

## A. LATAR BELAKANG

Penataan ruang merupakan aspek penting dalam pembangunan daerah. Seluruh kegiatan pembangunan di Indonesia harus dilandaskan pada hukum karena seperti yang telah disebutkan dalam pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Selain itu, penjelasan mengenai Sistem Pemerintahan Negara dikatakan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtstaat*).

Tujuan utama bentuk negara hukum adalah untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan agar semuanya berjalan menurut hukum. Seperti yang diutarakan oleh A. Mukhtie Fadjar, bahwa negara hukum ialah negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya dalam undang-undang sehingga segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh bertindak secara sendiri-sendiri menurut kemampuannya yang bertentangan dengan hukum. Negara hukum itu ialah negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh undang-undang (*the states not governed by men, but by law*).

Dalam hal pemerintah mengimplementasikan sebagian negara hukum, maka juga segala sesuatunya harus berpijak kepada hukum itu sendiri. Penyusunan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan sumber hukum yang diakui oleh bangsa Indonesia termasuk Undang-Undang dasar sebagai dasar pembentukan hukum. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa bumi air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hak menguasai dari negara diangkat dan dikembangkan dari ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ditempatkan dalam Pasal 2 ayat (2) dengan rumusan sebagai berikut:

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 dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Pasal 2 ayat (2) UUPA ini memberikan arahan kedudukan negara dalam mengatur bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan yang ada didalamnya. Khusus berkaitan dengan tata ruang kewenangan negara menurut Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA adalah mengatur dan menyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi lebih khusus berkaitan dengan ruang yang ada di permukaan bumi. Dalam mengatur dan menyelenggarakan tata ruang pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pemanfaatan ruang itu bertujuan untuk: (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 perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang. Berdasarkan tujuan penataan ruang yang diamanatkan dalam UU No. 26 Tahun 2007 tersebut dapat disimpulkan bahwa tujuan penataan ruang di Indonesia pada dasarnya adalah melakukan penataan ruang dengan mengintegrasikan sumber daya alam, sumber daya buatan dan sumber daya manusia sehingga terwujud pembangunan berkelanjutan. Secara implisit tujuan penataan ruang adalah mengatur pemanfaatan ruang agar dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat.

Kabupaten Kulon Progo telah memiliki peraturan perundang-undang untuk mengatur dan menata ruang yang ada di Kabupaten Kulon Progo yaitu Peraturan Bupati No. 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2012-2032. Selain itu, sebagian Kabupten Kulon Progo yang menurut Peraturan Presiden No. 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan sekitarnya menetapkan bahwa Kalurahan Sidoharjo dan sebagian Kalurahan Gerbosari di Kapanewon Samigaluh, dan

sebagian Kalurahan Banjaroyo di Kapanewon Kalibawang sebagai Kawasan Strategis Nasional. Kabupaten Kulon Progo juga berbatas dengan Kawasan Otoritatif Badan Otoritas Borobudur yang diatur dalam Peraturan Presiden No. 46 Tahun 2017 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur. Dengan berbatasannya kawasan tersebut dengan Kawasan Strategis Nasional dan Kawasan Otoritatif Badan Otoritas Borobudur, berimplikasi kepada daerah yang berbatasan dengan daerah tersebut untuk diarahkan dan ditata supaya kegiatan pariwisata di wilayah tersebut dapat berjalan dengan sinergis dan komprehensif.

Dalam mewujudkan hal tersebut dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa salah satu kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Penataan Ruang adalah melaksanakan penataan ruang wilayah Kabupaten/Kota. Dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah pemerintah daerah Kabupaten/Kota melaksanakan:

- a. perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- b. pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

Pengaturan lebih lanjut tentang penataan ruang wilayah pemerintah daerah Kabupaten/Kota diatur pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang yang menyebutkan pengaturan penataan ruang dilakukan melalui penyusunan dan penetapan pedoman yang memuat norma, standar, prosedur, dan kriteria bidang Penataan Ruang. Penyelenggaraan Penataan Ruang tersebut meliputi Perencanaan Tata Ruang, Pemanfaatan Ruang, Pengendalian Pemanfaatan Ruang, Pengawasan Penataan Ruang, Pembinaan Penataan Ruang, dan Kelembagaan Penataan Ruang. Menurut Pasal 5 ayat (1), perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Rencana rinci tata ruang dapat disusun apabila rencana umum tata ruang belum dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang dan/atau rencana umum tata ruang mencakup wilayah perencanaan yang luas dan skala peta dalam perencanaan umum tata ruang tersebut memerlukan perincian sebelum dioperasionalkan. Sesuai dengan penjelasan tersebut, maka Pemerintah Daerah perlu memastikan bahwa Sekitar Zona Otorita Kawasan

Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo yang berada di Kabupaten Kulon Progo (selanjutnya disebut sebagai Wilayah Perencanaan (WP)) yang juga berfungsi sebagai kawasan penyangga KSN Borobudur dan berbatasan langsung dengan Kawasan Otorita Borobudur harus berfungsi selaras dengan peruntukan dan fungsinya, dan kegiatan yang berkembang pun adalah kegiatan yang tidak kontra produktif terhadap KSN Borobudur dan Kawasan Otorita Borobudur. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah memberikan perhatian pada penataan di sekitar KSN Borobudur dan Kawasan Otorita Borobudur melalui penyusunan **Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo**.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang, dalam penyusunan Rancangan Peraturan Bupati (Ranperbup) harus disertai dengan penyusunan kajian kebijakan sebagai landasan teoritis dan kajian pemikiran ilmiah terkait substansi yang disusun. Kajian kebijakan penyusunan Ranperbup RDTR Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo disusun berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 14 ayat (3) yang menyebutkan bahwa rencana rinci tata ruang termasuk di dalamnya adalah Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota yang disusun sebagai perangkat operasional rencana umum tata ruang yang ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten.

## **B. IDENTIFIKASI MASALAH**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Pertimbangan yang mendasari perlu dibentuknya Rancangan Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo terutama pada kawasan sekitar KSN Borobudur dan sekitar Kawasan Otorita Borobudur sehingga diperlukan RDTR Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo Tahun 2023-2043.

2. Hal yang menjadi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo tentang RDTR Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo 2023-2043.
3. Jangkauan, arah pengaturan, sasaran yang akan diwujudkan, dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo tentang Rencana Detail Tata Ruang Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo Tahun 2023-2043.

Dalam konteks kewenangan pemerintah daerah Kabupaten Kulon Progo dalam penyelenggaraan penataan ruang untuk menata Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo, maka perlu direalisasikan dalam bentuk Peraturan Bupati sehingga dapat digunakan sebagai alat untuk mewujudkan tujuan pemanfaatan ruang.

Adapun tujuan dibentuknya Peraturan Bupati ini adalah:

1. Diketuinya permasalahan yang dihadapi dalam menyusun RDTR Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2023-2043 serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
2. Diketuinya urgensi Rancangan Peraturan Bupati sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
3. Diketuinya pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Bupati tentang RDTR Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2023-2043.
4. Diketuinya sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Peraturan Bupati tentang menyusun RDTR Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2023-2043.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Kajian Kebijakan adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Bupati.

### C. LANDASAN FILOSOFIS

Filosofis berasal dari kata filsafat, yakni ilmu tentang kebijaksanaan. Berdasarkan akar kata semacam ini, maka arti filosofis tidak lain adalah sifat-sifat yang mengarah kepada kebijaksanaan. Karena menitikberatkan kepada sifat akan kebijaksanaan, maka filosofis tidak lain adalah pandangan hidup suatu bangsa yakni nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan tidak baik.

Dasar filosofis berkaitan dengan *rechtsidee* dimana semua masyarakat mempunyai apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individu dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, kedudukan Wanita dan sebagainya.

Semuanya itu bersifat filosofis artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Akan tetapi adakalanya sistem nilai tersebut telah terangkum dengan baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi (Pancasila).

Dalam tataran filsafat hukum, pemahaman mengenai pemberlakuan moral bangsa ke dalam hukum (termasuk peraturan perundang-undangan dan Perda) ini dimasukkan dalam pengertian yang disebut dengan *rechtsidee* yaitu apa yang diharapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya yang tumbuh dari sistem nilai masyarakat (bangsa) mengenai baik dan buruk, pandangan mengenai hubungan individu dan masyarakat, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya.

Berdasarkan pada pemahaman seperti ini, maka bagi pembentukan/pembuatan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni:

- a. Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
- c. Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;
- d. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; dan
- e. Nilai-nilai keadilan baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima dasar filosofis tersebut harus tersurat maupun tersirat tertuang dalam suatu Peraturan Bupati bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya suatu Peraturan Bupati harus bersumber dari kelima nilai filosofi tersebut.

Seperti telah banyak disinggung dalam pembukaan di atas bahwa landasan filsafat dalam suatu Negara yang menganut paham Negara Hukum Kesejahteraan, fungsi dan tugas negara tidak semata-mata hanya mempertahankan dan melaksanakan hukum seoptimal mungkin guna terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib dan aman, melainkan yang terpenting adalah bagaimana dengan landasan hukum tersebut kesejahteraan umum dari seluruh lapisan masyarakatnya (warga negara) dapat tercapai.

Pemahaman di atas merupakan implementasi dari negara hukum kesejahteraan, yang oleh beberapa sarjana sering disebut dengan berbagai macam istilah misalnya negara hukum modern, negara hukum materiil, negara kesejahteraan. Tugas yang terpenting dari suatu Negara yang menganut hukum kesejahteraan mencakup dimensi yang luas yakni mengutamakan kepentingan seluruh warga negaranya, sudah sewajarnya bila dalam melaksanakan tugasnya tidak jarang bahkan pada umumnya pemerintah atau Negara turut campur secara aktif dalam berbagai aspek kehidupan warga negaranya, hal ini sejalan dengan pendapat Sudargo Gautama. Sebagai manifestasi dari negara hukum kesejahteraan (*welfarestate*), maka pemerintah daerah Kabupaten Kulon Progo sebagai bagian dari Negara Indonesia membuat regulasi Peraturan Bupati tentang RDTR Sekitar Zona Otorita

Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo yang merupakan rencana tentang tujuan, kebijakan dan strategi penataan ruang, rencana struktur ruang, rencana pola ruang, dan penetapan kawasan strategis, arahan pemanfaatan ruang, dan arahan pengendalian pemanfaatan ruang secara keseluruhan di Wilayah Perencanaan.

Pertimbangan filosofis pembentukan Rancangan Peraturan Bupati tentang Rencana Detail Tata Ruang Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo adalah bahwa Kabupaten Kulon Progo memiliki semboyan BINANGUN yang digambarkan dengan simbol berbentuk gunung. Secara keseluruhan bentuk logo adalah gambar GUNUNGAN dari dunia wayang kulit. Dalam dunia wayang GUNUNGAN menggambarkan isi dari alam semesta/dunia/jagad raya, baik manusia, tumbuh-tumbuhan, hewan dan segala budayanya yang merupakan wujud, cipta, rasa, karsa dan karya manusia.



Dalam Logo, bentuk gambar gunung diisi: 1. Gambar bunga berwarna kuning berjumlah 8 (delapan) merupakan simbolisasi 8 unsur dari motto BINANGUN yaitu: Beriman, Indah, Nuhoni, Aman, Nalar, Guyub, Ulet dan Nyaman; 2. Gambar kelopak daun berjumlah 5 (lima) berwarna hijau merupakan simbolisasi dari lima sila Pancasila Dasar Negara Republik Indonesia; 3. Tulisan KULON PROGO BINANGUN pada tempat kelopak daun yang berwarna kuning dan warna tulisan hitam makna warna pada lambang kuning adalah lambang kemuliaan, keagungan hijau adalah lambang kesuburan, Kemakmuran, Kesejahteraan Hitam – Lambang Kesungguhan, Kemantapan, Ketenangan Logo didominasi warna hijau dan kuning, sesuai dengan rontek Kabupaten Kulon Progo yaitu PARE ANOM

yang berasal dari warna buah pare yang masih muda yaitu perpaduan warna kuning dan hijau makna menyeluruh masyarakat dan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam membangun daerahnya, bertujuan agar menjadi lebih maju, makmur, sejahtera lahir bathin (gunungan warna hijau dan kuning). Tujuan pembangunan dan cara mencapainya bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 (kelopak daun 5 buah dan tempatnya).

Sesuai dengan semboyan filosofi Kabupaten Kulon Progo yaitu BINANGUN yang salah satu simbolnya adalah kenyamanan, maka Kabupaten Kulon Progo perlu mengatur Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo Di Kabupaten Kulon Progo Tahun 2023-2043. Penataan ruang di sekitar Kawasan Strategis Nasional (KSN) Borobudur bertujuan untuk mewujudkan tata ruang sekitar KSN Borobudur yang berkualitas dalam rangka menjamin terciptanya pelestarian sekitar KSN Borobudur sebagai cagar budaya nasional. Selain itu, RDTR Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo juga disusun untuk penegakan prinsip, keterpaduan, keberlanjutan, demokratisasi kepastian hukum, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik sesuai dengan landasan idiil Pancasila.

#### **D. LANDASAN SOSIOLOGIS**

Landasan sosiologis (*sociologische gelding*) dapat diartikan pencerminan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, dengan harapan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Bupati didalamnya) tersebut akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

Dasar sosiologis dari Peraturan Bupati adalah kenyataan yang hidup dalam masyarakat (*living law*) harus termasuk pula kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam seketika (*moment opname*). Keadaan seperti ini akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat.

Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh Negara dengan harapan dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat secara sadar tanpa kecuali. Harapan seperti ini menimbulkan konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara lebih seksama setiap gejala sosial masyarakat yang berkembang. Dalam hal ini Eugene Ehrlich mengemukakan gagasan yang sangat rasional, bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) di pihak lain. Oleh karena itu hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisi, atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Berpangkal tolak dari pemikiran tersebut, maka peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif akan mempunyai daya berlaku jika dirumuskan ataupun disusun bersumber pada *living law* tersebut. Dalam kondisi yang demikian maka peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala sosial yang ada di dalam masyarakat tadi.

Sehubungan dengan hal itu, Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum termasuk Peraturan Bupati yaitu :

- a. Teori kekuasaan (*Machttheorie*), secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat;
- b. Teori pengakuan (*Annerkennungstheorie*), kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.
- c. Berdasarkan landasan teoritis tersebut, maka pemberlakuan suatu Peraturan Bupati ditinjau dari aspek sosiologis, tentunya sangat ideal jika didasarkan pada penerimaan masyarakat pada tempat Peraturan Bupati itu berlaku, dan tidak didasarkan pada faktor teori kekuasaan yang menekankan pada aspek pemaksaan dari penguasa. Kendatipun demikian, teori kekuasaan memang tetap dibutuhkan bagi penerapan suatu Peraturan Bupati. Penerapan teori kekuasaan ini dilakukan sepanjang budaya hukum masyarakat memang masih sangat rendah.

Terkait dengan dua landasan teoritis yang menyangkut landasan sosiologis bagi suatu Peraturan Bupati, Moh. Mahfud MD, mengemukakan karakter produk hukum yang menjadi pilihan diantaranya:

- a. Produk hukum *responsive*/populis adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Hasilnya bersifat *responsive* terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat;
- b. Produk hukum konservatif/ortodoks/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumental, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program Negara. Sifatnya lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Pandangan seperti ini sangat relevan jika diletakan dalam konteks Peraturan Bupati sebagai salah satu dari produk hukum seperti Peraturan Bupati. Dalam argumen lain Allen mengemukakan bahwa ciri demokratis masyarakat-masyarakat dunia sekarang ini memberikan capnya sendiri tentang cara-cara Peraturan Bupati itu diciptakan, yaitu yang menghendaki unsur-unsur sosial kedalam peraturan perundang-undangan juga Peraturan Bupati. Oleh karena yang disebut sebagai unsur-unsur sosial adalah bersifat multidimensional dan multisektoral maka tidak dapat disangkal jika proses pembuatan suatu Peraturan Bupati dapat juga disebut sebagai proses pembuatan pilihan-pilihan hukum dari berbagai sektor dan dimensi sosial yang akan dipergunakan sebagai kaidah yang mengikat dan bersifat umum. Demikian halnya dengan peraturan rencana detail tata ruang kota berdasarkan pertimbangan bahwa keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Rancangan Peraturan Bupati RDTR Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo merupakan bentuk upaya Kabupaten Kulon Progo untuk mengatur penataan ruang dalam

memenuhi kebutuhan masyarakat dan meminimalisir perkembangan potensi masalah yang ada dan yang akan terjadi dikedepannya.

#### **E. LANDASAN YURIDIS**

Landasan yuridis merupakan landasan hukum yang menjadi dasar pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Landasan hukum yang menjadi dasar pembentukan suatu perundang-undangan tidak hanya dilihat dari ikewenangan pembentukannya, akan tetapi juga perlu diketahui tata cara pembentukan dan dasar logika yuridisnya. Dinama pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang (gesetzgebungslehre) (Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, 2010:23), yang diantaranya landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslan mempunyai dasar berlaku secara yuridis (juridisceh geding). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya peraturan daerah.

Metode yang digunakan dalam penyusunan Kajian Kebijakan ini adalah metode yuridis empiris atau dikenal juga dengan penelitian sosio-legal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka untuk menelaah data sekunder berupa peraturan perundangan, hasil penelitian, dan referensi lainnya.

Metode yuridis normatif mencakup penelitian terhadap sistematika hukum, dan penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum. Penelitian terhadap sistematika hukum dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis. Penelitian terhadap sinkronisasi hukum bertujuan untuk meneliti sampai sejauh mana hukum positif tertulis yang ada sinkron atau serasi satu sama lainnya baik secara vertikal maupun horizontal. Hal tersebut guna menjamin bahwa Rancangan Peraturan Bupati tentang RDTR Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo tidak bertentangan satu sama lain, baik terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya maupun dengan peraturan yang sejajar. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa perundang-undangan. Adapun sejumlah peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai landasan

pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo tentang RDRT Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Lembar Negara Republik Indonrsia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4966);
3. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339);
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58);
5. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4833) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6042);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5160);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2013 tentang Ketelitian Peta Rencana Tata Ruang (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5393);

8. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6633);
9. Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014 tentang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya. (lembaran berita negara Tahun 2014 Nomor 137).
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2014 tentang Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Perencanaan Tata Ruang Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6133);
11. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 329);
12. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan Basis Data dan Penyajian Peta Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, serta Peta Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 326);
13. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019-2039 (Lembaran Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5);
14. Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo Nomor 16 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2005-2025;
15. Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2012-2032 (Lembaran Daerah Kabupaten Kulon Progo Tahun 2012 Nomor 1);
16. Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah;

17. Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo Nomor 9 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Tahun 2015-2025.

## **F. ARAHAN DAN JANGKAUAN PENGATURAN**

Rancangan Peraturan Bupati menjangkau hal-hal pengaturan yang berkenaan dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo Tahun 2023-2043.

### **a. Arah Pengaturan**

Arah pengaturan dalam Raperbup ini disesuaikan dengan ketentuan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam pendahuluan dan landasan yuridis Kajian Kebijakan ini. Berdasarkan ketentuan dalam regulasi tersebut arah pengaturan Peraturan Bupati ini berkaitan dengan Tujuan Kebijakan dan Strategi Penataan Ruang, Rencana Struktur Ruang, Rencana Pola Ruang, Ketentuan Kegiatan dan Penggunaan Lahan, Ketentuan Intensitas Pemanfaatan Ruang, Ketentuan Tata Bangunan, dan Ketentuan Prasarana dan Sarana Minimal.

### **b. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Jangkauan pengaturan Rancangan Peraturan Bupati Kabupaten Kulon Progo tentang RDTR Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo tahun 2023-2043 bersifat sebagai acuan bagi pemerintah daerah terkait dengan kegiatan kendali mutu pemanfaatan ruang, acuan pemanfaatan ruang yang lebih rinci, pengendalian pemanfaatan ruang dan perijinan pemanfaatan ruang di sekitar zona otorita Kawasan pariwisata Borobudur yang meliputi sebagian Kalurahan Pagerharjo, seluruh Kalurahan Ngargosari, sebagian Kalurahan Gerbosari, dan sebagian Kalurahan Sidoharjo.

Landasan yuridis merupakan dasar kewenangan, penyusunan Rancangan Peraturan Bupati tentang RDTR Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur menggunakan beberapa regulasi yang mengatur tentang penataan ruang. Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penataan Ruang, pada pasal 14 disebutkan bahwa perencanaan tata ruang dilakukan salah satunya untuk menghasilkan rencana rinci tata ruang. Rencana rinci tata ruang disusun sebagai perangkat operasional rencana umum tata ruang. Kemudian berdasarkan pada ketentuan

Pasal 55 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang disebutkan bahwa RDTR ditetapkan dengan peraturan kepala daerah kabupaten/kota sesuai wilayah administrasinya. Selanjutnya RDTR kabupaten tersebut paling sedikit memuat tujuan penataan wilayah perencanaan, rencana struktur ruang, rencana pola ruang, ketentuan pemanfaatan ruang, dan peraturan zonasi.

## G. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

Ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Bupati tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo Tahun 2023-2043 mencakup:

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BAB I</b>    | <b>Ketentuan Umum</b><br><br>Memuat ketentuan dari istilah-istilah dasar yang digunakan dalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Sekitar Zona Otorita Kawasan Pariwisata Borobudur Kabupaten Kulon Progo di Tahun 2023-2043 agar memiliki pemahaman yang sama.                                                                                                                                                                                                          |
| <b>BAB II</b>   | <b>Ruang Lingkup</b><br>Memuat tentang tujuan penetapan Wilayah Perencanaan (WP), rencana struktur ruang, rencana pola ruang, ketentuan pemanfaatan ruang, peraturan zonasi, dan peran serta masyarakat dan kelembagaan.                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>BAB III</b>  | <b>Tujuan Penataan Ruang</b><br>Memuat tentang tujuan penataan ruang.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>BAB IV</b>   | <b>Rencana Struktur Ruang</b><br>Muatan rencana struktur ruang yang meliputi rencana pengembangan pusat pelayanan, rencana jaringan transportasi, rencana sistem jaringan energi, rencana sistem jaringan telekomunikasi, rencana sistem jaringan sumberdaya air, rencana sistem jaringan air minum, rencana sistem jaringan air limbah, rencana sistem jaringan drainase, rencana sistem jaringan pengelolaan sampah, dan rencana sistem jaringan prasarana lainnya. |
| <b>BAB V</b>    | <b>Rencana Pola Ruang</b><br>Muatan rencana pola ruang yang terdiri dari zona lindung dan zona budidaya.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>BAB VI</b>   | <b>Ketentuan Pemanfaatan Ruang</b><br>Memuat ketentuan pemanfaatan ruang yang meliputi konfirmasi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang dan program prioritas pemanfaatan ruang.                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>BAB VII</b>  | <b>Peraturan Zonasi</b><br>Memuat peraturan zonasi yang terdiri dari aturan dasar dan materi pilihan.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>BAB VIII</b> | <b>Kelembagaan</b><br>Memuat pengaturan kelembagaan dalam rangka perwujudan RDTR.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

|               |                                                                                 |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BAB IX</b> | <b>Ketentuan Lain-Lain</b><br>Memuat pengaturan lain yang belum diatur di atas. |
| <b>BAB X</b>  | <b>Ketentuan Peralihan</b>                                                      |
| <b>BAB XI</b> | <b>Ketentuan Penutup</b>                                                        |

## **H. EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

### **1. Peraturan Terkait Kewenangan Pemerintah Daerah**

Peraturan yang terkait dengan kewenangan pemerintah daerah antara lain:

- Undang-Undang Dasar 1945.

Pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal tersebut telah disebutkan dalam pasal 18 ayat (2) dan ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian maka pemerintah daerah mempunyai hak menetapkan peraturan daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi tersebut juga disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dengan terbentuknya Kabupaten Kulon Progo maka sebagai daerah otonom, sudah melekat pula berbagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten Kulon Progo termasuk dalam hal pembentukan peraturan daerah.

- Undang-Undang Nomor 15 tahun 1950 yang menetapkan pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1951 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1950 Republik Indonesia untuk penggabungan Daerah-Daerah Kabupaten Kulon Progo dan Adikarto dalam lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi satu Kabupaten dengan nama Kulon Progo.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa Negara berhak menguasai seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia. Pengaturannya mencakup:

- 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; dan
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Kewenangan yang bersumber pada hak menguasai dari Negara ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat yang merdeka berdaulat, adil, dan makmur dalam bingkai Negara Hukum Indonesia.

- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-Undang tersebut merupakan Undang-undang yang mejadi dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah, karena mengatur kewenangan Pemerintah Daerah dalam urusan pemerintah konkuren, yaitu Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintah konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Berdasarkan pada Pasal 12 ayat (1) UU Nomor 23 tahun 2014 dapat dipahami bahwa urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar salah satunya adalah urusan pekerjaan umum dan penataan ruang. Urusan Pemerintahan Wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggaraan oleh semua daerah. Lebih jauh dalam Pasal 13 ayat (4) disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota.

Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- 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 perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana diatur dalam pasal 11 Undang-Undang ini, meliputi:

- a. Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
- b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
- c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
- d. Kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota.

## **2. Peraturan Terkait Penataan Ruang**

Peraturan yang terkait dengan kewenangan pemerintah daerah antara lain:

- Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.  
Dalam pasal 3 UU No. 26 Tahun 2007 disebutkan bahwa penyelenggaraan penataan ruang (bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional. Rencana Detail Tata Ruang sendiri dalam UU No. 11 tahun 2020 dijabarkan sebagai rencana secara terperinci tentang tata ruang wilayah kabupaten/kota yang dilengkapi dengan peraturan zonasi kabupaten/kota. Kemudian pemerintah daerah wajib menyusun dan menyediakan RDTR dalam bentuk digital dan sesuai standar. Penyediaan RDTR dalam bentuk digital dilakukan sesuai standar dan dapat diakses dengan mudah oleh kesesuaian rencana lokasi kegiatan dan/atau usahanya dengan RDTR.

- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembiayaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang. Pengaturan penataan ruang sendiri adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam penataan ruang. Pengaturan penataan ruang diselenggarakan untuk mewujudkan ketertiban dalam penyelenggaraan penataan ruang, memberika kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan penataan ruang, dan mewujudkan keadilan bagi seluruh pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan penataan ruang. Selanjutnya perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan salah satunya adalah rencana rinci tata ruang yaitu berupa RDTR kabupaten sebagai rencana rinci dari rencana tata ruang wilayah kabupaten.

- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Sesuai dengan amanat Pasal 20 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) merupakan 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. Pewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah 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.

RTRWN disusun dengan memperhatikan dinamika pembangunan yang berkembang, antara lain tantangan globalisasi, otonomi dan aspirasi daerah, keseimbangan perkembangan antara Kawasan barat Indonesia dengan Kawasan timur Indonesia, kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang rentan terhadap bencana, dampak pemanasan global, pengembangan potensi kelautan dan pesisir, pemanfaatan ruang kota pantai, penanganan Kawasan perbatasan negara, serta peran teknologi dalam memafaatkan ruang. Dalam menyusun RDTR Kabupaten harus memperhatikan penataan ruang yang ada di atasnya yang telah disusun secara hierarki yaituberpedoman dan memperhatikan RTRW Provinsi dan RTRW Nasional. RTRWN tersebut ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

- Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Jawa-Bali

RTRWN adalah arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah negara. Kemudian Rencana Tata Ruang Pulau adalah rencana rinci yang disusun sebagai penjabaran dan perangkat operasional RTRWN. Pulau Jawa-Bali adalah kesatuan fungsional wilayah geografis dan ekosistem yang mencakup wilayah darat, laut, dan udara termasuk ruang di dalam bumi yang meliputi seluruh Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Banten, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Provinsi Bali menurut undang-undang pembentukannya. Rencana Tata Ruang Pulau Jawa-Bali berperan sebagai perangkat operasional dari RTRWN serta alat koordinasi dan sinkronisasi program pembangunan wilayah Pulau Jawa-Bali. Rencana Tata Ruang Pulau Jawa-Bali tersebut tidak dapat digunakan sebagai dasar pemberian izin pemanfaatan ruang. Namun kebijakan-kebijakan yang terdapat di dalam RTRW Pulau Jawa-Bali harus diakomodir dalam RDTR kabupaten.

- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali,

Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang.

Penyusunan RDTR mencakup kawasan dengan karakteristik perkotaan, karakteristik perdesaan, dan kawasan lintas kabupaten/kota. Tata cara penyusunan RDTR kabupaten meliputi:

1. Proses penyusunan;
2. Pelibatan peran masyarakat dalam penyusunan; dan
3. Pembahasan rancangan peraturan kepala daerah tentang RDTR kabupaten oleh Pemangku Kepentingan di tingkat kabupaten.

Proses penyusunan RDTR kabupaten meliputi tahap persiapan, pengumpulan data dan informasi, pengolahan data dan analisis, perumusan konsepsi, dan penyusunan rancangan peraturan kepala daerah tentang RDTR kabupaten. Untuk penyusunan rancangan peraturan kepala daerah dilakukan melalui penyusunan kajian kebijakan rancangan peraturan kepala daerah tentang RDTR kabupaten dan penyusunan rancangan peraturan kepala daerah tentang RDTR kabupaten.

RDTR kabupaten tersebut selanjutnya dituangkan ke dalam peta dengan tingkat ketelitian skala 1:5.000. Kemudian setelah ditetapkan, RDTR tersebut disediakan dalam bentuk digital dengan tujuan agar dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat untuk mendapatkan informasi mengenai kesesuaian rencana lokasi kegiatan dan/atau usahanya dengan RDTR kabupaten.

- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan Basis Data dan Penyajian Peta Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, serta Peta Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota.

Untuk mewujudkan penyusunan dan operasionalisasi rencana tata ruang dan pengembangan sistem informasi dan komunikasi penataan ruang maka diperlukan basis data yang terpadu dengan penyajian peta. Basis data peta yang meliputi set data fitur dan kelas fitur dilakukan penyeragaman penamaan dalam

bentuk format. Untuk RDTR kabupaten, format penamaannya adalah format penamaan Basis Data Peta RDTR Kabupaten.

- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2022 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau.

Dalam RDTR kabupaten terdapat ketentuan untuk pemenuhan 20% (dua puluh persen) Ruang Terbuka Hijau (RTH) Publik dari luas wilayah kota/perkotaan. Oleh karena itu diperlukan terobosan penyediaan RTH. RTH adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam, dengan mempertimbangkan aspek fungsi ekologis, resapan air, ekonomi, sosial budaya, dan estetika. RTH terdiri dari RTH privat dan RTH publik. RTH privat adalah RTH milik institusi tertentu atau orang perseorangan yang pemanfaatannya untuk kalangan terbatas, sedangkan RTH publik adalah ruang terbuka hijau yang dimiliki, dikelola, dan/atau diperoleh Pemerintah Daerah kabupaten melalui kerja sama dengan pemerintah dan/atau masyarakat serta digunakan untuk kepentingan umum. Perencanaan RTH menjadi bagian dalam proses penyusunan RDTR kabupaten.

### **3. Peraturan Terkait Keberlanjutan Lingkungan**

- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam UU tersebut disebutkan bahwa:
  1. Untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup dan keselamatan masyarakat, setiap perencanaan tata ruang wilayah wajib didasarkan pada Kajian Lingkungan Hidup (KLHS); dan
  2. Perencanaan tata ruang wilayah ditetapkan dengan memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

Dalam perlindungan dan pengeolaan lingkungan hidup, pemerintah kabupaten sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh

Pemerintah Pusat bertugas dan berwenang untuk menetapkan dan melaksanakan KLHS tingkat kabupaten.

- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Di dalam Undang-Undang Cipta Kerja ditambahkan satu pasal diantara pasal 14 dan pasal 15 yaitu pasal 14A yang berbunyi pelaksanaan penyusunan rencana tata ruang dilakukan dengan memperhatikan:

1. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS); dan
2. Kedetailan informasi tata ruang yang akan disajikan serta kesesuaian ketelitian peta rencana tata ruang.

Penyusunan KLHS tersebut dilakukan dalam penyusunan rencana tata ruang.

- Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelenggaraan KLHS.

Peraturan Pemerintah tersebut mengamanatkan pembuatan dan pelaksanaan KLHS pada Kementerian/Lembaga (K/L) pemerintah non kementerian, pemerintah daerah provinsi, dan kabupaten/kota yang diatur oleh menteri/kepala lembaga pemerintah non kementerian, gubernur, dan bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya. KLHS adalah rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip Pembangunan Berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau Kebijakan, Rencana, dan/atau Program (KRP). Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib membuat KLHS untuk memastikan bahwa prinsip Pembangunan Berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau Kebijakan, Rencana, dan/atau Program. KLHS tersebut wajib dilaksanakan ke dalam penyusunan atau evaluasi KRP yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko Lingkungan Hidup yang meliputi:

1. Perubahan iklim;

2. Kerusakan, kemerosotan, dan/atau kepunahan keanekaragaman hayati;
3. Peningkatan intensitas dan cakupan wilayah bencana banjir, longsor, kekeringan, dan/atau kebakaran hutan dan lahan;
4. Penurunan mutu dan kelimpahan sumber daya alam;
5. Peningkatan alih fungsi kawasan hutan dan/atau lahan;
6. Peningkatan jumlah penduduk miskin atau terancamnya keberlanjutan penghidupan sekelompok masyarakat; dan/atau
7. Peningkatan risiko terhadap Kesehatan dan keselamatan manusia.

- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Dalam Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwa untuk pengolahan data dan analisisnya paling sedikit memuat:

1. Analisis potensi dan permasalahan regional dan global; dan
2. Analisis daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup yang terintegrasi dengan KLHS.

- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang.

Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) dilaksanakan secara terintegrasi dalam rangkaian penyusunan RDTR kabupaten/kota. KLHS menghasilkan dokumen kajian lingkungan hidup strategis. Dokumen KLHS untuk RDTR kabupaten divalidasi oleh perangkat daerah provinsi yang membidangi urusan lingkungan hidup.

- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2022 tentang Tata Cara Pengintegrasian Kajian Lingkungan Hidup Strategis dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang.

Integrasi pembuatan dan pelaksanaan KLHS dalam penyusunan RTR (Rencana Tata Ruang) dilaksanakan secara timbal balik antara perumusan materi muatan RTR dengan materi muatan KLHS. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib membuat KLHS untuk memastikan bahwa prinsip Pembangunan Berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah melalui penyusunan RTR. Pembuatan dan pelaksanaan KLHS dilakukan oleh pemerintah kabupaten untuk salah satunya penyusunan RDTR kabupaten. Tahap pembuatan dan pelaksanaan KLHS dalam penyusunan RTR meliputi:

1. Pengkajian pengaruh materi muatan RTR terhadap kondisi Lingkungan Hidup;
2. Perumusan alternatif penyempurnaan materi muatan RTR; dan
3. Penyusunan rekomendasi perbaikan materi muatan RTR yang mengintegrasikan prinsip Pembangunan Berkelanjutan.

#### **4. Peraturan Terkait Borobudur**

- Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya

Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur berperan sebagai alat operasionalisasi Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan alat koordinasi pelaksanaan pembangunan Kawasan Borobudur sebagai Kawasan Cagar Budaya nasional dan warisan budaya dunia. Penataan ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya bertujuan untuk mewujudkan tata ruang Kawasan Borobudur yang berkualitas dalam rangka terciptanya pelestarian Kawasan Borobudur sebagai Kawasan Cagar Budaya Nasional dan warisan budaya dunia. Cakupan Kawasan Borobudur ditetapkan dengan mempertimbangkan:

1. Perlindungan situs Candi Borobudur, Candi Pawon, dan Candi Mendut;
2. Sebaran situs sejarah dan purbakala yang belum tergali; dan
3. Pengendalian bentang pandang dari Candi Borobudur.

Dalam Perpres Nomor 58 Tahun 2014, Kawasan Borobudur tersebut selanjutnya terbagi atas 2 (dua) yaitu SP-1 (kawasan inti) dan SP-2 (kawasan penyangga).

Untuk Kabupaten Kulon Progo masuk kedalam SP-2 yang yang cakupannya terdiri dari:

1. Sebagian Desa Sidoharjo dan Sebagian Desa Gerbosari di Kecamatan Samigaluh; dan
2. Sebagian Desa Banjaroyo di Kecamatan Kalibawang.

Namun demikian saat ini sedang dilakukan revisi terhadap Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014 tersebut. Konsep revisinya terutama pada perubahan delineasi, penyesuaian rencana struktur ruang, penyesuaian rencana pola ruang, dan penambahan muatan skenario program. Hal yang melatarbelakangi dilakukannya revisi tersebut adalah:

1. Revisi Perpres 58/2014 tentang Revisi Rencana Tata Ruang (RTR) Kawasan Borobudur dan sekitarnya merupakan tindak lanjut Peninjauan Kembali RTR Kawasan Strategis Nasional (KSN).
  - Peninjauan Kembali RTR KSN merupakan upaya untuk melihat kesesuaian antara RTR KSN dan kebutuhan pembangunan yang memperhatikan perkembangan lingkungan strategis dan dinamika pembangunan, serta pelaksanaan pemanfaatan ruang.
  - Peninjauan Kembali RTR KSN dilakukan 1 kali dalam setiap periode 5 tahunan dengan melakukan Kajian Peninjauan Kembali dan Revisi RTR KSN.
2. Terdapatnya arahan kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja) sebagai langkah strategis pemerintah dalam mengantisipasi ketidakpastian perekonomian global melalui penciptaan dan peningkatan lapangan kerja, menjamin lapangan pekerjaan, pemberdayaan koperasi dan UMKM, serta penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan berusaha.
  - Untuk menghindari tumpang tindih pengaturan dalam RTR KSN dengan RTRW di daerah serta antar KSN yang bertampalan, RTR KSN dituangkan ke dalam peta dengan tingkat ketelitian 1:50.000 dengan

mempertimbangkan isu strategis terpilih (Permen ATR/Ka. BPN No. 10 Tahun 2021).

3. Kesimpulan dan rekomendasi hasil kegiatan Peninjauan Kembali Perpres 58 tahun 2014 yang menyebutkan bahwa:

- Hasil evaluasi kesesuaian pelaksanaan program menunjukkan kesesuaian struktur ruang sebesar 75% dan kesesuaian pola ruang sebesar 30,88%.
- Terdapat simpangan pemanfaatan ruang KSN Borobudur seluas 8,03 Ha pada Kawasan SP-1 dan 67,31 Ha pada Kawasan SP-2.

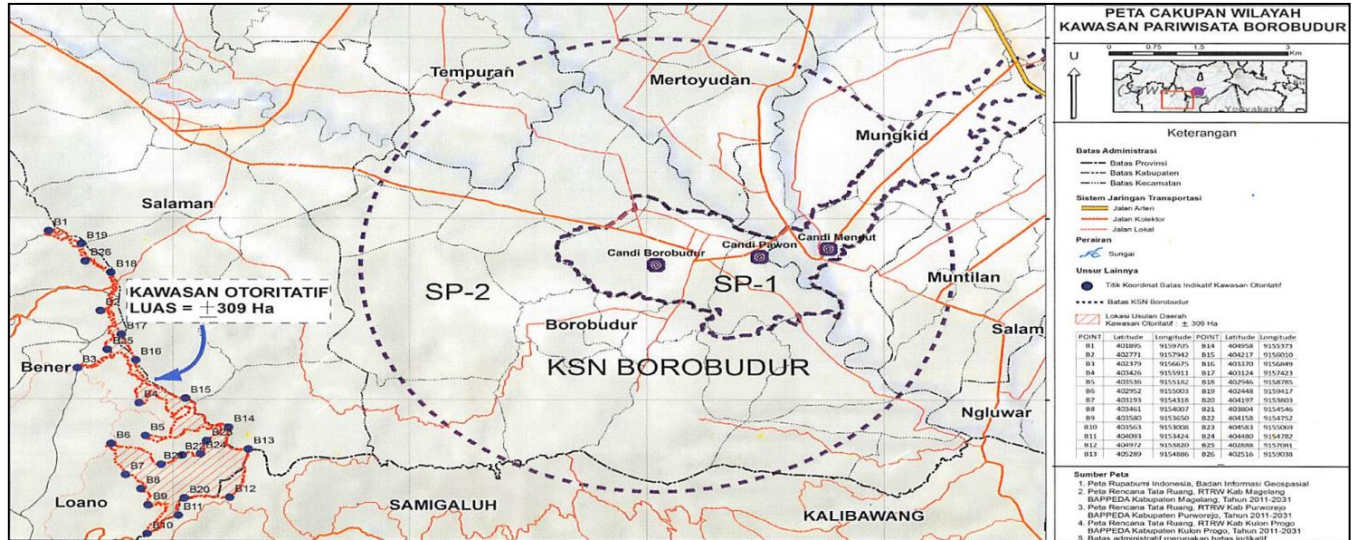
Berdasarkan konsep revisi RTR KSN Kawasan Borobudur dan Sekitarnya yang saat ini telah disusun, maka hal yang sangat berpengaruh besar terhadap Kabupaten Kulon Progo adalah perubahan batas delineasi RDTR KSN Kawasan Borobudur dan Sekitarnya. Pada Perpres 58 tahun 2014, batas delineasinya menggunakan batas imajiner sehingga hanya sebagian desa di wilayah Kulon Progo yang masuk kedalam RTR KSN tersebut, namun untuk revisi kedepan batas yang akan digunakan adalah batas wilayah secara administrasi sehingga 2 (dua) kapanewon di Kabupaten Kulon Progo akan masuk kedalam delineasi RTR KSN Borobudur dan Sekitarnya yaitu Kapanewon Samigaluh dan Kapanewon Kalibawang.

- Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2017 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur

Untuk melaksanakan pengembangan Kawasan Borobudur maka dibentuk Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Borobudur atau yang disebut sebagai Badan Otorita Borobudur. Badan tersebut bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Cakupan Kawasan Pariwisata Borobudur meliputi:

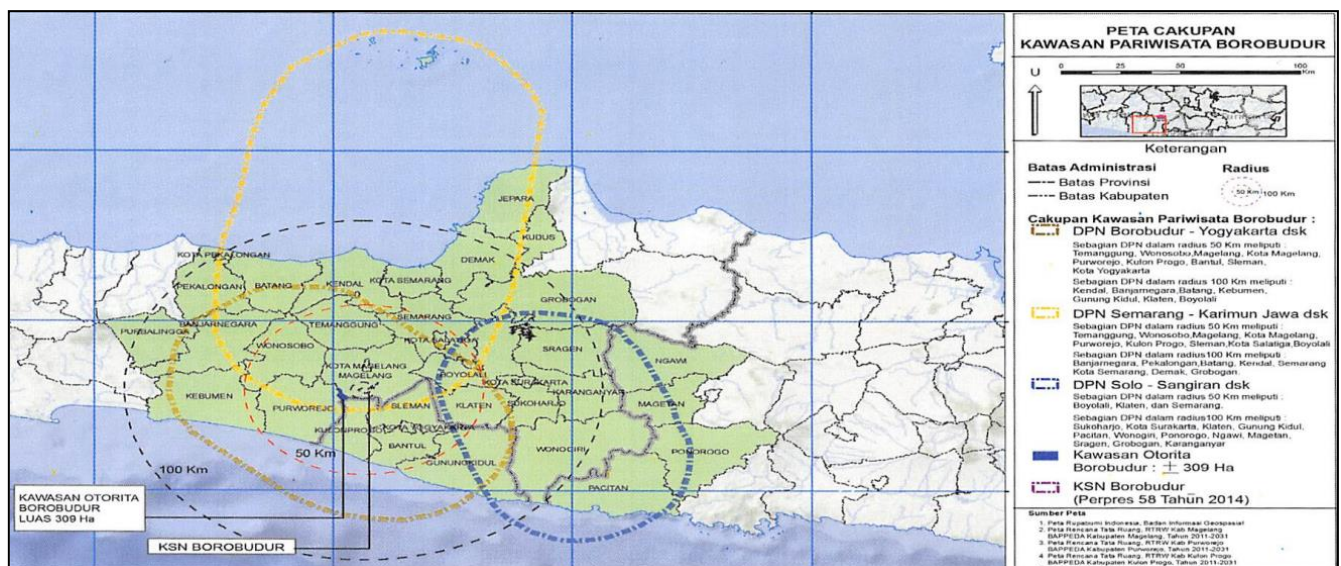
1. Kawasan Destinasi Pariwisata Nasional Borobudur – Yogyakarta dan sekitarnya, Destinasi Pariwisata Nasional Solo – Sangiran dan sekitarnya, Destinasi Pariwisata Nasional Semarang – Karimun Jawa dan sekitarnya sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025.

2. Kawasan Borobudur seperti yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya.



Gambar 1. Peta Cakupan Wilayah Kawasan Pariwisata Borobudur

3. Kawasan seluas paling sedikit 300 (tiga ratus) hektar di luar kawasan yang merupakan kawasan hutan terletak di Kabupaten Purworejo yang dikelola oleh Perum Perhutani. Kemudian cakupan kawasan seluas paling sedikit 300 (tiga ratus) hektar tersebut paling banyak seluas 50 (lima puluh) hektar diberikan hak pengelolaan kepada Badan Otorita Borobudur.



Gambar 2. Peta Cakupan Pariwisata Borobudur

Peruntukan dan penggunaan tanah dalam Kawasan Pariwisata Borobudur untuk keperluan bangunan, usaha, dan fasilitas lainnya yang bersangkutan dengan pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan Kawasan Pariwisata Borobudur mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Borobudur dan Sekitarnya, Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Kabupaten yang berada di Kawasan Pariwisata Borobudur. Dalam rangka penyelenggaraan pembangunan, pengelolaan sarana dan prasarana, dan/atau pengusahaan kegiatan usaha dan/atau operasional lainnya pada Kawasan Pariwisata Borobudur, kepada Badan Pelaksana diberikan hak pengelolaan. Badan Pelaksana merupakan satuan kerja di bawah Kementerian Pariwisata. Hak pengelolaan yang diberikan kepada Badan Pelaksana adalah berupa kewenangan untuk:

1. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
2. Menggunakan tanah Kawasan Pariwisata Borobudur untuk keperluan pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan Kawasan Pariwisata Borobudur; dan
3. Menyewakan dan/atau mengadakan kerja sama penggunaan, pemanfaatan, dan pengelolaan tanah dengan pihak ketiga serta menerima uang pembayaran sewa dan/atau uang keuntungan hasil usaha kerja sama.