



FUNGSI PERIZINAN DALAM PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG DI KAWASAN BANDUNG UTARA DALAM KERANGKA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

PERMIT FUNCTION IN SPATIAL USE CONTROL IN NORTH BANDUNG AREA IN THE FRAMEWORK OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Yulinda Adharani*, R. Adi Nurzaman**

ABSTRAK

Saat ini telah terjadi perubahan di KBU, pembangunan yang semakin luas dan cenderung tidak terkendali, sehingga mengakibatkan penurunan daya tampung, daya dukung dan daya lenting KBU sebagai kawasan resapan air. Pada kenyataannya KBU khususnya daerah Ledeng sebagian lahannya digunakan oleh pengembang untuk membangun kompleks perumahan. Sehingga KBU dan kawasan lainnya seperti Dago, Punclut dan lainnya terancam akan beralih fungsi dari kawasan konservasi menjadi kawasan pemukiman. Akibatnya, telah terjadi alih fungsi di kawasan tersebut yang akan berdampak seperti banjir dan tanah longsor. Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif, memaparkan teori tentang perizinan dan tata ruang serta pembangunan berkelanjutan dikaitkan dengan kasus alih fungsi ruang. Dari hasil penelitian ini dilihat dari kasus-kasus yang ada di KBU, kebanyakan ialah apartemen dan hotel yang telah memiliki izin tetapi ternyata tidak memiliki rekomendasi gubernur. Hal ini harus menjadi perhatian para pemberi izin karena dalam Pasal 54 Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengendalian Kawasan Bandung Utara sebagai Kawasan Strategis Provinsi Jawa Barat dijelaskan perlunya rekomendasi dari gubernur untuk mendapatkan izin. Hal ini menjadi masukan bagi pengambil kebijakan dalam penataan hukum lingkungan yaitu lebih berhati-hati dalam mengeluarkan izin sehingga dapat mewujudkan pembangunan berkelanjutan.

Kata Kunci: Perizinan, Pengendalian Pemanfaatan Ruang, Pembangunan berkelanjutan

ABSTRACT

There has been change in KBU, increasingly widespread and tend to be uncontrolled, thus resulting in decreased capacity, carrying capacity and resilience of KBU as water catchment area. In fact, at Ledeng part of its land used by developer to build housing. So that other areas such as Dago, Punclut and others threatened to switch function. There has been a transfer of functions in the area that will have impacts such as floods and landslides. This study uses the juridical-normative method, describes the theory of permit and spatial planning as well as sustainable development associated with the case of the transfer of space functions. From the results of this study seen from the cases in the KBU, most are apartments and hotels that already have a permit but it did not have a recommendation of the governor. This should be the attention of the licensors because in Article 54 of Regulation No. 2 of 2012 on KBU

* Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur 35 Bandung, Email: yulinda.adharani@unpad.ac.id

** Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur 35 Bandung, Email: adi.nurzaman@unpad.ac.id

explained the need for recommendation from the governor to obtain permission. This is an input for policy makers in environmental law compliance is more careful in issuing permits so as to realize sustainable development.

Keywords: *Permit, Spatial Use Control, Sustainable Development*

PENDAHULUAN

Dalam rangka melindungi sumber daya alam dari kegiatan investasi, peranan izin sangatlah penting. Izin merupakan sarana atau instrumen pemerintahan yang dapat digunakan pemerintah (pusat maupun daerah) untuk melakukan pengendalian atas tindakan masyarakat sebagai akibat aktivitas mereka di berbagai bidang. Sejalan dengan konsep otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri.¹ Hal ini akan memberikan keleluasaan sekaligus tantangan bagi pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dalam mengembangkan potensi dan mengatasi masalah-masalah yang muncul di daerahnya masing-masing. Dalam rangka mengembangkan potensi dan mengatasi tantangan yang ada di daerah, maka harus didukung oleh kemampuan pemerintahnya, yaitu kemampuan dalam mewujudkan manajemen pelayanan publik, salah satunya adalah pelayanan perizinan.

Selain perizinan, penataan ruang merupakan salah satu instrumen pencegahan kerusakan lingkungan. 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 dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu

mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.² Secara fisik, perkembangan kota selalu diikuti oleh kian bertambah luasnya kawasan terbangun. Pertambahan penduduk dan aktivitas ekonomi di satu sisi, dan keterbatasan lahan kota di sisi lain, menyebabkan efisiensi pemanfaatan ruang menjadi tuntutan yang tidak dapat dihindari. Dalam konteks ini, telah diambil serangkaian kebijakan dalam pengembangan daerah perkotaan sebagai wilayah permukiman, industri, jaringan jalan, jaringan air minum, bangunan umum, maupun jalur hijau yang merupakan sarana dan prasarana dalam pengembangan tata ruang.³

Saat ini kota-kota di Indonesia mengalami perkembangan pembangunan dan pertumbuhan penduduk yang sangat pesat. Seiring dengan berkembangnya suatu kota, kebutuhan infrastruktur pun juga akan terus meningkat. Kebutuhan akan lahan pun akan semakin meningkat. Pembangunan yang tidak terkendali dapat mempengaruhi lingkungan. Tingkat kepadatan penduduk yang tinggi di Pulau Jawa khususnya di Kota Bandung mendorong pemerintah maupun investor untuk melakukan pembangunan kawasan hunian atau perumahan dan pariwisata. Kasus perubahan pemanfaatan lahan di kota Bandung yang menjadi masalah adalah di Kawasan Bandung Utara (KBU). Hal ini jelas

¹ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

² Lihat Bagian Umum Penjelasan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 20017 Tentang Penataan Ruang.

³ J.T. Jayaginata, *Tata Guna Lahan dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*, Bandung: ITB Press, 1992.

bertentangan dengan Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengendalian Kawasan Bandung Utara Sebagai Kawasan Strategis Provinsi Jawa Barat yang dijelaskan bahwa pemanfaatan ruang di Kawasan Bandung Utara yang tidak terkendali akan mengancam keberlangsungan fungsi konservasi kawasan sebagai daerah tangkapan air dan menimbulkan berbagai bencana alam. Selain itu, kasus ini tidak sejalan dengan salah satu tujuan dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs) yaitu tujuan Nomor 11 *Sustainable Cities and Communities*, dimana dalam membangun kota dan pemukiman haruslah inklusif, aman, tahan lama dan berkelanjutan.⁴

KBU merupakan daerah perbukitan yang mempunyai pengaruh cukup besar terhadap tata air bagi daerah bawahannya serta mempunyai pesona panorama dan pemandangan yang indah, sehingga mendorong dibangunnya antara lain hotel berbintang, restoran, tempat rekreasi dan permukiman. Pada saat ini telah terjadi perubahan kawasan terbangun yang semakin luas dan cenderung tidak terkendali, sehingga mengakibatkan penurunan daya dukung KBU sebagai kawasan resapan air bagi daerah bawahannya. Dampak lain adalah terjadinya gangguan pada cadangan dan konservasi air, karena KBU merupakan sub DAS Cikapundung, Cimahi, Citarik Hulu, Cigugur, Cibeureum, Citepus dan beberapa anak sungai lainnya yang bermuara di Sungai Citarum. Oleh karena itu, perlu upaya pengendalian yang ketat dan tepat

terhadap pembangunan di KBU dalam rangka mengembalikan kondisi fungsi hidrorologis terutama pada lahan dengan kondisi sangat kritis.⁵

KBU merupakan kawasan konservasi yang memiliki pengendalian pembangunan. Pada kenyataannya KBU terkhusus daerah cekungannya yaitu Ledeng sebagian lahannya digunakan oleh pengembang untuk membangun kompleks perumahan. Sehingga KBU dan kawasan lainnya seperti Dago, Punclut dan lainnya terancam akan beralih fungsi. Akibatnya, telah terjadi perubahan tata ruang yang dilakukan oleh pemilik lahan dan pengembang di kawasan tersebut yang apabila dibiarkan akan berdampak pada kehidupan di Kota Bandung. Seperti bencana banjir perkotaan di musim hujan, kekeringan perkotaan di musim kemarau, dan ancaman tanah longsor menghampiri bagian utara kota. Salah satu instrumen yang digunakan dalam pengendalian pemanfaatan ruang di KBU adalah pengaturan pengendalian terhadap izin pemanfaatan ruang secara selektif melalui pelibatan Pemerintah Provinsi dalam proses penerbitan perizinan. Menurut Pasal 54 Peraturan Daerah Jawa Barat No. 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara, Izin pemanfaatan ruang di KBU diterbitkan oleh Bupati/Walikota. Sebelum Bupati/Walikota menerbitkan izin pemanfaatan ruang di KBU perlu mendapat rekomendasi dari Gubernur. Pemberian rekomendasi Gubernur dilaksanakan dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang Kawasan Strategis Provinsi KBU.⁶

⁴ Dirumuskan penulis dengan membandingkan penjelasan *Sustainable Development Knowledge Platform* dalam www.sustainabledevelopment.un.org/sdgs.

⁵ Penjelasan Peraturan Daerah Jawa Barat No. 1 Tahun 2008 tentang Pengendalian Pemanfaatan Kawasan Bandung Utara

⁶ Lihat Penjelasan Peraturan Daerah Jawa Barat No. 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengendalian Kawasan Bandung Utara Sebagai Kawasan Strategis Provinsi Jawa Barat.

Dari latar belakang di atas, masalah yang menarik untuk diteliti dan dibahas dalam artikel ini adalah:

1. Bagaimana fungsi perizinan dalam pengendalian pemanfaatan ruang di Kawasan Bandung Utara?
2. Bagaimana peran penataan ruang sebagai instrumen penataan hukum lingkungan dalam kasus Kawasan Bandung Utara?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dalam arti menggunakan data kepustakaan/sekunder (baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier) sebagai bahan utama penelitian. Dalam hal ini digunakan metode penelitian yang bersifat deskriptif analitis dengan pendekatan sistemik. Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan dan studi lapangan. Data kepustakaan diperoleh dari perpustakaan perguruan tinggi di bidang yang terkait dengan materi penelitian termasuk pada instansi atau lembaga-lembaga penelitian dan lembaga negara yang terkait dengan materi penelitian. Pengumpulan informasi dilakukan dengan menggunakan metode wawancara dengan narasumber yang ditentukan secara *judgemental*. Wawancara dilakukan secara terarah dengan menggunakan pedoman wawancara yang telah disusun sebagai arahnya.

PEMBAHASAN

Konsep Izin Berwawasan Lingkungan

Perizinan merupakan instrumen hukum lingkungan yang mempunyai fungsi

preventif, yaitu mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup terdiri dari⁷: KLHS; tata ruang; baku mutu lingkungan hidup; kriteria baku kerusakan lingkungan hidup amdal; UKL-UPL; perizinan; instrumen ekonomi lingkungan hidup; peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup; anggaran berbasis lingkungan hidup; analisis risiko lingkungan hidup; audit lingkungan hidup; dan instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.

Terdapat beberapa pengertian mengenai izin, diantaranya disebutkan bahwa izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan.⁸ Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal *concreto* berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹ Dalam hal ini penulis lebih memakai pengertian izin dari Sjachran Basah, karena seseorang dalam pengajuan permohonan izin harus memenuhi persyaratan dan prosedur yang telah ditentukan, dengan kata lain upaya pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan dapat dilaksanakan dari awal proses perizinan, sehingga hal-hal yang dimohonkan oleh pemohon izin dapat diselaraskan dengan program yang dimiliki oleh pemerintah untuk menunjang konsep ramah lingkungan.

⁷ Lihat Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

⁸ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Perizinan, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 2-3.

⁹ Sjachran Basah, Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi. Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas Hukum Unair Surabaya, hlm. 3.

Izin merupakan landasan hukum, dapat dipahami bahwa suatu kegiatan tertentu tidak dapat dilakukan oleh warga masyarakat tanpa adanya izin dari organ pemerintah yang berwenang. Oleh karenanya izin menjadi landasan bagi pelaku kegiatan untuk dapat memulai suatu kegiatan, dimana hak dan kewajiban pemohon izin berkaitan dengan dilakukannya kegiatan, lahir setelah adanya izin. Tanpa izin, suatu pihak tidak dapat melakukan kegiatan yang dimuat dalam izin tersebut.¹⁰

Perizinan merupakan salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pencegahan yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota, dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.¹¹

Dalam Pasal 14 UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, disebutkan bahwa izin merupakan salah satu instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan. Penggunaan izin sebagai instrumen pengawasan ditunjukkan dengan pemberian izin-izin tertentu bagi aktivitas masyarakat. Berbagai persyaratan-persyaratan dalam pengurusan izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sebagai alat untuk mengawasi aktivitas masyarakat, dan perbuatan yang dimintakan izin adalah perbuatan yang memerlukan pengawasan khusus.

Pengawasan dibutuhkan sebagai perlindungan hukum bagi warga negara terhadap dampak dari penerbitan keputusan tata usaha negara. Pemerintah menjalankan pemerintahan melalui pengambilan keputusan pemerintahan yang bersifat strategis, *policy* atau ketentuan-ketentuan umum melalui tindakan-tindakan pemerintahan yang bersifat menegakkan ketertiban umum, hukum, wibawa negara, dan kekuasaan negara.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup terdapat asas-asas yang berkaitan dengan kasus yang akan dibahas, antara lain ialah asas tanggung jawab Negara; asas kelestarian dan keberlanjutan; asas kehati-hatian; asas partisipatif; serta asas tata kelola pemerintah yang baik. Asas-asas ini seharusnya diperhatikan oleh pemberi izin sebelum mengeluarkan izin.

Konsep Pengendalian Pemanfaatan Ruang dalam Kerangka Pembangunan Berkelanjutan

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 antar pemangku kepentingan. Dalam Undang-Undang Nomor

¹⁰ Y. Sri. Pudyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, Grasindo, Jakarta, 2009, hlm. 22.

¹¹ Ridwan H.R., *Op.cit.*, hlm. 168.

26 Tahun 2007, 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.¹² 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.

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 dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan 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. Karena 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. Perlindungan dan pengendalian fungsi lingkungan hidup disusun dengan penataan ruang yang terdiri dari 3 (tiga) kegiatan utama, yaitu perencanaan tata ruang, perwujudan tata ruang, dan pengendalian tata ruang.¹³

Pembangunan berkelanjutan merupakan upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.¹⁴

¹² Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Menurut Surna T Djajadiningrat yang dimaksud dengan pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan saat ini dengan mengindahkan kemampuan generasi mendatang dalam mencukupi kebutuhannya. Beliau juga mengatakan bahwa proses pembangunan berkelanjutan bertumpu pada 3 faktor, yaitu:

- a. Kondisi sumberdaya alam
- b. Kualitas lingkungan
- c. Faktor kependudukan

Sehingga mengingat ketiga faktor di atas maka upaya pembangunan berkelanjutan perlu memuat ikhtiar pembangunan yang memelihara keutuhan fungsi tatanan lingkungan agar sumber daya alam dapat secara berlanjut menopang proses pembangunan secara terus menerus dari generasi ke generasi untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia.¹⁵

Sidang umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang berlangsung 25 September 2015 di New York, Amerika Serikat secara resmi telah menetapkan Agenda Pembangunan Berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals* (SDGs) sebagai kesepakatan pembangunan global. Sekurangnya 193 kepala negara hadir, mengesahkan Agenda Pembangunan Berkelanjutan 2030.

Mulai tahun 2016, SDGs 2015–2030 secara resmi menggantikan Tujuan Pembangunan Millennium/*Millenium Development Goals* (MDGs) 2000–2015. SDGs berisi seperangkat tujuan transformatif yang disepakati dan berlaku bagi seluruh bangsa tanpa terkecuali. SDGs berisi 17 Tujuan. Salah

satu tujuan SDGs adalah mengatur tata cara dan prosedur masyarakat yang damai tanpa kekerasan, nondiskriminasi, partisipasi, tata pemerintahan yang terbuka serta kerja sama kemitraan multi pihak.¹⁶

SDGs diusulkan untuk menawarkan perbaikan besar MDGs. Mereka berusaha untuk membangun MDGs dan menyelesaikan apa yang belum dicapai. Mereka berusaha untuk mewujudkan hak asasi manusia dan untuk mencapai kesetaraan gender dan pemberdayaan semua perempuan dan anak perempuan. Hal ini terintegrasi, tak terpisahkan dan seimbang dengan 3 (tiga) dimensi pembangunan berkelanjutan: ekonomi, sosial, dan lingkungan. PBB mengumumkan 17 tujuan pembangunan berkelanjutan dan 169 target yang menunjukkan skala dan ambisi agenda secara universal. Tujuan dan target tersebut akan dilaksanakan selama 15 tahun ke depan di daerah-daerah penting untuk kemanusiaan dan planet.¹⁷

Apabila dilihat kasus alih fungsi di KBU ini, ada aspek yang tidak sejalan dengan tujuan dari 17 agenda yang direncanakan, yaitu tujuan 11, Membuat kota dan pemukiman inklusif, aman, tangguh, dan berkelanjutan. dimana dalam membangun kota dan pemukiman haruslah inklusif, aman, tahan lama dan berkelanjutan.

Masalah lingkungan di negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, berbeda dengan masalah lingkungan di negara maju atau industri. Masalah lingkungan di negara maju disebabkan oleh pencemaran sebagai akibat sampingan yang menggunakan banyak energi, teknologi maju yang boros energi

¹⁵ Surna T. Djajadiningrat, Artikel: *Pembangunan Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan*, Jurnal Hukum Lingkungan, ICEL, 1994.

¹⁶ Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), "Sustainable Development Knowledge Platform", <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>, diakses pada tanggal 29 Maret 2017.

¹⁷ *United Nations Development Programme* (UNDP) Indonesia, "Agenda Pembangunan Berkelanjutan 2030", <http://www.id.undp.org/content/indonesia/id/home/post-2015/sdg-overview/>, diakses pada tanggal 29 Maret 2017.

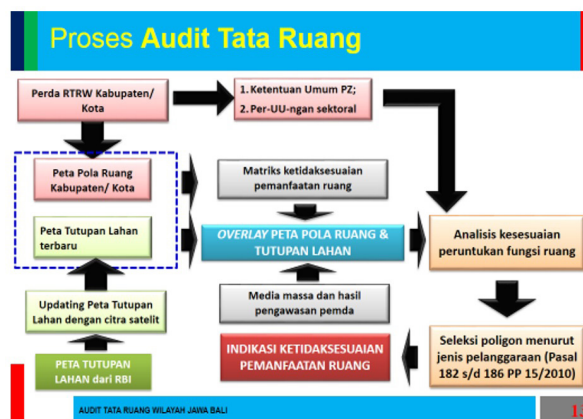
pada industri, kegiatan transportasi, dan komunikasi serta kegiatan-kegiatan ekonomi lainnya. Masalah lingkungan di Indonesia terutama berakar pada keterbelakangan pembangunan. Karena itu, apabila negara industri mempunyai pandangan yang kuat untuk mengatasi masalah lingkungan dengan tidak meningkatkan pembangunan, lazim dikenal dengan pertumbuhan nol (*zero growth*), bagi Indonesia justru untuk mengatasi masalah lingkungan diperlukan pertumbuhan ekonomi dengan meningkatkan pembangunan nasional.¹⁸

Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang, dilakukan pengawasan teknis dan pengawasan khusus. Dalam pengawasan khusus terdapat audit tata ruang, audit tata ruang dilakukan untuk memastikan bahwa kawasan telah sesuai dengan yang ditentukan.¹⁹

Dalam Pasal 55 Ayat (1), Ayat (2), Dan Pasal 59 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dibahas tentang perlunya kegiatan pengawasan penataan ruang, maka dilakukan audit tata ruang sebagai salah satu bentuk pengawasan khusus yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, selain itu audit tata ruang juga merupakan upaya pencegahan sejak dini atas indikasi ketidaksesuaian pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang serta sebagai langkah awal upaya penertiban atas pelanggaran tata ruang yang telah terjadi. Tujuan dari audit tata ruang ialah mewujudkan pemanfaatan ruang yang sesuai dengan rencana tata ruang dan melakukan upaya penertiban pemanfaatan ruang dalam rangka penegakan hukum untuk menciptakan

ruang hidup yang lebih baik.

Gambar 1
Proses Audit Tata Ruang



Sumber: Kementerian Agraria dan Tata Ruang, 2016

Audit tata ruang di sini dilakukan untuk menyesuaikan pemanfaatan ruang yang semestinya. Apabila terdapat kawasan atau lahan yang tidak sesuai dengan rencana pola ruang, maka dapat dilakukan pencabutan izin. Tetapi pencabutan izin tersebut tidak langsung dapat dilakukan melainkan harus melalui pengadilan.²⁰

Pemanfaatan Ruang di KBU

Kegiatan pemanfaatan ruang, terutama yang berkaitan dengan pembangunan sedikit banyaknya akan berpengaruh pada sektor-sektor lain yang berhubungan sebagai eksekusi dari pembangunan tersebut. Beberapa kegiatan sektoral dalam pemanfaatan ruang diantaranya, sektor kehutanan, sektor pertanian atau perkebunan, sektor perumahan dan permukiman, sektor industri dan sektor pertambangan. Sederhananya, dapat dikatakan bahwa semua kegiatan

¹⁸ Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung: Alumni, 2001, hlm. 18.

¹⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Tondi Direktorat Penertiban Wilayah 2 Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

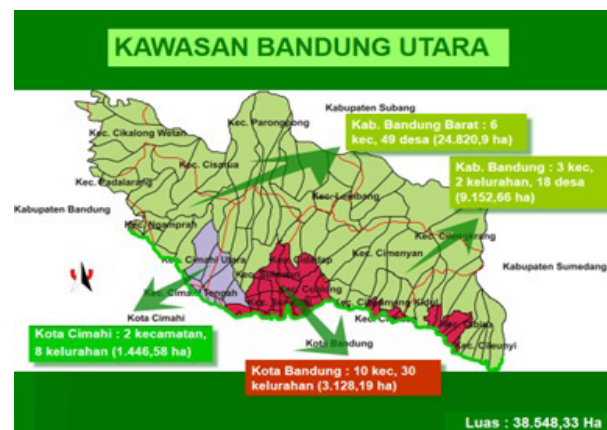
²⁰ *Ibid.*

sektoral yang memiliki dimensi lingkungan hidup berpotensi menimbulkan konflik dalam pelaksanaan dan pemanfaatan sehingga memerlukan penataan dalam suatu Rencana Tata Ruang Wilayah pada setiap tingkatan.²¹ 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 administratif, sanksi pidana penjara, dan/atau sanksi pidana denda.²²

Kawasan Bandung Utara, dalam Peraturan Daerah Kota Bandung No. 18 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Bandung 2011-2031 disebutkan sebagai kawasan yang meliputi sebagian wilayah Kabupaten Bandung, Kota Bandung, Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung Barat dengan batas di sebelah utara dan timur dibatasi oleh punggung topografi yang menghubungkan puncak Gunung Burangrang, Masigit, Gedongan, Sunda, Tangkubanparahu dan Manglayang, sedangkan di sebelah barat dan selatan dibatasi oleh garis (kontur) 750 m di atas permukaan laut (dpl) yang secara geografis terletak antara 107° 27' - 107° Bujur Timur, 6° 44' - 6° 56' Lintang Selatan. Lebih khusus, dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa dalam Pasal 43 dan Pasal 44 mengenai

Rencana Kawasan Lindung, disebutkan bahwa salah satu rencana kawasan lindung merupakan kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya (Pasal 43 Ayat (1)), dan kemudian dipertegas dalam Pasal 44 Ayat (1), bahwa Kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 Ayat (1) huruf a, adalah Kawasan Bandung Utara.

Gambar 2
Peta Kawasan Bandung Utara



Sumber: Dinas Tata Ruang dan Permukiman Jawa Barat

Dalam Peraturan Daerah Kota Bandung No. 10 Tahun 2015 tentang RDTR-PZ Kota Bandung 2015-2035, Pasal 317, berlaku ketentuan khusus untuk Kawasan Bandung Utara, yang diantaranya memuat:

1. Ketentuan intensitas dan tata massa bangunan untuk semua zona dan sub zona di dalam Kawasan Bandung Utara didasarkan pada jenis bangunan tinggi, sedang dan rendah.
2. Permohonan pembangunan untuk bangunan sedang dan tinggi harus melalui pengkajian rancangan (*design review*) yang menilai dampak pembangunan tersebut

²¹ A.M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Jakarta: Prenadamedia Grup, 2014, hlm. 187.

²² Lihat Bagian Umum Penjelasan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

terhadap berbagai aspek yang berkaitan.

3. Harus mendapatkan rekomendasi dari Gubernur.

Dalam rangka perwujudan keseimbangan proporsi kawasan lindung, Pasal 14 Peraturan Daerah Kota Bandung No. 18 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Bandung 2011-2031 menyatakan beberapa strategi, diantaranya:

1. menjaga keseimbangan proporsi kawasan lindung khususnya di Kawasan Bandung Utara;
2. mempertahankan dan menjaga hutan lindung sebagai kawasan hutan kota;
3. mempertahankan dan merevitalisasi kawasan-kawasan resapan air atau kawasan yang berfungsi hidrologis untuk menjamin ketersediaan sumber daya air dan kesuburan tanah serta melindungi kawasan dari bahaya longsor dan erosi;
4. mengembangkan kawasan jalur hijau pengaman prasarana dalam bentuk jalur hijau sempadan sungai, jalur tegangan tinggi, dan jalur rel kereta api;
5. mempertahankan fungsi dan menata RTH yang ada dan tidak memberi izin alih fungsi ke fungsi lain di dalam mencapai penyediaan ruang terbuka hijau;
6. melestarikan dan melindungi kawasan dan bangunan cagar budaya yang telah ditetapkan, terhadap perubahan dan kerusakan struktur, bentuk, dan wujud arsitektural;
7. meminimalkan dampak resiko pada kawasan rawan bencana.

Dalam rangka membatasi pembangunan di Kawasan Bandung Utara, Pemerintah Kota Bandung dalam Pasal 100 Peraturan Daerah

Kota Bandung No. 18 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Bandung 2011-2031 mengenakan disinsentif khusus, yang berupa tidak dikeluarkan izin lokasi baru; tidak dibangun akses jalan baru melalui kawasan Punclut; dan/atau tidak dibangun jaringan prasarana baru kecuali prasarana vital kota.

Pola pemanfaatan ruang di KBU terbagi menjadi 2 (dua) yaitu pemanfaatan ruang kawasan lindung, dan kawasan budidaya. Kawasan Lindung adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam, sumber daya buatan dan nilai sejarah serta budaya bangsa, guna kepentingan pembangunan berkelanjutan. Kawasan budi daya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan. Pola pemanfaatan kawasan budidaya di KBU terbagi menjadi 2 (dua), yaitu Kawasan Permukiman dan Kawasan Pertanian. Kawasan Permukiman adalah kawasan yang didominasi oleh lingkungan hunian dengan fungsi utama sebagai tempat tinggal yang dilengkapi dengan prasarana, sarana lingkungan dan tempat kerja yang memberikan pelayanan dan kesempatan kerja terbatas untuk mendukung perikehidupan dan penghidupan, sehingga fungsi permukiman tersebut dapat berdaya guna dan berhasil guna, sedangkan Kawasan Pertanian adalah kawasan yang dibudidayakan untuk kegiatan pertanian holtikultura, sawah, hutan produksi, peternakan, perkebunan dan agrowisata.²³

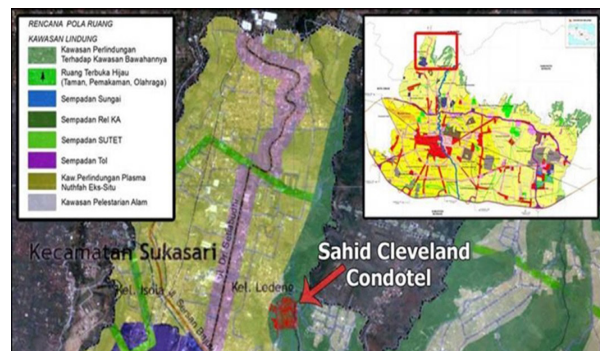
²³ Deni Yuliarman dan Yeti Sumiyati, *Implementasi Prosedur Perizinan Pemanfaatan Ruang Permukiman pada Kawasan Budi Daya di Kawasan Bandung Utara Menurut Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Upaya Pencegahan Kerusakan Lingkungan*, Prosiding Ilmu Hukum Seminar Penelitian Sivitas Akademika Unisba, Gelombang 2, Tahun Akademik 2015-2016, hlm. 897, dalam <http://karyailmiah.unisba.ac.id/index.php/hukum/article/view/3685>.

Dengan ditetapkannya KBU sebagai Kawasan Strategis, maka dalam penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh yang sangat penting. Akan tetapi, pada kenyataannya, pada KBU ini terdapat beberapa izin pembangunan yang melanggar tata ruang dengan adanya proyek pembangunan seperti pembangunan proyek hotel, apartemen atau pun perumahan yang dapat mengganggu fungsi kawasan tersebut, seperti pada kasus sebagai berikut:

1. Galeri Ciumbuleuit 3 Apartemen
Lokasi: Jalan Ciumbuleuit Nomor 42A, Hegarmanah, Cidadap, Kota Bandung.
Selain lokasinya yang berada pada Kawasan Bandung Utara, pada saat proses pembangunan, Galeri Ciumbuleuit 3 Apartemen belum memiliki izin rekomendasi gubernur.
2. The Maj Collections Hotel & Residences
Lokasi: Jalan Ir. H. Djuanda Nomor 474, Dago, Coblong, Kota Bandung.
The Maj Collection sudah mendapat izin mendirikan bangunan pada Mei 2013, namun izin tersebut dicabut kembali pada September 2013. Pembangunan apartemen ini menempati lahan seluas 6000m² dengan bangunan setinggi 25 lantai. Meskipun belum selesai dibangun, semua kamar di lantai 25 sudah habis dipesan. Sama halnya dengan Galeri Ciumbuleuit 3, The Maj ini juga tidak memiliki izin rekomendari Gubernur Jawa Barat. Selain tidak adanya surat rekomendasi, lokasi dari The Maj Collection ini berada pada kawasan yang rawan longsor.
3. Cleveland Condotel
Lokasi: Jalan Bukit Idaman Nomor 16, Ledeng, Cidadap, Kota Bandung
Cleveland Condotel merupakan proyek yang dikembangkan oleh Kurnia Land Group yang dibangun pada zona lindung dan kawasan lindung di KBU yang berada

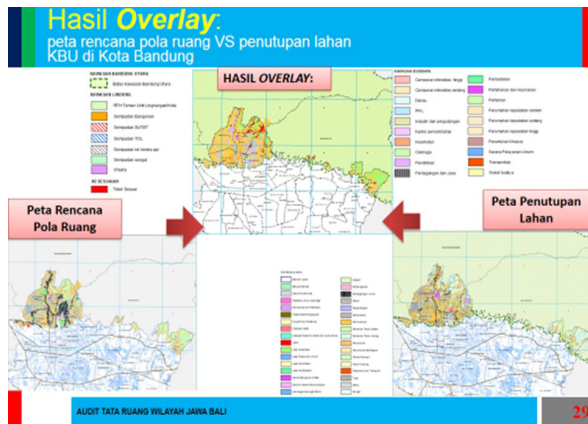
satu hamparan dengan mata air Cibadak. Lokasi dari Cleveland Condotel ini berjarak 7 meter dari mata air Cibadak, sementara radius seharusnya adalah 200 meter dari lokasi mata air tersebut. Pada saat proses pembangunan Cleveland Condotel, aspek perizinan masih belum terselesaikan (AMDAL dan IMB), meskipun proyek ini sudah mengantongi SK Gubernur Jawa Barat, izin lokasi atau izin prinsip.

Gambar 2.
Peta Sahid Cleveland Condotel



Dilihat dari kasus-kasus yang ada di KBU, kebanyakan ialah apartemen dan hotel yang telah memiliki izin tetapi ternyata tidak memiliki rekomendasi gubernur. Hal ini harus menjadi perhatian para pember izin karena dalam Perda KBU dijelaskan perlunya rekomendasi dari gubernur untuk mendapatkan izin. Apabila izin telah diberikan, maka yang selanjutnya dilakukan ialah pengawasan terhadap dikeluarkannya izin tersebut. Dijelaskan sebelumnya bahwa dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang, dilakukan pengawasan teknis dan pengawasan khusus. Dalam pengawasan khusus terdapat audit tata ruang, audit tata ruang dilakukan untuk memastikan bahwa kawasan telah sesuai dengan yang ditentukan. Di KBU telah dilakukan audit tata ruang, salah satunya dengan cara *overlay* peta rencana pola ruang dengan peta tutupan lahan yang dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 3
Hasil overlay KBU



Sumber: Kementerian Agraria dan Tata Ruang, 2016

Dari hasil *overlay* tersebut diketahui terdapat 4% yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Dari beberapa kasus di atas ada yang telah mendapatkan sanksi administratif bahkan ada pula yang telah masuk ke pengadilan, karena dalam Perda KBU dijelaskan bahwa setiap orang dilarang mendirikan bangunan di KBU tanpa izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; mengganggu dan mengubah fungsi kawasan lindung; serta melakukan alih fungsi peruntukan pemanfaatan ruang di KBU; dll. Apabila terbukti maka sanksi yang dapat diterapkan ialah sanksi administrasi, sanksi pidana, serta sanksi biaya paksaan penegakan hukum.²⁴

KESIMPULAN DAN SARAN

Kasus ini menunjukkan bahwa fungsi izin sebagai pengendali pemanfaatan ruang di KBU pada kenyataannya masih jauh dari yang diharapkan. Dari hasil penelitian ini kebanyakan ialah apartemen dan hotel yang telah memiliki izin tetapi ternyata tidak

memiliki rekomendasi gubernur. Hal ini harus menjadi perhatian para pemberi izin karena dalam Pasal 54 Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengendalian Kawasan Bandung Utara dijelaskan perlunya rekomendasi dari gubernur untuk mendapatkan izin. Hal ini menjadi masukan bagi pengambil kebijakan dalam penataan hukum lingkungan yaitu lebih berhati-hati dalam mengeluarkan izin sehingga dapat mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Langkah besar yang harus ditempuh oleh Pemerintah Daerah dalam mewujudkannya adalah membangun kesadaran dari seluruh aparat pengambil keputusan untuk menyadari akibat jangka panjang dari pemberian izin terhadap lingkungan, apalagi apabila izin yang diajukan melanggar RTRW. Tidak hanya itu, Pemerintah juga harus melakukan pengawasan kepada perusahaan-perusahaan yang telah diberikan izinnya, karena itu merupakan kewajiban pemerintah dalam rangka melindungi dan mengelola lingkungan hidup.

Dalam setiap pengambilan keputusan atau kebijakan, pemerintah harus mengedepankan asas kehati-hatian untuk menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Pada kasus ini, Walikota Bandung sebelum mengeluarkan izin seharusnya menerapkan asas kehati-hatian dan harus mengeluarkan izin sesuai dengan Pasal 54 Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengendalian Kawasan Bandung Utara dijelaskan perlunya rekomendasi dari gubernur untuk mendapatkan izin. Apabila izin telah dikeluarkan tanpa adanya rekomendasi gubernur, seharusnya Walikota

²⁴ Lihat Pasal 62 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengendalian Pemanfaatan Kawasan Bandung Utara.

dapat mengambil alih supaya pengendalian izin dapat dilakukan dengan cara meninjau dan menginventarisir kembali bangunan bangunan yang telah dikeluarkan izinnya, dari hasil tersebut akan muncul data mana yang berizin sesuai peruntukannya, mana yang berizin tidak sesuai peruntukannya, mana tidak berizin sesuai dengan peruntukannya, dan mana yang tidak berizin dan tidak sesuai peruntukannya. Atas dasar data itulah Walikota dapat melakukan tindakan tegas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- A.M. Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Jakarta: Prenadamedia Grup, 2014.
- Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung: Alumni, 2001.
- J.T. Jayaginata, *Tata Guna Lahan dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*, Bandung: ITB Press, 1992.
- Philipus M. Hadjon, R. Sri Soemantri M., Sjachran Basah, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993.
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika, 1993.
- Prajudi Atmo Sudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajagrafindo, 2006.
- Y. Sri. Pudyatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, Jakarta: Grasindo, 2009.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Daerah Jawa Barat No. 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengendalian Pemanfaatan Kawasan Bandung Utara.

Artikel dan Jurnal

- Deni Yuliarman dan Yeti Sumiyati, *Implementasi Prosedur Perizinan Pemanfaatan Ruang Permukiman pada Kawasan Budi Daya di Kawasan Bandung Utara Menurut Peraturan Perundang-Undangan sebagai Upaya Pencegahan Kerusakan Lingkungan*, Prosiding Ilmu Hukum Seminar Penelitian Sivitas Akademika Unisba, Gelombang 2, Tahun Akademik 2015-2016, hlm. 897, dalam <http://karyailmiah.unisba.ac.id/index.php/hukum/article/view/3685>.
- Surna T. Djajadiningrat, Artikel: *Pembangunan Berkelanjutan dan Berwawasan Lingkungan*, Jurnal Hukum Lingkungan, ICEL, 1994.
- Sustainable Development Knowledge Platform* dalam www.sustainabledevelopment.un.org/sdgs
- United Nations Development Programme (UNDP) Indonesia*, "Agenda Pembangunan Berkelanjutan 2030", <http://www.id.undp.org/content/indonesia/id/home/post-2015/sdg-overview/>