekosistemnya merupakan sumber daya alam yang perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan:

a. melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
b. menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
c. menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
d. menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
e. mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
f. menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan; g. menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
g. mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana; i. mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
h. mengantisipasi isu lingkungan global[275].

Pengelolaan sumber daya alam yang beraneka ragam di daratan, di lautan dan di udara perlu dilakukan secara terkoordinasi dan terpadu dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan dalam pola pembangunan yang berkelanjutan. Pengelolaan sumber daya alam dilaksanakan dengan mengembangkan tata ruang dalam satu kesatuan tata lingkungan yang dinamis serta tetap memelihara kelestarian kemampuan satu kesatuan tata lingkungan yang dinamis serta tetap memelihara kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan pembangunan berwawasan lingkungan, yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.

Setiap kegiatan yang memanfaatkan ruang wilayah pada dasarnya menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup, sehingga sejak dini perlu dipersiapkan langkah penanggulangan dampak negatif dan pengembangan dampak positif. Pada tahap awal, keputusan lokasi mengacu pada Rencana Tata

[275] Pasal 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Ruang yang telah ditetapkan dan pada tahap penapisan diperlukan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) bagi proses pengambilan keputusan tentang pelaksanaan rencana kegiatan atau kegiatan yang telah ada di suatu lokasi yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan hidup.

Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:[276]

a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
c. terwujudnya pelindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Kualitas tata ruang ditentukan oleh terwujudnya pemanfaatan ruang yang harus selalu memperhatikan:

a. Daya dukung lingkungan jumlah penduduk dalam suatu wilayah yang masih dapat didukung oleh ketersediaan sumber daya penggunaan lahan yang sesuai dengan karakteristik tanah;
b. Fungsi lingkungan tertatanya tata air, tata udara, suaka alam, suaka budaya;
c. Estetika lingkungan terpeliharanya bentang alam;

[276] Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

d. Lokasi pemanfaatan ruang yang serasi antara fungsi lingkungan dengan kawasan pembangunan, dengan ditetapkannya kawasan lindung dan kawasan budidaya;
e. Struktur hirarki yang jelas dalam sistem perkotaan dan hubungan yang saling menunjang antara kota besar, kota menengah dan kota kecil.

Pengembangan wilayah adalah suatu cara pendekatan dalam meninjau/menelaah segala aspek sosial, ekonomi, politik dalam kaitannya dengan penataan ruang wilayah/daerah sebagai wadah keterpaduan program-program dan proyek-proyek sektor pembangunan. Hal ini diperlukan baik dalam skala makro maupun mikro. Keterkaitan dan perlunya keterpaduan sistem informasi data dan peta dari tahap pengumpulan, tahap analisa, tahap perumusan rencana sampai dengan penjabaran sektor-sektor pembangunan strategis/prioritas makin lebih dirasakan keperluannya sebagai suatu mekanisme demi terciptanya pemanfaatan sumber daya buatan secara optimal dalam usaha mencapai masyarakat adil dan makmur yang dicita-citakan.

Di dalam rangka hajat hidup manusia secara fisik pertama-tama akan membutuhkan tanah, air dan udara. Isi dari tanah, air dan udara tersebut, yang berupa makhluk-makhluk lainnya seperti fauna dan flora, secara ekologis dan ekosistem sangat berkaitan erat sebagai suatu siklus kehidupan. Pengembangan wilayah dari bumi Indonesia sangat tergantung pada jumlah dan kualitas manusia dengan kebutuhan kehidupannya yang berkembang dari waktu ke waktu, karena

pengembangan wilayah akan merupakan satu kesatuan sisio ekonomis spasial yang dinamis.

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota di DIY merupakan kebijaksanaan menetapkan lokasi kawasan yang harus dilindungi dan dibudidayakan, serta wilayah yang diprioritaskan pengembangannya dan dapat dijadikan pedoman bagi Pemerintah Daerah untuk menetapkan lokasi kegiatan pembangunan yang memanfaatkan ruang serta menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah. Termasuk dalam lingkup wilayah Kabupaten/Kota adalah kawasan perkotaan dan pedesaan yang berada di dalam wilayah tersebut.

James E. Anderson[277] mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah. Kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertanahan dan sebagainya. Amir Santoso[278] dengan mengemukakan bahwa definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam bidang kebijakan publik menyimpulkan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah

---

[277] James E. Anderson, *Public Policy Making*, (New York: Holt, Rienhart and Winston, 1979), hlm. 4.

[278] Amir Santoso, *Analisis Kebijakan Publik: Suatu Pengantar*, (Jakarta: Jurnal Ilmu Politik 3. Gramedia, 1993), hlm. 4-5

kategori. Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Pandangan kedua menurut Amir Santoso berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan.

Kebijakan publik menurut Thomas Dye[279] adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah di samping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Sebagai contoh, ketika pemerintah mengetahui bahwa ada jalan raya yang rusak dan dia tidak membuat kebijakan untuk memperbaikinya, berarti pemerintah sudah mengambil kebijakan.

Strategi pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten/Kota dirumuskan dengan mempertimbangkan kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi, selain itu data dan informasi dari berbagai pihak untuk terciptanya upaya pemanfaatan ruang secara berhasil guna dan bergaya guna, terpeliharanya kelestarian keamanan lingkungan hidup, dan terwujudnya keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan. Strategi pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten/Kota di DIY berisi pengelolaan kawasan lindung,

---

[279] Thomas R. Dye, 1981, Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliff, 1975, hlm. 1

kawasan budidaya, kawasan pedesaan, kawasan perkotaan dan kawasan tertentu serta sistem pusat pemukiman, sistem prasarana wilayah dan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara dan penatagunaan sumber daya alam lain, sumber daya buatan dengan memperhatikan keterpaduan dengan sumber daya manusia.

Kota Yogyakarta dalam dasa warsa terakhir ini menghadapi permasalahan yang dilematis dengan maraknya pembangunan hotel berbintang dan pusat perbelanjaan di seuruh penjuru kota. Di satu sisi fenomena tersebut telah mendorong pertumbuhan investasi daerah, namun di sisi lain dinilai telah menggerus indeks kenyamanan hidup Kota Yogyakarta. Konflik tersebut tersebut bahkan berujung pada kekhawatiran hilangnya keistimewaan Yogyakarta. Hal ini mengingat pembangunan kota tidak lagi berlandaskan pada acuan sejarah dan budaya, namun dari sisi ekonomi semata.

Ketentuan mengenai penataan ruang dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY kurang lengkap sebagai acuan dalam pengaturan keistimewaan tata ruang kota Yogyakarta. Di dalam undang-undang tersebut makna keistimewaan Yogyakarta bertumpu pada lima aspek yaitu pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, Kelembagaan pemerintah DIY, Kebudayaan, Pertanahan dan Tata ruang. Konsep keistimewaan tata ruang kota Yogyakarta seharusnya menjadi dasar pertimbangan dalam mewujudkan keistimewaan Yogyakarta yang didasarkan pada akar sejarah dan budaya.

Penanda keistimewaan Yogyakarta dalam tataran konsep adalah struktur poros monumental Panggung Krapyak-Kraton-Tugu dan Struktur Mandala Masjid Pathok Negoro. Pola ruang kampung-kampung prajurit Kraton. Sedangkan keistimewaan tata ruang dalam praktek diwujudkan dalam kawasan Jeron Beteng.

Keistimewaan tata ruang kota Yogyakarta adalah warisan berharga dari Pangeran Mangkubumi. Balikan semua prinsip pembangunan kota yang berkonsep budaya Jawa telah diwujudkan di Kota Yogyakarta. Pembangunan di Yogyakarta harus disesuaikan dengan prinsip membangun kota berbasis budaya. Tata ruang kota Yogyakarta adalah mahakarya Hamengku Buwono I. Tidak ada raja Jawa yang mempunyai kemampuan sebanding dengan beliau dalam membangun kota.

Konsep pembangunan kota saat ini, justru dikembangkan lewat pengetahuan modern yang berbasis pada negara barat. Apabila sejarah dan budaya menjadi haluan pembangunan maka keistimewaan kota Yogyakarta akan tetap lestari. Penataan kawasan berbasis budaya di DIY berjalan lambat. Hal ini disebabkan Pemerintah DIY belum dapat melanjutkan penataan ruang berbasis keistimewaan karena tak punya payung hukum. Dua Rancangan Peraturan Daerah Keistimewaan (Raperdais) yang menjadi landasan tata ruang DIY sampai saat ini belum dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY yaitu Raperdais tentang Tata Ruang dan Raperdais tentang Pertanahan. DPRD DIY menilai kedua Raperdais ini saling berhubungan, dan Raperdais Tata Ruang harus

didahulukan dibahas karena penataan ruang menjadi dasar dalam penataan wilayah.

Tugas dan tanggung jawab pengembangan Yogyakarta sebagai cita kota budaya menghadapi tantangan yang tidak ringan. Pengembangan pembangunan DIY berbasis budaya tidak bisa ditawar lagi dan harus diwujudkan sebagai konsekuensi diberlakukannya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kebudayaan harus menjadi roh dalam gerak pembangunan,pemerintahan, dan seluruh segi kehidupan masyarakat. Salah satu point penting dalam keistimewaan DIY, adalah upaya dan tekad seluruh masyarakat Yogyakarta dalam memelihara, dan mendayagunakan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dan masyarakat DIY. Pengembangan DIY berbasis budaya menjadi tanggungjawab bersama Pemerintah, Masyarakat dan Swasta. Berkenaan dengan hal tersebut, maka dalam mengembangkan DIY berbasis budaya harus didasari pada komitmen dan kesepahaman bersama.

Keberadaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah DIY sebagimana diatur dalam Perda DIY Nomor 6 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2012 – 2017 yang disusun pada tahun 2010 belum memasukkan aspek pengembangan budaya dalam konteks keistimewaan Yogjakarta. Oleh karena itu langkah awal harus dilakukan penyempurnaan RPJM yang lebih mensinergikan pengembangan budaya dengan esensi Keistimewaan

Yogjakarta. Selain itu secara paralel juga harus dilakukan penyusunan rencana induk pengembangan budaya di DIY. Seiring dengan era globalisasi ekonomi, informasi dan kemajuan teknologi terdapat pengikisan budaya. Banyak masyarakat meninggalkan budaya lokal, yang sebenarnya keanekaragaman budaya lokal memiliki nilai nilai yang sangat baik sebagai landasan tatanan kehidupan saat ini dan masa datang. Pengikisan budaya tersebut secara terus menerus akan mengakibatkan masyarakat dan bangsa kita kehilangan identitas diri. Banyak masyarakat lupa bahwa pembentukan Pemerintah Indonesia didasari dengan spirit dan komitmen untuk membangun Indonesia dengan kekayaan budaya yang berupa keragaman. Bahkan nilai-nilai dasar Negara Kita "Pancasila" diformulasikan dari kekuatan budaya kita. Oleh karena itu menjadi pekerjaan rumah bersama bahwa bagaimana memupuk dan mengembangkan budaya lokal untuk membangun karakter masyarakat dan bangsa.

Berdasarkan hal tersebut, maka diharapkan ada revisi terhadap perencanaan tata ruang dan realisasi pemanfaatan ruang yang sesuai dengan pemanfaatan ruang dalam membagun DIY yang istimewa. Ke depan diharapkan dapat menemukan akar permasalahan dan solusi dalam perencanaan tata ruang maupun dalam pemanfaatan ruang dilandasi oleh budaya Kraton Yogyakarta sebagaimana telah diawali oleh Sri Sultan Hamengku Buwono I. Waktu membangun kota Yogyakarta Sri Sultan Hamengku Buwono I mendasarkan pada konsep-konsep sosial, kenegaraan dan fungsional, di mana konsep-konsep

tersebut diwujudkan dalam struktur, pola ruang dan citra kota dalam bentuk *catur gatra tunggal.*

Oleh karena itu, konsistensi keberadaan esensi nilai-nilai istimewa tata ruang Daerah Istimewa Yogyakarta dalam kondisi empiris tata ruang Kota Yogyakarta akan berpengaruh besar dalam pembentukan kembali ciri khas Kota Yogyakarta. Nilai-nilai istimewa ini dibentuk dari keunikan nilai-nilai budaya lokal yang mewarnai penataan ruang Yogyakarta. Nilai-nilai istimewa tersebut turut membentuk wajah Kota Yogyakarta yang ada saat ini. Kota Yogyakarta yang memiliki ciri khas dan tidak dimiliki oleh kota-kota lain, perlu mendapat perhatian semua pihak agar esensi nilai-nilai istimewa tata ruang tetap konsisten terjaga, sebagai salah satu upaya melestarikan keistimewaan Yogyakarta.

# BAB V

# PENUTUP

## A. Kesimpulan

Berdasarkan pada uraian pada bab-bab terdahulu dalam disertasi ini , maka dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

1. Makna budaya hukum penataan ruang berbasis budaya Kraton Yogyakarta tercantum dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY secara eksplisit disebutkan budaya dan tata ruang adalah penciri keistimewaan Yogyakarta. Jika yang istimewa itu budaya Jawa, maka Yogyakarta hanya salah satu dari pusat budaya Jawa. Demikian pula halnya dengan "Tata Ruang", banyak kota-kota tua yang tata ruangnya menyerupai Yogyakarta. Oleh karena itu pemerintah daerah terlihat kerepotan untuk merumuskan kebijakan Tata Ruang yang memenuhi kebutuhan untuk menguatkan wujud budaya dalam tata ruang kota. Kebutuhan tersebut akhir akhir ini menjadi semakin mendesak, sehubungan dengan kuatnya arus globalisasi dan investasi yang masuk ke Yogyakarta, yang ditandai oleh maraknya pembangunan hotel, pusat perbelanjaan dan perumahan kelas atas. Ada kekhawatiran "ruh" keistimewaan akan hilang, jika tidak ada tindakan yang tepat untuk melestarikan dan menguatkan keistimewaan tata ruang kota Yogyakarta. Keistimewaan tata ruang Yogyakarta cenderung semakin tereduksi karena

pembangunan yang tidak lagi mengedepankan fungsi historis ataupun simbolis. Hamengku Buwono I membangun Yogyakarta atas dasar konsep-konsep sosial, kenegaraan dan fungsional. Konsep-konsep yang diwujudkan dalam struktur, pola ruang dan citra kota adalah sebagai berikut:

a. Konsep *Catur Sagotra, Catur Sagotra* atau *Catur Gotro Tunggal* merupakan konsep kosmologi Jawa, yaitu pemikiran tentang teranyamnya 4 komponen kehidupan dalam satu kesatuan ruang
b. Konsep *Golong Gilig*; *Sawiji*, *Greget*, *Sengguh Ora Mingkuh*; *Manunggaling Kawulo Gusti*; *Sangkan Paraning Dumadi. Golong gilig* secara harafiah berarti sesuatu yang utuh, menyiratkan semangat dan niat yang satu atau menyatukan semua golongan.

2. Untuk mewujudkan sinkronisasi peraturan perundang-undangan di bidang hukum penataan ruang dalam mewujudkan filosofi *Hamemayu Hayuning Bawana,* Pemerintah Daerah DIY telah mencanangkan sebuah tekad dalam pembangunan yang didasarkan pada perencanaan tata ruang yang didasarkan pada filosofi dasar masyarakat Jawa, dalam hal ini Kasultanan Yogyakarta yaitu "*Hamemayu Hayuning Bawono*" atau dalam istilah lain adalah "*Mangayu Ayuning Bawono*". Tekad ini merupakan falsafah universal yang dapat dipakai sebagai landasan atau pijakan berkaitan dengan masalah penataan ruang. Regulasi bidang penataan ruang di Daerah Istimewa Yogyakarta harus dapat mendukung pada ketaatan historis dan konsistensi dalam tata ruang yang mengandung berbagai

filosofi yaitu mengembalikan, menguatkan, dan mengarahkan ketaatan historis pada sumbu filosofis Panggung Krapyak-Kraton-Tugu.

3. Untuk mewujudkan hukum penataan ruang di DIY yang berbasis budaya Kraton Yogyakarta ke depan, maka diperlukan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang memperkuat penetapan kawasan strategis Kraton Kasultanan Yogyakarta dan kawasan strategis Kadipaten Pakualaman, serta mencerminkan nilai-nilai budaya Yogyakarta. Roh Keistimewaan Yogyakarta yang terwujud dalam konsep *Hamemayu Hayuning Bawono* dan *Manunggaling Kawulo Gusti* harus dapat diwujudkan secara tepat sehingga tidak hanya sebatas slogan Jogja Istimewa. Semua kebijakan pembangunan kota harus secara terintegrasi mengarah pada upaya-upaya melestarikan dan mengembangkan roh Keistimewaan Yogyakarta. Oleh sebab itu komitmen dan konsistensi dari semua pihak sangat diperlukan bagi upaya keberlanjutan keistimewaan Yogyakarta.

## B. Saran

1. Perlunya kebijakan pemanfaatan ruang di wilayah Provinsi DIY didasari atas filosofi *"Hamemayu Hayuning Bawono"*, sebagai cita-cita luhur untuk menyempurnakan tata nilai kehidupan masyarakat Yogyakarta berdasarkan nilai budaya daerah yang perlu dilestarikan dan dikembangkan. Hal ini mengingat bahwa *Hamemayu Hayuning Bawono* dalam kontek perwilayahan artinya: rahayuning bawono kapurbo

waskithaning manungso atau Selaras Menjaga kelestarian dan keselarasan hubungan Tuhan, Alam dan Manusia.

2. Perlunya pengaturan segera dalam bentuk Perda baru yang didasari oleh pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis. Hal ini agar sejalan dengan falsafah Hamemayu Hayuning Bawana, yang menghendaki adanya keserasian, keselarasan dan kesimbangan perilaku manusia, maka adanya upaya pelestarian dan pengelolaan cagar budaya merupakan bagian dari pengejawantahan nilai filosofis itu. Ketentuan ini dibuat dalam rangka menghilangkan berbagai perilaku bermasalah yang berkaitan dengan upaya melestarikan cagar budaya dan mengelolanya sesuai dengan tujuan dan fungsinya.
3. Perlunya dalam perencanaan tata ruang maupun pemanfaatan ruang di Provinsi DIY untuk tetap menjunjung tinggi "filosofi inti kota (*catur gatra tunggal*)" yaitu bahwa dalam penataan ruang keistimewaan DIY harus berlandaskan konsep inti kota Yogyakarta yang memiliki nilai sejarah tinggi (historical), mampu mengarahkan perkembangan keruangan (spatial) karena eksitensi dan kelestarian inti kota. Di samping itu perlu memperhatikan "delineasi spasial (pathok negara)" yaitu bahwa penataan ruang harus menjadi dasar untuk melestarikan tata ruang pada aspek karakter kawasan, baik pada kawasan terbangun maupun pada kawasan alamiah.

# DAFTAR PUSTAKA

## A. Buku/Literatur


Adrisijanti, Inajati, *Mosaik Pusaka Budaya Yogyakarta*, Yogyakarta: Balai Pelestarian Purbakala, 2003

Anderson, James E., *Public Policy Making*, New York: Holt, Rienhart and Winston, 1979

Anonim, *Kamus Bahasa Indonesia,* Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 2008

Barong, Rahmat, *Upaya-upaya Pemerintah dalam Penataan Ruang Perkotaan.* Bandung: Penerbit Tarsito, 2006

Bentham, Jeremy, *The Legal Aspect to Development of Interior and Development Area.* New York: Published by McGraw Hill, 2003

_____, *Teori Perundang-undangan: Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, edisi Indonesia oleh Nurhadi, Bandung: Nusa Media & Nuansa, 2006

Bound, M., *Urban Social Theory.* Oxford: Oxford University Press, 2004

Branch, Mellville C., *Perencanaan Kota Komprehensif, Pengantar dan Penjelasan*, Penerjemah Bambang Hari Wibisono, Editor Achmad Djunaedi, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Cetakan ke-2, 1996.

Brongtodiningrat, KPH, *Arti Kraton Yogyakarta,*Yogyakarta: Museum Kraton Yogyakarta, 1978.

Budihardjo, Eko dan Djoko Sujarto, *Pelaksanaan Hukum Tata Ruang*. Bandung: Penerbit Graha Ilmu, 2005

_____, *Kota Berkelanjutan (Sustainable City)*, Bandung: Alumni, 2009

Budihardjo, Eko & Sudanti Hardjohubojo, *Kota Berwasan Lingkungan*, Bandung: Almuni, 1992

_____, *Wawasan Lingkungan dalam Pembangunan Perkotaan*, Bandung: Alumni, 2009

Budihardjo, Eko, *Tata Ruang Perkotaan*, Bandung: Alumni, 1997

Budiyono, Kabul, *Pendidikan Pancasila untuk Perguruan Tinggi*, Bandung: Alfabeta, 2009

Chambliss, William dan Robert B.Seidman, dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis,* Semarang: Suryandaru Utama, 2005

Cohen, J.M. and Uphoff, T. *Rural Development Participation; Concepts and Measures for Project Design. Implementation and Evaluation.* New York: Ithaca, Cornell University, 1997

Conyers, Diana, *Perencanaan Sosial Di Dunia Ketiga*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1994.

Dewantara, Ki Hajar, *Bagian ke II, Kebudayaan,* Yogyakarta: Majelis Luhur Tamansiswa, 1994.

Dias, Clarence J., *Research on Legal Services Program in Developing Countries,* dalam Washington: University Law Guarterly, No. 1 Tahun 1975.

Djajadiningrat, (Pearce and Warford), *Konsep Pembangunan Berkelanjutan dalam Membangun Tanpa Merusak Lingkungan.* Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Jakarta, 1992.

Dwiyanto, Djoko, *Kraton Yogyakarta: Sejarah, Nasionalisme dan Teladan Perjuangan,* Yogyakarta: Paradigma, 2009

Dye, Thomas R., *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliff, 1975

Eyestone, Robert, *The Threads of Policy: A Study in Policy Leadership*, Indianapolis: Bobbs Merril, 1971

Farvacque, Chaterine dan Patrick McAuslan, *Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries* Washington: The World Bank, 1992

Friedman, Lawrence M., *The Legal System: A Social Science Prespective*, New York: Russel Foundation, 1975

_____, *American Law,* New York- London: W.W. Norton & Company, 1984

Geertz, Cliffort, *The Religion of Java,* Chicago: The University of Chicago Press, 1976

Grindle, Merilee S., *Politics and Policy Implementation in the Third World.* New Jersey: Princeton University Press, 1980

Harsono.Budi, *Hukum Agraria Idonesia jilid* I, Jakarta: Djambatan, 2008.

Hadikusuma, Hilman, *Antropologi Hukum Indonesia,* Bandung: Alumni, 1986.

Hadiwijoyo, Ki Soenarno, *Pendidikan Ketamansiswaan Jilid III,* Yogyakarta: Taman Siswa, 2011.

Haris, Syamsuddin, dkk., *Kecurangan dan Perlawanan Rakyat dalam Pemilihan Umum 1997,* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999

Harsono, Boedi, *Keterkaitan Hukum dalam Penataan Wilayah.* Jakarta: Penerbit Rineka Cipta,1999

Hart, D.A., Gillingwater .D, *The Regional Planning* Process, England: Saxon House, Farnborough, 1979

Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah (Dalam Konteks UUPA – UUPR – UUPLH*), Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

Hendro G., Eko Punto, *Kraton Yogyakarta dalam Balutan Hindu,* Yogyakarta: Bendera, 2001

Ihromi, TO, *Pokok-pokok Antropologi Budaya,* Jakarta: Gramedia, 1980

Islamy, Irfan, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2000

Jayadinata, Johara T, *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Perdesaan Perkotaan Dan Wilayah,* Bandung: Penerbit ITB, 1992

Jenkins, W.I., *Policy Analysis,* Washington: Oxford, Martin Robertson, 1978

Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, 2010

Kantaprawira, R., *Sistem Politik Indonesia, Suatu Model Pengantar,* Bandung: Sinar Baru, 1983

Kartasasmita, Ginandjar, *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan,* Jakarta: CIDES, 1996

Koentjaraningrat, *Persepsi Masyarakat tentang Kebudayaan.* Jakarta: PT. Gramedia, 1989.

Koeswahyono, Imam, *Analisis Tata Kota dan Wilayah Perkotaan.* Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka, 1999

_____, *Rencana Tata Ruang Kota dan Wilayah.* Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka, 2000

_____, *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia, (Problematika antara Teks dan Konteks),* Malang: UB Press, 2012

Lindblom, Charles, *The Policy Making Process*, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1986

Lynch, Kevin, *The Image of the City.* Cambridge, Massachusets : MIT Press, 1960

Mahendara, *Analisis Hukum Tata Ruang.* Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1997

Mahfud MD, Moh.,*Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2003

_____, Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Edisi Revisi, Cetakan kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.

Maryono, Agus, Demokrasi dan Falsafah *Hamemayu Hayuning Bawana Untuk Kelestarian Lingkungan Hidup*, Yogyakarta: Magister Teknik Sistem, Fakultas Teknik, 2010.

Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan, dasar-Dasar dan Pembentukannya, Yogyakarta: Kanisius, 1998.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Grup, 2011

McAuslan, Patrick, *Urban Land and Shelter for the Poor*, London-Washington: Earthscan 1985.

Mumford, Lewis, *The City in History.* London: Penguin, 1991.

Nakamura, M., *The Crescent Arises over the Banyan Tree: A Study of The Muhammadiyyah Movement in a Central Javanese Town,* Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1983

Nas, PJM, *Kota Kota Indonesia, Bunga Rampai.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007

Nurhadi, *Rencana Tata Ruang Wilayah Perkotaan.* Bandung: Penerbit Tarsito, 2002

Parlindungan, A.P., *Rencana Tata Ruang Kota dan Wilayah,* Yogyakarta: Penerbit Andi, 1993

Pranowo, M. Bambang, *Memahami Islam Jawa,* (Jakarta: Alvabet dan Lembaga Kajian dan Islam Perdamaian (LaKIP), 2011

Pujirahayu, Esmi Warassih, *Budaya Hukum Pancasila*, Yogyakarta: Thafamedia, 2014

Purwadi, *Perjuangan Kraton Yogyakarta: Jasa Sri Sultan Hamengkubuwono I-X dalam Memakmurkan Rakyat,* Yogyakarta: Krakatau Press, 2003

Rahardjo, Satjipto, *Hukum Dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1984

_____, *Permasalaham Hukun di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1998

Rasjidi, Lili & IB Wyasa, *Hukum sebagai Suatu Sistem,* Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993

Revianto dan Sri Suwito, *Dari Kabanaran ke Kraton Yogyakarta.* Yogyakarta: Dinas Pariwisata dan Kebudayaan DIY, 2008

Ricklefs, M.C, *Jogjakarta Under Sultan Mangkubumi 1749 – 1792, A History of the Division of Java.* London: Oxford University Press, 1974

Ridwan,Yuniarso, *Hukum Tata Ruang,* Bandung: Penerbit Nuansa, 2008.

Rifai, Ahmad, *Penemuan Hukum oleh Hakim Dalam Persefektif Hukum Progresif*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011

Rivkin, Malcolm D, *Intervention through Direct Participation," dalam Urban Land Use Policy: Issues and Opportunities*, penyunting Harold B. Dunkerley, Washington: Oxford University Press, 1983

Robson, Stuart O., *The Kraton: Selected Essays on Javanese Courts,* Jakarta: KITLV Press, 2003.

Robert van Niel, *"Rights to Land in Java",* dalam T. Ibrahim Alfian (eds), *Dari Babad Dan Hikayat Sampai Sejarah Kritis,* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992.

Rose, Richard, *Policy Making in Great Britain*, London: Mac Millan, 1969.

Sabdacarakatama, Ki, *Sejarah Keraton Yogyakarta,* Jakarta: Buku Kita, 2009.

Samad, Sadli, *Hukum Rencana Tata Ruang Wilayah.* Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka, 2003

Santoso, Amir, *Analisis Kebijakan Publik: Suatu Pengantar*, Jakarta: Jurnal Ilmu Politik 3, Gramedia, 1993

Silalahi, M. Daud. *Hukum Lingkungan: Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia.* Bandung: Alumni Edisi Revisi, 2001.

Short, John R., *An Introduction to Urban Geography.* London: Routledge & Kegan Paul, 1999

Sjoberg, Gideon, *The Pre Industrial City, Past and Present*, Chicago: Free Press, 1960.

Soegijoko, Budhy Tjahjati Sugijanto, (eds.), *Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia Dalam Abad 21*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, 2005.

Soekanto, *Sekitar Jogjakarta 1755-1825:Perjanjian Giyanti-Perang Diponegoro*, Jakarta: Mahabarata, 1952.

Soekanto, Soerjono dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat,* Jakarta: Rajawali, 1982

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Penerbit Gratindo Persada, 1995

_____, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum,* Jakarta: UI Press, 2011

Soemardjan, S., *Social Changes in Jogjakarta.* Ithaca, NY: Cornel University Press, 1962

Solihin, *Pengaturan Hukum Rencana tata ruang wilayah dan Interior Perkotaan.* Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka, 2004

Solikhin, Muhammad, *Kanjeng Ratu Kidul dalam Perspektif Islam Jawa,* Yogyakarta: Narasi, 2009

Surjomihardjo. Abdurrahman, *Sejarah Perkembangan Kota Yogyakarta, 1880-1930,* Yogyakarta: Yayasan Untuk Indonesia, 2000.

Subkhan, Imam, *Hiruk Pikuk Wacana Pluralisme di Yogya; City of Tolerance,* Yogyakarta: Kanisius, 2007

Sugianto, *Teori-teori Hukum Tata Ruang.* Jakarta: Penerbit Rajawali Press, 2004

Suhardjo, Dradjat, *Mengaji Ilmu Lingkungan Kraton.* Yogyakarta: Safiria Insania Press, 2004.

Sumantri, Bambang Sigap, *Sepanjang Hayat Bersama Rakyat: 100 Tahun Sultan Hamengku Buwono IX*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2012

Sumantri, Hermawan, *Hukum Tata Ruang Perkotaan.* Bandung: Penerbit PT. Alumni, 2004.

Soemardjo Nitinegoro,R.M.,*Sejarah Berdirinya Kota Kebudayaaan Ngayogyakarta Hadiningrat,* Yogyakarta: Foundation of Higher Education PUTRAJAYA, 1980.

Sumaryono, E., *Etika Profesi Hukum.* Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1995.

Soekiman, Djoko (ed), *Sejarah Kota Yogyakarta,* Jakarta: Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Direktorat Sejarah Dan Nilai Tradisional Proyek Inventarisasi Dan Dokumentasi Sejarah Nasional, 1986.

Suryo, Djoko, *Penduduk dan Perkembangan Kota Yogyakarta 1900-1990, dalam Kota Lama Kota Baru: Sejarah Kota-Kota di Indonesia,* Yogyakarta: Ombak, 2005.

Suyanto, Bagong, *Perluasan Kawasan Budaya dalam Tinjauan Hukum.* Yogyakarta: Penerbit Andi, 1996

Syamsudin, M., *Konstruksi Baru Budaya Hukum Hakim Berbasis Hukum Progresif*, Jakarta: Rineka Cipta, 2012

Tatang M. Amirin, *Pokok-pokok Teori Sistem,* Jakarta: CV Rajawali, 1986.

Tarigan M.R.P., Robinson, *Perencanaan Pembangunan Wilayah,* Jakarta: Penerbit Bumi Aksara, 2005

Tulolli, Nani dkk. *Dialog Budaya Wahana Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan Bangsa.,* Jakarta: CV. Mitra Sari, 2003.

Utomo, Stefanus Laksanto, *Budaya Hukum Masyarakat Samin*, Bandung: PT Alumni, 2013

Wahab, Solichin Abdul, *Analisisi Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1997

Warassih, Esmi, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis,* Semarang: PT.Suryandaru Utama, 2005

_____, *Budaya Hukum Pancasila*, Yogyakarta: Thafamedia, 2014.

Warjiyati, Sri, *Memahami Hukum Adat,* Surabaya: IAIN Sunan Ampel.

Wibatsu, Harianto, H., *Kitab Primbon Nayaka Wreksa., Sri Kanawa,* Yogyakarta: Yayasan Mandra Giri Mataram, 2002.

Winardi., *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem,* Bandung: Alumni, 1986.

Woodward, Mark R., *Islam Jawa: Kesalehan Normatif versus Kebatinan,* Yogyakarta: LKiS, 1999

Wulansari, Dewi, *Hukum Adat di Indonesia,* Bandung: PT Refika Aditama, 2005

**B. Tesis / Disertasi**

Lisdiyono, Edy, *Legislasi Penataan Ruang (Studi Tentang Pergeseran Kebijakan HukumTata Ruang Dalam Regulasi Daerah Di Kota Semarang),* Semarang: Disertasi Program Doktor Undip, 2008.

Purwani, Ofita, *Identifikasi Elemen Arsitektur Eropa pada Kraton Yogyakarta,* Surabaya: Tesis Program Studi Magister Arsitektur Alur Perancangan dan Kritik Arsitektur ITS, 2001).

Suryanto, *Keistimewaan Tata Ruang Kota Yogyakarta*, Yogyakarta: Disertasi Program Doktor Fak. Teknik Arsitektur UGM, 2015.

Rijadi, Prasetjo, *Pembangunan Hukum Penataan Ruang dalam Konteks Konsep Kota Berkelanjutan: Studi Hukum Penataan Ruang di Kota Surabaya,* Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Semarang: PDIH Undip, 2004.

Warlan Yusuf, Asep, *Wewenang Pemerintahan Dalam Penataan Ruang (Studi Model Pendekatan Sistem),* Jakarta: Disertasi di Program Pascasarjana UI, 2002.

Yoki Imam Subekti, *Perkembangan Tamansari Sebagai Kawasan Konservasi dan Pariwisata Kota Yogyakarta,* Semarang: Tesis Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Undip, 2005.

**C. Jurnal/Makalah/Media Massa**


Bodenheimer, Edgar, "Seventy Five Years of Evolution in Legal Philosophy," *American Journal of Jurisprudence*, Volume 23, 1998

Carroll, A.B. *The Pyramid of Corporate Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholder. Business Horizons*, Vol. 34, July-August, 1991.

Darmosugito, *Sejarah kota Yogyakarta, "Kota Yogyakarta, 200 Tahun"*, Yogyakarta: Panitia Peringatan Kota Yogyakarta 200 Tahun, 1956.

Dinas Pariwisata, *Seni dan Budaya Kota Yogyakarta, Toponim*,Yogyakarta, 2007.

Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, *Ensiklopedi Kraton Yogyakarta*, Yogyakarta, 2009

Friedman, Lawrence M., *"On Legal Development"* dalam *Rutgers Law Review*, Vol. 24, 1969

Hatmoko, A. U, *Model Inventarisasi untuk Pelestarian Arsitektur pada Kawasan Cagar Budaya.* Jurnal Media Teknik, Tahun XVI, No.3, 1994.

Hamengku Buwono IX, *Catur Sagotra.* Pidato Pengukuhan Yayasan Catur Sagotra Nusantara, Jakarta: 2013

Harian Kompas, *Poros-Imajiner*: Identitas Historis Kota Yogyakarta. Minggu, 17 September 2000.

Julissar An-Naf, *Pembangunan Berkelanjutan dan Relevansinya Untuk Indonesia,* Jurnal Madani Edisi II/Nopember 2005

Kedaulatan Rakyat, 31 Maret 2015

Lay, C. Dkk, Keistimewaan Yogyakarta, Naskah Akademik dan Rancangan Undang Undang Keistimewaan Yogyakarta, *Monograph on Politics and Government* 2(1), (Yogyakatrta: 2010

Lev, Daniel S.,"Peradilan dan Kultur Hukum Indonesia", dalam Prisma No. 6 Tahun II, Desember 1973, dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis,* Semarang: 2005

*Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, Monograph on Politics and Government Vol. 2, No. 1. 2008 (1-122),*

Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, (Yogyakarta: 2008

Nazaruddin, T., "Fungsi Hukum Integratif dalam Konteks Tata Ruang Kota Berkelanjutan," *Jurnal Simbur Cahaya*, Volume XXI, Nomor 55, September 2014

Ohoitimur, Johanis, *Teori Etika Tentang Tujuan Hukum*, Jakarta: Makalah dalam Seminar Nasional HIDESI XII, 1-2 Februari, 2002

Pujirahayu, Esmi Warassih, *Pembinaan Kesadaran Hukum,* Semarang: FH UNDIP, Masalah-masalah Hukum No. 6 Tahun XIII-1983

Rachman, Arief Aulia, "Akulturasi Islam dan Budaya Masyarakat Yogyakarta: Sebuah Kajian Literatur" dalam *Indo-Islamika*, Jakarta: Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Volume I, Nomor 2, 2012/1433

_____, "*Good Governance* dalam Perspektif Hukum Islam" dalam *Al-Manâhij*, Purwokerto: Jurusan Syari'ah STAIN Purwokerto, Vol. 4, No. 1 Januari-Juli 2010

Saraswati. "Kearifan Budaya Lokal dalam Perspektif Teori Perencanaan." *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Universitas Islam Bandung

Sugandhy, Aca, "Operasionalisasi penataan Ruang dan Trilogi Pembangunan", dalam *Majalah Kajian Ekonomi dan Sosial PRISMA*, No. 2 Februari 1994

**Internet**

Agung Mungki Prayitna dan Ridwan Sutriadi, *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota 2 SAPPK V3N3*, Sekolah Pasca Sarjana ITB, diakses tanggal 16 Agustus 2016.

Atmasasmita, Romli, "Tiga Paradigma Hukum dalam Pembangunan Nasional," *Perpustakaan.bphn.go.id/index.php/searchkatalog/.../mhn110215*, diakses tanggal 25 Juli 2016

Bandaso, Zuingli Santoso, *Mengatur Perumahan Berdasarkan RTRW*, dari http://www. batukar.info/komunitas/articles/mengatur-perumahan, diakses tanggal 20 Agustus 2015

Berman, Harold J., "Toward an Integrative Jurisprudence: Politics, Morality, History". *California Law Review.* Vol. 76, No. 4, Juli 1988. S*cholarship.law.berkeley.Edu/.../ viewcontent. cgi?...*, hlm. 21, diakses tanggal 25 Juli 2016

http://dppka.jogjaprov.go.id/document/infoyogyakarta.pdf

http://duniabaca.com/definisi-budaya-pengertian-kebudayaan.html, diakses tanggal 25 Juli 2016

http://www.penataanruang.net/ta/Lapan04/P2/SinkronisasiUU/Bab4.pdf diakses pada tanggal 8 Desember 2012. 12 Ibid.

http://totoksuharto.blogspot.nl/2010/02/falsafah-hamemayu-hayuning-bawono.html, diakses tanggal 8 Agustus 2016.

http://id.wikipedia.org/wiki/Daerah_Istimewa_Yogyakarta, diakses tanggal April 2015.

http://mediabacaan.blogspot.com/2011/03/definisi-kebudayaan-menurut-para-ahli.html#. Diakses pada 8 April 2016.

http://id.wikipedia.org/wiki/Nilai_sosial. *Nilai sosial.* diakses pada tanggal 25 Juli 2016.

http://www.pendidikan-diy.go.id, diakses tanggal 25 Juli 2016.

https://jogjakota.bps.go.id/index.php/publikasi , diakses tanggal 30 Maret 2017.

Kusuma, Mawar, *Tata Ruang DIY, Belum Terlambat Perkuat Identitas Kota Yogyakarta,*dari http://cetak.kompas.com/read/xml/2008/10/06/01333817/. Akses tanggal 17 Maret 2013

Oswar Mungkasa, *Bahan Kuliah Manajemen Tata Ruang Perkotaan*, (Jakarta: Universitas Negeri, 2014), diakses di http://scribd.com/tata ruang dan pertanahan, diakses tanggal 25 Juli 2016.

Pluralitas, *Modal Utama Pembangunan"* ttp://krjogja.com/read/216776/pluralitas-modalutama-pembangunan.kr pada 21 Mei 2014 diakses pada 23 Mei 2014

Pratiwi, Alfariani, "*Menuju Perencanaan Kota Komprehensif Peninjauan kembali Tata Ruang,*" *http://ohayotsumaranai.blogspot.com.*, diakses tanggal 25 Juli 2016

Suryanto dkk ,Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota vol. 26, no. 3, *Aspek Budaya Dalam Keistimewaan Tata Ruang Kota Yogyakarta,* Desember 2015 hlm. 230-252, diakses 20 Agustus 2016.

Suselo, Hendropranoto, *"Tata Ruang sebagai Ilmu Interdisiplin: Implikasi dan Perkembangannya,"ttp://penataanruang.pu.go.id/taru/sejarah/AB%2010 .1% 20footer.pdf*, diakses tanggal 24 Juli 2016

Widyo, Wiwik, *Pembangunan Berkelanjutan Pada Permukiman di Kawasan Industri,* http://jurnal.itats.ac.id/wp-content/uploads/2013/04/, diakses tanggal 6 Juni 2016.

**D. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar 1945

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang "Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Dasar Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005 – 2025

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH)

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya

Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Tata Ruang.

Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang.

Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 2000 tentang Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2009 tentang Pedoman Koordinasi Penataan Ruang Daerah

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 650/989/IV/Bangda, tanggal 5 Juni 2000 tentang Pedoman Umum Penyusunan Program Dasar Pembangunan Perkotaan (PDPP),

Peraturan Daerah DIY Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Provinsi (RUTRWP) DIY Tahun 2009-2029

Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta

Peraturan Daerah DIY Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pelestarian Warisan Budaya dan Cagar Budaya

Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) DIY Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Peraturan Gubernur DIY Nomor 40 Tahun 2014 tentang Panduan Arsitektur Bangunan Baru bernuansa Budaya Daerah

Peraturan Gubernur DIY Nomor 55 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Cagar Budaya

Peraturan Gubernur DIY Nomor Nomor 56 Tahun 2014 tentang Penghargaan Pelestari Warisan Budaya dan Cagar Budaya

Peraturan Gubernur DIY Nomor 40 Tahun 2015 tentang Perubahan Rencana Kerja Pembangunan Daerah Tahun 2015

Surat Keputusan (SK) Gubernur DIY No 186/KEP/2011 tentang Penetapan Kawasan Cagar Budaya di DIY

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 88 Tahun 2009 tentang Penjabaran Status Kawasan, Pemanfaatan Lahan Dan Intensitas Pemanfaatan Ruang Kota Yogyakarta

Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel.

Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Perwal No. 77 Tahun 2013 tentang Moratorium Penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Hotel.

# DAFTAR RIWAYAT HIDUP

A. Data Pribadi

1. Nama : Damianus Krismantoro, SH. M.Hum.
2. NPP : 12.87.261
3. Tempat/Tgl.Lahir : Yogyakarta, 12 Februari 1961
4. Agama : Katholik
5. Jenis Kelamin : Laki-laki
6. Status Dosen : Dosen Tetap F. Hukum UAJY
7. NIDN : 08234405236
8. Pangkat/Golongan: Pembina/IV-a
9. Jabatan Akademik: Lektor Kepala
10. Alamat Kantor : Jl. Mrican Baru No. 28 Yogyakarta
11. Alamar Rumah : Jl. Empu Gandring Utama No. 781 A Pandean – Umbulharjo Yogyakarta 55161
12. Telepon Rumah : (0274) 373488
13. No. H P : 081328083858
14. Alamat E-mail : krismantorodamian@gmail.com

B. Data Keluarga

1. Nama Isteri : Dra. Agnes Jatiningrum, Apt., M.P.H.
2. Pekerjaan : PNS, Apoteker Utama Madya / IV / d
   Di RSUD. Panembahan Senopati – Bantul.
3. Anak : 1. dr. Arkadia Novita Alfandari - Internship di RS PAU Hardjolukito Yogyakarta.
   2. Maxima Aditya Prabowo – Kelas 3 SMA N 2 Yogyakarta.

C. Pendidikan Tinggi yang pernah ditempuh

| No. | Jenjang Pendidikan/ Gelar/Degree | Th. Lulus | Bidang Studi | Nama Perguruan Tinggi |
|---|---|---|---|---|
| 1. | Sarjana Muda Hukum/ SM Hk | 1984 | Ilmu Hukum | UAJY |
| 2. | S1 Ilmu Hukum | 1986 | Hukum Perdata Barat | UAJY |
| 3. | S2 Ilmu Hukum | 1994 | Hukum Agraria | UGM |
| 4. | S3 Ilmu Hukum | 2017 | Hukum Agraria | UII |

D. Pengalaman kerja/Pembicara/Tenaga Ahli

1. Pembantu Dekan II FH-UAJY Periode Th 2000 – 2003
2. Anggota tim penyusun Buku Ajar Kuliah Hukum Agraria oleh APTIK Jakarta tahun 1988 – 1989
3. Pembicara dalam Focus Group Discussion dengan topik Problematika Pengembangan Perumahan dan Upaya Penegakan Etika Bisnis yang diselenggarakan oleh LOS DIY dan Harian Kompas di Yogyakarta tanggal 23 Maret 2006
4. Anggota Tim Hukum Asset Gereja Kevikepan Yogyakarta Tahun 2008 – 2010.
5. Pembicara dalam acara Workshop dengan topik Validitas dan Legalitas Pembentukan Perda Dalam Perspektif Rencana Tata Ruang Wilayah dan Pertanahan yang diselenggarakan oleh Puskumbangsi LEPPA UGM pada tanggal 25 Oktober 2008 di Wisma MM UGM.
6. Penyaji pada Diskusi Rencana Peraturan Bupati Bantul tentang Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan yang diselenggarakan oleh Dinas Kimpraswil DIY dan Bappeda Kabupaten Bantul pada tanggal 7 Nopember 2008 di Hotel Ross In Yogyakarta.
7. Pembicara pada Workshop Hukum tentang Eksistensi Gereja dan Harta Kekayaannya Dalam Hukum Positif Indonesia yang diselenggarakan oleh Panitia Natal 2008 Gereja Bunda Maria, Stasi Maguwo bekerja sama dengan PBKH FH UAJY.
8. Tenaga Ahli Bidang Hukum Pertanahan dalam Kegiatan Monitoring dan Evaluasi Sultan Ground dan Pakualaman Ground yang diselengarakan oleh BAPPEDA DIY Tahun 2013.
9. Tenaga Ahli Bidang Hukum dalam Kegiatan Koordinasi dan Fasilitasi Pengendalian Pemanfaatan Ruang Lintas Kabupaten/ Kota di DIY yang diselenggarakan oleh Dinas PU, Perumahan dan ESDM Tahun 2014.
10. Tenaga Ahli Bidang Hukum dalam Kegiatan Penyusunan Dokumen Materi Teknis Insentif dan Disisnsentif dalam Penyelenggaraan Penataan Ruang Oleh Pemerintah DIY kepada Pemerintan Kabupaten Kota yang diselenggarakan oleh Dinas PU, Perumahan dan ESDM Tahun 2014.
11. Tenaga Ahli Bidang Hukum dalam Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Industri, Pelayanan Kesehatan, Jasa Pariwisata Badan Lingkungan Hidup Pemda DIY Tahun 2014.
12. Tenaga Ahli Bidang Hukum dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Bupati Sleman tentang Masterplan Kawasan Merapi – Kaliurang oleh Dinas PU Kabuparten Sleman Tahun 2015.
13. Tenaga Ahli Bidang Hukum dalam Penyusunan Dokumen Lingkungan Hidup Peningkatan Daerah Irigasi Slinga Kabupaten Purbalingga Provinsi Jawa Tengah Oleh Balai Besar Wilayah Sungai Serayu Opak, Kementerian PU Dirjen Sumber daya Air Tahun 2015.
14. Tenaga Ahli Bidang Hukum dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Gubernur DIY tentang Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan Kawasan

Kotabaru oleh Bidang Cipta Karya Dinas PU, Perumahan dan ESDM DIY Tahun 2015.

15. Tenaga Ahli Bidang Hukum dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Gubernur DIY tentang Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan Kawasan Kraton oleh Bidang Cipta Karya Dinas PU, Perumahan dan ESDM DIY Tahun 2015.
16. Pembicara dalam Workshop Kajian Potensi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan oleh Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Sleman Tahun 2015.
17. Tenaga Ahli Bidang Hukum dalam Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan Peraturan Zonasi Kecamatan Girisubo oleh Dinas PU Kabupaten Gunung Kidul Tahun 2015.
18. Tenaga Ahli Bidang Hukum dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah DIY tentang Pengembangan Ekonomi oleh Biro Administrasi Perekonomian & Sumer Daya Alam Pemda DIY Tahun 2015.

E. Pengalaman Penelitian

1. Anggota Tim Peneliti tentang "Pelaksanaan Pasal & UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pada Masyarakat Di Kecamatan Rongkop Kabupaten Gunung Kidul"
2. Anggota Tim Peneliti tentang 'Eksistensi Hak Atas Tanah Kraton Kasunanan Surakarta Setelah Berlakunya UUPA'
3. Anggota Penelitian tentang "Amandemen UUD 1945 Serta Implikasinya Terhadap Perwujudan Kedaulatan Rakyat Dan Sistem Pemerintahan Negara (Analisis Yuridis Kenegaraan)".
4. Penelitian Mandiri tentang "Penerapan Pola Penatagunaan Tanah Dalam Pembangunan Kota Di Provinsi DIY"
5. Penelitian Mandiri tentang Peranan Tata Guna Tanah Dalam Mendukung Pembangunan Daerah Perkotaan Di Kota Yogyakarta".
6. Penelitian Mandiri tentang " Pelaksanaan Peralihan Hak Milik Atas Tanah Karena Jual Beli Dan Pendaftarannya Di Kota Yogyakarta".
7. Penelitian Mandiri tentang Pelaksanaan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Dan Kaitannya Dengan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Kota (RUTRK) Di Kota Yogyakarta".

F. Pengabdian Masyarakat

1. Mengisi beberapa acara penyuluhan Hukum Pertanahan di beberapa Siaran Radio Swasta seperti Radio MBS, Radio Sonora, Radio Petra , Radio Eltira, dan Radio Satu Nama.
2. Mengadakan berbagai kegiatan penyuluhan hukum pertanahan yang diadakan baik oleh LPPM UAJY maupun PBKH FH-UAJY
3. Mengisi rubrik Konsultasi Hukum, Kerjasama Harian Tribun Jogja dengan PBKH UAJY pada edisi:
    a. Senin tanggal 12 November 2012 tentang Pembatalan Jual Beli Tanah Karena Unsur Penipuan.

b. Senin tanggal 25 Maret 2013 tentang Ketika Tetangga Mempersempit Jalan.
c. Senin tanggal 9 September 2013 tentang Bangunan Belum Ada IMB.
d. Senin tanggal 26 Mei 2014 tentang Tanah warisan Suami Dijaminkan oleh Isteri Kedua.
e. Senin tanggal 26 Januari 2015 tentang Terkendala Jual Beli Tanah Karena Beda Agama.
f. Senin tanggal 9 Mei 2016 tentang Penyerobotan Tanah Dalam Perspektif Hukum Pidana.