BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menjadi sebuah pedoman dan wadah bagi fungsi-fungsi pemerintahan serta memberikan arah yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing. Otonomi daerah membawa Pemerintah Daerah untuk menghasilkan produk-produk hukum daerah yang berkualitas dalam rangka mengembangkan daerahnya ke arah yang lebih maju dan untuk mencapai suatu kesejahteraan masyarakat, namun demikian produk-produk hukum yang dihasilkan dalam pelaksanaannya seringkali tidak berjalan sebagaimana mestinya. Faktor-faktor yang mempengaruhinya adalah adanya kendala atau hambatan baik yang berasal dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan maupun penerima kebijakan.

Kendala atau hambatan yang signifikan biasanya terletak dalam tahap pelaksanaan seperti kurangnya kesiapan dari Pemerintah dalam menjalankan peraturan yang baru, adanya tumpang tindih atau *overlapting* antara peraturan pusat dan peraturan daerah, ketidaktelitian pembuat kebijakan dalam menyusun dan memformulasikan suatu peraturan, serta kurangnya sosialisasi atau komunikasi yang diberikan aparatur kepada masyarakat sehingga menyebabkan kekurangpahaman masyarakat terhadap peraturan-peraturan yang berlaku, namun demikian kendala atau hambatan tersebut bukan menjadi hal baru dalam suatu

tatanan pemerintahan baik dalam tingkat pusat maupun daerah. Implementasi kebijakan menjadi titik sentral yang perlu mendapat perhatian lebih dari berbagai pihak yang bersangkutan.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 1 Tahun 2008 Tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara salah satu contohnya. Perda Provinsi Jawa Barat No. 1 Tahun 2008 ini merupakan suatu peraturan yang mengatur proses pengendalian pemanfaatan ruang di Kawasan Bandung Utara yang dilakukan berdasarkan asas manfaat, keseimbangan, keserasian, keterpaduan, kelestarian, keadilan, dan peran serta masyarakat. Kawasan Bandung Utara yang selanjutnya disebut KBU adalah kawasan yang meliputi sebagian wilayah Kabupaten Bandung, Kota Bandung, Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung Barat. Pemanfaatan ruang disini berkaitan dengan serangkaian program kegiatan pelaksanaan pembangunan yang memanfaatkan ruang menurut jangka waktu yang ditetapkan didalam rencana tata ruang.

Pola pemanfaatan ruang di KBU seperti dijelaskan dalam Perda tersebut, meliputi pemanfataan ruang di Kawasan Lindung dan pemanfaatan ruang di Kawasan Budidaya. Pemanfaatan ruang di Kawasan Lindung meliputi, *pertama*, kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya, yang meliputi, hutan lindung yang terletak di Kesatuan Pemangku Hutan (KPH) Bandung Utara, kawasan berfungsi lindung di luar hutan lindung dan kawasan resapan air. *Kedua*, kawasan perlindungan setempat yang meliputi sempadan sungai dan kawasan sekitar mata air. *Ketiga*, kawasan pelestarian alam, yaitu taman hutan raya Ir. H. Djuanda yang terletak di Kota Bandung, Kabupaten Bandung dan Kabupaten

Bandung Barat serta Taman Wisata Alam Tangkubanperahu yang terletak di Kabupaten Bandung Barat. *Keempat*, kawasan suaka alam, yaitu Cagar Alam Tangkubanperahu yang terletak di Kabupaten Bandung Barat. *Kelima*, kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan, yaitu Observatorium Bosscha, yang terletak di Kabupaten Bandung Barat. *Keenam*, kawasan rawan bencana alam geologi, yang meliputi, kawasan rawan bencana gunung api, kawasan rawan gerakan tanah, kawasan rawan gempa bumi, yaitu Sesar Lembang.

Pola pemanfaatan ruang kawasan budidaya, meliputi, kawasan budidaya pertanian dan kawasan budidaya permukiman, yang meliputi, kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan. Berdasarkan hal tersebut, maka pengendalian pemanfaatan ruang KBU merupakan suatu upaya mencegah terjadinya penyimpangan terhadap setiap kegiatan pembangunan di KBU serta merupakan upaya dalam menertibkan penyimpangan pemanfaatan ruang yang telah terjadi di KBU dengan arah kebijakan untuk memulihkan dan menanggulangi lahan dengan kondisi fungsi hidroorologis kritis dan sangat kritis, mencegah meningkatnya kekritisan fungsi hidroorologis pada lahan dengan kondisi mulai kritis dan agak kritis, mengendalikan dan membatasi pembangunan guna mempertahankan fungsi hidroorologis pada lahan dengan kondisi normal dan baik, serta memiliki keterbatasan luas.

Kondisi fungsi hidroologis merupakan keadaan yang menggambarkan naik turunnya kemampuan dalam meresapkan air sebagai akibat dari perubahan pemanfaatan ruang dengan membandingkan indeks konservasi potensial (ikp) dan indeks konservasi aktual (ika). Aparatur yang bertanggungjawab dalam mengatur

dan melaksanakan ketentuan-ketentuan atau kaidah-kaidah Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 1 Tahun 2008 Tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang KBU meliputi Dinas Permukiman dan Perumahan Provinsi Jawa Barat, Dinas Perumahan, Penataan Ruang dan Kebersihan Kabupaten Bandung, Dinas Pekerjaan Umum Kota Cimahi, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Bandung Barat serta Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Bandung, dimana masing-masing dinas mempunyai kewenangan dalam menjalankan nilai-nilai penting dalam Perda KBU dan memberikan arahan yang jelas kepada masyarakat akan prosedur dan ketentuan yang benar dalam pemanfaatan ruang di KBU.

Perda KBU namun demikian dalam pelaksanaannya belum berjalan dengan optimal. Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Perda KBU ini belum dijalankan sepenuhnya dengan baik oleh aparatur sebagai pelaksana maupun masyarakat sebagai penerima, adapun permasalahan-permasalahan yang menjadi hambatan dalam proses jalannya pelaksanaan Perda KBU ini menyangkut baik secara teknis maupun terletak dari aparaturnya sendiri yang menjalankannya. Permasalahan secara teknis meliputi pembangunan-pembangunan yang bermasalah secara teknis seperti berkaitan dengan pembangunan-pembangunan yang tidak sesuai dengan ketentuan teknis dalam Perda KBU dan peraturan-peraturan lainnya yang bersangkutan dengan proses pengendalian pemanfaatan ruang KBU seperti Peraturan Gubernur (Pergub) Jawa Barat No. 21 Tahun 2009 tentang petunjuk teknis pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang KBU, peraturan mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota serta peraturan-peraturan lainnya.

Permasalahan yang berkaitan dengan penyimpangan ketentuan teknis dalam Perda KBU meliputi ketentuan teknis pemanfaatan ruang, ketentuan teknis penataan bangunan, ketentuan teknis rekayasa teknis dan vegetatif serta ketentuan teknis rekomendasi perizinan, sedangkan dilihat dari aparaturnya dalam melaksanakan kebijakan peneliti melihat permasalahan yang terjadi di KBU mengenai pengendalian pemanfaatan ruang mengacu kepada teori implementasi kebijakan dari Edward III bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan meliputi *communication* (komunikasi), *resources* (sumber daya), *dispositions* (disposisi), dan *bureaucratic structure* (struktur birokrasi), dimana masing-masing aspek tersebut saling mempengaruhi satu sama lain yaitu seperti komunikasi mempengaruhi sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi dan seterusnya. Peneliti memilih teori implementasi kebijakan dari George Edward III karena teori ini tepat dan sesuai dengan permasalahan yang terjadi di lapangan mengenai pengendalian pemanfaatan ruang KBU yang didasarkan dari data informan.

Permasalahan *pertama*, berkaitan dengan komunikasi bahwa komunikasi yang disampaikan oleh aparatur kepada masyarakat pada dasarnya masih kurang, terbukti dengan kurangnya sosialisasi yang didapat oleh masyarakat, baik sosialisasi yang berasal dari aparatur dinas Kabupaten/Kota, aparatur Kecamatan maupun aparatur desa. *Kedua*, berkaitan dengan sumber daya yang meliputi kemampuan aparatur dalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang menimpa serta kelengkapan sarana dan prasarana. Berdasarkan hasil penelitian bahwa seringkali aparatur kurang mengerti mengenai permasalahan yang terjadi

terutama aparatur dalam tingkat desa ditambah dengan sarana dan prasarana, kualitas dan kuantitas aparatur yang kurang memadai.

Ketiga, berkaitan dengan disposisi yaitu sikap dari para pelaksana kebijakan berkaitan dengan bagaimana pelaksana kebijakan dalam menjalankan Perda KBU dan bagaimana insentif yang diberikan. Bahwa berdasarkan penelitian dan observasi awal bahwa para pelaksana kebijakan di KBU tidak mendapat insentif seperti yang tercantum dalam peraturan, namun demikian pembahasan mengenai insentif masih simpangsiur apakah insentif tersebut berupa bonus atau *reward* atau berupa hal lainnya. *Keempat*, kebijakan mengenai Perda pengendalian pemanfaatan ruang KBU ini bagi sebagian aparatur dinilai kurang tepat, dikarenakan tidak sesuai dengan keadaan atau kondisi KBU. Berdasarkan data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan aparatur, permasalahan terakhir berkaitan dengan struktur birokrasi yaitu berkaitan dengan kewenangan masing-masing aparatur, seringkali aparatur mengerjakan bukan yang menjadi tugas pokok dan fungsinya, hal ini disebabkan karena kuantitas aparatur yang masih kurang.

Permasalahan lainnya berkaitan dengan keadaan KBU sebagai wilayah strategis. Kondisi KBU yang strategis bukan menjadi hal positif, namun sebaliknya keadaan KBU yang strategis menjadikan penyalahgunaan pembangunan. Volume pembangunan di KBU semakin bertambah. Hal ini dikarenakan KBU merupakan dataran tinggi dengan suasana asri dan tentram serta udara yang masih sejuk, dan jauh dari aktivitas kota yang padat menjadikan KBU daya tarik tersendiri bagi para pengguna lahan maupun bagi para pengembang,

khususnya pengembang kegiatan komersil untuk menarik minat konsumen. Besarnya volume pembangunan dan besarnya alih fungsi lahan hutan di KBU, menyebabkan kondisi fungsi hidroologis KBU saat ini menjadi semakin kritis dan berdampak kepada kerusakan lingkungan seperti banjir, longsor dan kerusakan lingkungan lainnya. Tingginya pembangunan di KBU disebabkan oleh nilai ekonomi yang tinggi.

Permasalahan lainnya adalah berkaitan dengan permasalahan teknis dalam proses pemanfaatan ruang seperti adanya penyimpangan dalam ketentuan teknis penataan bangunan, ketentuan teknis rekayasa teknis dan vegetatif serta ketentuan teknis rekomendasi perizinan seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Hal-hal demikian yang menyebabkan terjadinya kerusakan lingkungan. Ketentuan-ketentuan tersebut berkaitan dengan penggunaan lahan, dimana ketidaksesuaian penggunaan lahan ini dapat diklasifikasikan ke dalam 4 (empat) kelas besar, yaitu penyimpangan penggunaan lahan menjadi kawasan permukiman, sawah irigasi, sawah tadah hujan, dan kebun.

Diantara empat kelas penyimpangan tersebut, sebagian besar wilayah mengalami perubahan guna lahan menjadi permukiman mengingat tempat tinggal merupakan kebutuhan primer manusia. Pergub No.21 Tahun 2009 mengenai Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang KBU terdapat arahan pemanfaatan atau pola ruang KBU. Pergub tersebut menjelaskan bahwa KBU diarahkan untuk berfungsi sebagai kawasan lindung dan konservasi, sehingga sebagian besar lahannya tidak diperbolehkan untuk dibangun, terutama di wilayah non-perkotaan. Pada kondisi eksistingnya, terjadi beberapa jenis

penyimpangan yang terjadi di KBU berdasarkan arahan dari Pergub No. 21 Tahun 2009.

Penyimpangan yang terjadi di KBU berdasarkan arahan Pergub No. 21 Tahun 2009 terjadi karena banyaknya permintaan akan tempat tinggal sehingga sebagian besar lahan yang diperuntukan bagi kegiatan non-permukiman beralih fungsi menjadi permukiman. Lahan seluas 1.450,44 ha atau 3,7% dari luas KBU mengalami penyimpangan menjadi permukiman, dari empat jenis penyimpangan guna lahan yang terjadi di KBU, penyimpangan terbesar adalah dari peruntukan lahan sebagai budidaya pertanian lahan kering menjadi permukiman yang mayoritas terjadi di kawasan perkotaan, meliputi wilayah Kota Bandung dan wilayah lain yang berbatasan dengannya *(Sumber: DISKIMRUM, 2011)*.

Permasalahan pemanfaatan ruang KBU yang selanjutnya adalah berkaitan dengan penyimpangan ketentuan teknis KWTa terhadap KWT maksimal. Koefisien Wilayah Terbangun Aktual (KWTa) adalah perbandingan antara luas wilayah terbangun saat ini terhadap luas wilayah secara keseluruhan. Berdasarkan kondisi fisik lingkungannya, KBU termasuk dalam kawasan tertentu yang memiliki nilai Koefisien Wilayah Terbangun (KWT) maksimal 20 %, namun pada kenyataannya sebagian besar desa/kelurahan yang termasuk dalam KBU memiliki nilai Koefisien Wilayah Terbangun aktual (KWTa) jauh di atas nilai KWT maksimalnya. Sesuai dengan pasal 7 ayat 1 dalam Peraturan Gubernur (Pergub) Jawa Barat No. 21 Tahun 2009 disebutkan bahwa desa/kelurahan dengan KWTa yang telah mencapai KWT maksimal dilarang melakukan penambahan luas kawasan terbangun.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Permukiman dan Perumahan Provinsi Jawa Barat bahwa pada tahun 2011 terdapat beberapa wilayah di KBU yang mengalami penyimpangan dalam ketentuan KWT, seperti yang terjadi di Kota Cimahi tepatnya Kecamatan Cimahi Utara tepatnya di Kelurahan Pasirkaliki dengan KWT maksimal 30% dan KWTa sebesar 86,75%. Wilayah selanjutnya yang mengalami penyimpangan terhadap KWT maksimal dan KWTa adalah Kabupaten Bandung Barat yaitu di Kecamatan Cikalong Wetan desa Mekarjaya KWT maksimal 30% dan KWTanya sebesar 12,45%, Kecamatan Cisarua Desa Sadangmekar KWT maksimal 30% dan KWTanya 7,61%, Kecamatan Ngamprah Desa Cimanggu KWT maksimal 30% dan KWTanya sebesar 9.78% dan Desa Bojong Koneng KWT maksimal 30% dan KWTanya 15,41% dan Kecamatan Padalarang Desa Tagogapu KWT maksimal 30% dan KWTanya 11.01%.

Kabupaten/Kota di KBU yang selanjutnya mengalami penyimpangan dalam KWT adalah Kota Bandung yang terletak di Kecamatan Cicendo Kelurahan Husen Sastranegara KWT maksimal 30% dan KWTanya 85,32% dan Kelurahan Sukaraja KWT maksimal 30% dan KWTanya 40,69%, Kecamatan Coblong Kelurahan Lebakgede KWT maksimal 30% dan KWTanya 25,87% dan Kelurahan Lebak Siliwangi KWT maksimal 30% dan KWTanya 87,92% dan terakhir Kecamatan Sukajadi Kelurahan Cipedes, Paster, Sukabungah dan Sukawarna, dimana paling tinggi terletak di Kelurahan Sukabungah KWT maksimal 30% dan KWTanya sebesar 87,08% (Sumber: DISKIMRUM, 2011). Berdasarkan data tersebut bahwa daerah yang paling banyak dan paling tinggi mengalami penyimpangan dalam KWT adalah Kota Bandung.

Ketentuan berikutnya yang menyimpang dalam pemanfaatan ruang di KBU adalah ketentuan teknis IKp terhadap IKa. Indeks Konservasi Potensial (IKp) adalah parameter yang menunjukkan kondisi hidroologis ideal untuk konservasi yang dihitung berdasarkan variabel curah hujan, jenis batuan dan kelerengan, sedangkan Indeks Konservasi Aktual (IKa) adalah parameter yang menunjukkan kondisi hidrologis yang ada saat ini (eksisting) untuk konservasi yang dihitung berdasarkan variabel curah hujan, jenis batuan, kelerengan dan penggunaan lahan. Berdasarkan perhitungan yang telah dilakukan pada tahun 2011 ini, IKa KBU untuk kelas sangat tinggi lebih besar atau mengalami peningkatan luas dari hasil perhitungan pada tahun 2004, yaitu meningkat dari 12% tahun 2004 menjadi 40,03% tahun 2011. Selain itu terdapat pula peningkatan luas wilayah dengan IKa rendah, dari 11% tahun 2004 menjadi 25,02% tahun 2011. Hal tersebut menandakan banyak pula wilayah yang mengalami penurunan fungsi konservasi atau hidroorologis, seperti yang dijelaskan pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.1
Perbandingan IKp dan IKa KBU

No	Klasifikasi Tingkat Indeks Konservasi	Luas (ha)					
		IKp (2011)	%	IKa (2004)	%	IKa (2011)	%
1	Sangat Tinggi (> 0,8)	12.335,47	31.58	4.626	12	15.419,33	40,03
2	Tinggi (0,6 - 0,8)	22.358,03	58,40	24.285	63	12.335,47	31,83
3	Sedang (0,4 - 0,6)	3.083,87	7,96	5.397	14	1.156,45	3,12
4	Rendah (0,0 - 0,4)	770,97	2,06	4.240	11	9.637,08	25,02
TOTAL		**38.548,33**	**100**	**38.548,33**	**100**	**38.548,33**	**100**

(Sumber: DISKIMRUM, 2011)

Berdasarkan tabel 1.1 mengenai perbandingan IKp dan IKa bahwa setiap tahun IKp dan IKa mengalami kenaikan serta dalam status sangat tinggi. Hal ini menjelaskan bahwa IKp dan IKa di KBU mengalami penyimpangan dari ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam Perda maupun Pergub KBU. permasalahan-permasalahan tersebut, merupakan permasalahan-permasalahan yang melarbelakangi peneliti untuk mengkaji lebih mendalam mengenai pengendalian pemanfaatan ruang di KBU. Dengan demikian peneliti memberi judul penelitian ini adalah "**Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 1 Tahun 2008 Tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang di atas, rumusan masalah dari penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2008 Tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 1 Tahun 2008 Tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara, adapun tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui *communication* dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 1 Tahun 2008 Tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara
2. Untuk mengetahui *resources* dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 1 Tahun 2008 Tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara
3. Untuk mengetahui *dispositions* dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 1 Tahun 2008 Tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara
4. Untuk mengetahui *bureaucratic structure* dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 1 Tahun 2008 Tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik bersifat praktis maupun teoritis, sebagai berikut:

1. Untuk kepentingan peneliti, penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah keilmuan, pengetahuan, pemahaman serta memberi pengalaman yang tidak ternilai harganya dalam mengkaji suatu kasus atau fenomena khususnya mengenai implementasi kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 1 Tahun 2008 Tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara

2. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah kepustakaan dan mengembangkan teori-teori yang sudah ada khususnya mengenai implementasi kebijakan dan memberikan kontribusi yang positif bagi Ilmu Pemerintahan.
3. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang positif bagi pihak-pihak yang berkepentingan khususnya bagi aparatur-aparatur yang terkait dalam proses pengendalian pemanfaatan ruang KBU seperti Dinas Permukiman dan Perumahan Provinsi Jawa Barat, BPPT Provinsi/Kab/Kota, Dinas Perumahan, Penataan Ruang dan Kebersihan Kabupaten Bandung, Dinas Pekerjaan Umum Kota Cimahi, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Bandung Barat serta Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Bandung, Kecamatan di KBU, Aparatur desa dan masyarakat KBU, serta penelitian ini diharapkan dapat memberikan sedikit solusi atas permasalahan dalam proses implementasi kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 1 Tahun 2008 Tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara.