

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Kawasan Bandung Utara (KBU) merupakan sebuah kawasan yang diperuntukkan sebagai Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya sebagaimana disebutkan dalam Surat Keputusan Gubernur Jawa Barat No.181 Tahun 1982 Tentang Peruntukkan Lahan di Wilayah Inti Bandung Raya Bagian Utara. Adapun luas wilayah KBU ini sebesar 42.315,32¹ ha dan ditetapkan sebesar 68,69% untuk Kawasan Lindung dan 31,31% sebagai Kawasan Budidaya yang kemudian pada Tahun 1998 direvisi melalui Rancangan Umum Tata Ruang (RUTR) Kawasan Bandung Utara menjadi 72,44% untuk Kawasan Lindung dan 17,56% untuk Kawasan Budidaya.² Melihat peruntukkannya tersebut dapat dilihat bahwa KBU memegang peranan dan fungsi vital terhadap wilayah di sekitarnya. Kawasan ini sendiri berada di sebelah utara Kota Bandung dan menjadi menarik karena melintasi empat (4) wilayah administratif kota dan kabupaten yang berbeda, yaitu Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Bandung Barat, dan Kota Cimahi. Fungsi utama KBU terhadap kota dan kabupaten di bawahnya begitu penting karena KBU merupakan daerah resapan air, yang artinya selain berfungsi sebagai penghalang terjadinya banjir juga

¹ Humas Bappeda Jabar, "Titik Terang Revisi Perda KBU", <http://bappeda.jabarprov.go.id/titik-terang-revisi-perda-kbu/> [diakses pada 22/03/2018]

² Endang Hermawan (et.al), *Prinsip Pembagian Biaya-Manfaat Menggunakan Model Pembelian Hak Membangun (PDR) Purchase of Development Rights (PDR) Mechanism Application on Cost-Benefit Sharing Principles*, JMHT Vol. XVI, (2): 73-83, 2010, hlm. 73 diunduh dari <http://journal.ipb.ac.id/index.php/jmht/article/viewFile/1982/924>

merupakan sumber mata air utama daerah Bandung Raya bahkan daerah Jawa Barat secara keseluruhan.³

Namun fungsi vital yang dimiliki KBU terhadap daerah-daerah di sekelilingnya tersebut tetap tidak menghalangi maraknya pengalih fungsian lahan di kawasan ini. Pengalih fungsian lahan seperti pembangunan tempat pemukiman, bisnis perhotelan hingga pembukaan usaha pertambangan tetap terjadi. Baik yang dilakukan secara legal ataupun illegal, dan terjadi baik di kawasan budidaya maupun kawasan lindung yang seharusnya sama sekali tidak diperkenankan adanya pengalihan fungsi lahan. Berdasarkan data badan Informasi Geospasial pada Tahun 2014, 80 persen dari total luas wilayah di Kawasan Bandung Utara beralih fungsi menjadi bangunan maupun lahan pribadi dan hanya menyisakan 20% lahan yang minim resapan air yang pada akhirnya dapat dilihat salah satu dampaknya yakni banjir di daerah Bandung Selatan.⁴ Hal ini sempat menimbulkan pertanyaan, di manakah peran dan fungsi pemerintah baik Pemerintah Provinsi Jawa Barat maupun Pemerintah Kota/Kabupaten yang memiliki kepentingan di KBU terhadap masalah pengalih fungsian KBU yang telah mengakibatkan dampak nyata terhadap lingkungan dan masyarakat di sekitarnya. Apabila kita telisik lebih lanjut sebenarnya pemerintah, baik Pemerintah Provinsi Jawa Barat maupun Pemerintah Kota/Kabupaten yang memiliki kepentingan di KBU setidaknya sejak Tahun 2008 telah memperketat pengeluaran izin terkait pembangunan serta pemanfaatan ruang di KBU. Pembangunan yang dilakukan di KBU

³ Endang Hermawan (et.al), *Ibid.*, hlm.73

⁴ <http://www.pikiran-rakyat.com/foto/2017/11/14/80-persen-lahan-di-kawasan-bandung-utara-beralih-fungsi-384781> [diakses pada tanggal 23/03/2018 pukul 08.00 WIB]

disyaratkan harus tetap mempertahankan bahkan memperkuat hakikat KBU sebagai Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya.⁵

Komitmen ini dapat dilihat dari lahirnya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara yang kemudian dirubah menjadi Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2016. Dimana pada Pasal 20 Perda Tahun 2008 terdapat klausul persyaratan yang mengatakan dalam hal memperoleh izin pemanfaatan ruang KBU pihak pembangun atau pemrakarsa harus menerapkan rekayasa teknik atau eko arsitektur dan atau rekayasa vegetatif untuk menghindari penurunan kapasitas penyerapan air ke dalam tanah dan meminimalkan potensi bencana kelongsoran tanah serta dilengkapi dokumen analisis dampak lingkungan (amdal). Selain itu terdapat satu hal yang menarik pada peraturan daerah tersebut, yakni selain syarat-syarat perizinan yang dijelaskan sebelumnya, izin pemanfaatan ruang di KBU mensyaratkan adanya surat rekomendasi yang dikeluarkan oleh Gubernur Jawa Barat sebelum walikota atau bupati yang bagian daerahnya di wilayah KBU dijadikan tempat pembangunan dapat menerbitkan izin pemanfaatan ruang. Perihal surat rekomendasi Gubernur Jawa Barat sebagai syarat izin pemanfaatan ruang KBU ini dapat dilihat pada Pasal 54 Perda Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2016 yang secara jelas menyatakan "setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang

⁵ Novie Indrawati Sagita, *Strategi Gerakan Kelompok Kepentingan Dalam Pengawasan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara*, Departemen Ilmu Pemerintahan Universitas Padjajaran, Jurnal Wacana Politik Vol. 1, No.2, Oktober 2016, hlm. 19 diunduh dari: <http://journal.unpad.ac.id/index.php/jmht/article/viewFile/2016/222>

KBU wajib memperoleh rekomendasi Gubernur dan izin pemanfaatan ruang dari bupati/walikota, sesuai ketentuan peraturan perundang undangan". Adanya frasa 'wajib' dari Perda Jabar Nomor 2 Tahun 2016 ini seakan menguatkan kedudukan surat rekomendasi sebagai syarat dikeluarkannya izin pemanfaatan ruang di KBU dari yang sebelumnya diatur dalam Pasal 21 Perda Jabar Nomor 1 Tahun 2008 yang berbunyi, "Sebelum Bupati/Wali Kota menerbitkan izin pemanfaatan ruang di KBU sebagaimana dimaksud pada ayat (1), perlu mendapat rekomendasi dari Gubernur. Perubahan frasa 'perlu' menjadi 'wajib' ini seakan menjadi penegas kedudukan surat rekomendasi Gubernur Jawa Barat sebagai pihak yang memberikan rekomendasi untuk kemudian surat rekomendasi diberikan kepada bupati/wali kota daerah terkait sebagai pihak akhir yang memberikan finalisasi atau menerbitkan izin.

Meski demikian surat Rekomendasi Gubernur Jawa Barat dari sisi bentuknya menimbulkan pertanyaan apakah sebenarnya merupakan izin karena sifat rekomendasi ini wajib sebagai persyaratan terbitnya izin pemanfaatan ruang oleh bupati atau walikota terkait namun di sisi lain bentuk formalnya tidak mencerminkan demikian karena bukan merupakan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bersifat final melainkan lebih berupa proses salah satu proses verifikasi untuk mendapatkan izin.⁶ Hal ini dapat dilihat berdasarkan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 58 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 21 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat

⁶ A.M Yunus Wahid, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Prenada Media Group, 2014, hlm.46

Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengendalian Kawasan Bandung Utara Sebagai Kawasan Strategis Provinsi Jawa Barat, rekomendasi Gubernur Jawa Barat ini berbentuk sebagai dokumen pelengkap untuk memverifikasi terhadap pengajuan izin yang telah diproses. Proses verifikasi sendiri dilakukan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) dan Dinas Pemukiman dan Perumahan Provinsi Jawa Barat yang kemudian menyerahkannya kepada Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) Jawa Barat untuk dibahas bersama pakar serta perwakilan masyarakat, untuk selanjutnya dokumen tersebut apakah disetujui atau tidak oleh Gubernur Jawa Barat.⁷ Apabila disetujui surat rekomendasi tersebut tidak serta merta dapat menjadi dasar hukum untuk pemanfaatan lahan layaknya izin, pemohon izin masih harus mendapatkan izin dari bupati/wali kota terkait untuk melakukan kegiatannya. Hal itulah mengapa rekomendasi bukan instrumen yang bersifat final layaknya izin.

Jika dilihat fungsi rekomendasi tersebut merupakan bentuk pengawasan Pemerintah Provinsi Jawa Barat terhadap segala bentuk pemanfaatan dan pembangunan di KBU. Memang benar bahwa, sudah ada pengawasan dari pemerintah kota/kabupaten yang daerahnya termasuk di dalam KBU, namun mengingat fungsi vital KBU serta apabila terjadi kerusakan dampaknya akan melintas ke daerah di sekelilingnya, kiranya memang diperlukan perhatian serta pengawasan yang lebih dari Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang memiliki

⁷ Bintan Saragih dan Moh. Kusnardi, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, 2008, hlm.34

kedudukan serta kewenangan yang lebih dibanding dengan empat pemerintahan kota dan kabupaten yang daerahnya termasuk di dalam KBU.

Namun, pada tataran pengimplementasian terkait izin KBU ditemukan banyak ketidaksesuaian terhadap apa yang sudah diatur pada Perda Jabar Nomor 2 Tahun 2016 khususnya terkait masalah syarat rekomendasi gubernur yang sebenarnya diwajibkan sebagai persyaratan izin. Beberapa kali ditemukan kasus bahwa pengembang maupun masyarakat melakukan kegiatan pengalihfungsian lahan di KBU tanpa mengantongi rekomendasi gubernur. Seperti kasus pembangunan tiga apartemen di Desa Gudang Kahuripan, Kecamatan Lembang⁸, pembangunan delapan rumah mantan rektor ITB di sekitaran Taman Hutan Raya Ir. Djuanda⁹, pembangunan stasiun pengisian bahan bakar umum di Desa Gudang Kahuripan Jalan Raya Lembang dan masih banyak kasus lainnya yang menunjukkan bahwa pembangunan tidak didasari oleh adanya rekomendasi gubernur.

Berdasarkan pengamatan dan penelitian dokumen yang penulis lakukan di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan dan di Perpustakaan Mochtar Kusumaatmadja Universitas Padjajaran, belum ada penulisan akhir yang membahas mengenai kedudukan surat rekomendasi Gubernur Jawa Barat terkait izin pemanfaatan lahan di daerah Kawasan Bandung Utara. Atas latar belakang yang telah dipaparkan di atas, penulis mencoba membahasnya didalam bentuk usulan penelitian yang berjudul "**Tinjauan Yuridis Surat**

⁸ "3 Apartemen Belum Kantongi Izin" <http://bandungekspres.co.id/2016/3-apartemen-belum-kantongi-izin/> [diakses pada 22/03/2018]

⁹ Cecep Wijaya Sari, "Bangunan Milik Mantan Rektor ITB di KBU tidak Kantongi IMB" <http://www.pikiran-rakyat.com/bandung-raya/2016/05/26/bangunan-milik-mantan-rektor-itb-di-kbu-tidak-kantongi-imb> [diakses pada 22/03/2018]

**Rekomendasi Gubernur Jawa Barat Terhadap Izin Pemanfaatan Ruang
Dalam Mendirikan SPBU Di Kawasan Bandung Utara Berdasarkan Perda
Provinsi Jawa Barat No 2 Tahun 2016''**

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimanakah bentuk surat rekomendasi dilihat dalam praktik administrasi negara terkait ketetapan yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara?
2. Bagaimanakah kekuatan mengikat Surat Rekomendasi Gubernur Jawa Barat sebagai syarat izin pemanfaatan ruang dalam pembangunan di Kawasan Bandung Utara dihubungkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No 2 Tahun 2016 dengan kaitannya terhadap kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota untuk menerbitkan izin pemanfaatan ruang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dari usulan penelitian dari usulan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis bentuk dan kedudukan Surat Rekomendasi Gubernur terkait proses perizinan dalam Hukum Administrasi Negara.
2. Mengetahui dan menganalisis kekuatan mengikat Surat Rekomendasi Gubernur Jawa Barat dengan dikaitkannya pemberian izin pemanfaatan ruang Kawasan Bandung Utara terhadap kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah/kabupaten/kota berdasarkan peraturan perundang undangan.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini juga mempunyai manfaat dari segi kegunaan teoritis dan kegunaan praktis, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini, yaitu :

- a. Memberikan sumbangan pemikiran dalam usaha mengembangkan Ilmu Hukum pada umumnya, khususnya mengenai masalah kedudukan surat rekomendasi dalam suatu proses perizinan
- b. Penelitian ini diharapkan juga dapat digunakan sebagai referensi bagi penelitian-penelitian lanjutan untuk penelitian berikutnya di bidang yang sejenis.

2. Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis dari penelitian ini, yaitu:

- a. Memberikan saran bagi Pemerintah khususnya Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat serta satuan pemerintahan yang berada di bawahnya yang memiliki kepentingan terhadap Kawasan Bandung Utara dalam hal tata cara penerbitan izin pemanfaatan ruang di daerah Kawasan Bandung Utara juga menjelaskan bagaimana seharusnya kedudukan surat rekomendasi sebagai syarat perizinan dalam tata cara administrasi perizinan. Serta bagi kalangan akademik, sehingga dapat dijadikan tolak ukur atau sebagai pembanding.
- b. Memberikan informasi serta pertimbangan bagi Gubernur Jawa Barat dan para kepala daerah yang memiliki kepentingan di KBU mengenai perlu

atau tidaknya surat rekomendasi sebagai syarat penerbitan izin serta bagaimana sepatutnya kedudukan surat rekomendasi tersebut.

E. Kerangka Pemikiran

Pasal 1 ayat 2 dan 3 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 telah secara jelas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara berkedaulatan rakyat dan berdasarkan hukum (*rechstaat*). Hal ini berarti bahwa hukum merupakan penopang utama negara dan tidak ada yang lebih tinggi dari hukum atau yang kita kenal dengan istilah supremasi hukum. Supremasi hukum berarti bahwa tidak ada *arbitrary power*, kekuasaan yang sewenang-wenang. Baik rakyat (yang diperintah) maupun raja (yang memerintah) kedua-keduanya tunduk pada hukum.¹⁰

Hal tersebut dalam konteks negara saat ini, termasuk kepada segala tindakan dan kebijakan yang dibuat pemerintah sebagai alat negara harus mengacu kepada hukum yang berlaku supaya terhindar dari perbuatan yang sewenang-wenang. Maka dari itu diperlukan legalitas atas segala tindakan penguasa sebagai tanda persetujuan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Hal yang sama juga berlaku kepada masyarakat sebagai salah satu unsur negara. Pada sudut pandang masyarakat, hukum adalah persetujuan diantara mereka dan oleh karena itu harus diaati ataupun dipatuhi. Oleh karena itu dalam segala tingkah laku dalam pergaulan hidup bermasyarakat harus memperhatikan hukum sebagai pedoman bermasyarakat demi terciptanya keteraturan dan ketertiban dalam praktik bernegara.

¹⁰ Djokosoetono, *Kuliah Ilmu Negara*, Penerbit In Hill Co, 2006, hlm.106.

Selanjutnya apabila dilihat pada konteks ketatanegaraan, seperti telah dikatakan sebelumnya bahwa rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi, hubungan antara pemerintah dan rakyat adalah hubungan melayani dan dilayani. Sebagaimana pendapat Prof. Sondang Siagian¹¹, pemerintah merupakan abdi negara juga abdi masyarakat. Adapun dengan sudut pandang yang demikian negara mendapat predikat sebagai negara administratif (*Administrative State*). Arti negara sebagai administrative state adalah dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan sebagai pemegang kekuasaan yang didelegasikan oleh rakyat, pemerintah memiliki fungsi-fungsi seperti fungsi politik, diplomasi, fungsi penegakan hukum dan lainnya.¹² Dalam perkembangannya kini terdapat dua fungsi baru dan juga menonjol yakni fungsi pengaturan (*regulatory functions*) dan fungsi pelayanan kepada masyarakat atau pelayanan publik (*public service functions*).¹³

Salah satu bentuk fungsi pengaturan pemerintah sebagai pelaksana tugas administratif guna terciptanya keteraturan dan ketertiban adalah melalui fungsi penerbitan izin. Perizinan diperlukan sebagai pengaturan yang berada di tingkat akhir yang merupakan pemberian dan perluasan kesempatan bagi warga masyarakat melakukan kegiatan-kegiatan tertentu sekaligus terdapat pembatasan-pembatasan yang dibutuhkan demi kepentingan rakyat sebagai keseluruhan.¹⁴ Menurut Sjachran Ba'sah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal

¹¹ Sondang Siagian, *Administrasi dan Pembangunan Konsep, Dimensi, dan Strateginya*, PT Bumi Aksara, 2009, hlm.139.

¹² Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, 1994, hlm.29.

¹³ Sondang Siagian, *Op.cit.*,140

¹⁴ *Ibid*

konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang undangan.¹⁵ Lebih lanjut N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi izin dalam arti luas dan arti sempit. Berdasarkan pendapat keduanya, secara luas izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenalkan orang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.¹⁶ Sedangkan secara sempit izin adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk dapat mencapai suatu tatanan tertentu atau menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Hal ini selaras dari fungsi izin itu sendiri. Menurut Adrian Sutedi, dalam bukunya dikatakan bahwa izin memiliki tiga fungsi utama yakni sebagai instrumen rekayasa pembangunan, fungsi keuangan (*budgetering*), dan fungsi pengaturan (*reguleren*).

Izin sendiri merupakan salah satu jenis Ketetapan Tata Usaha Negara (KTUN) atau *beschikking*.¹⁷ Izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau

¹⁵ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo Persada, 2014, hlm. 198.

¹⁶ Ridwan H.R., *Ibid.*

¹⁷ Indroharto, *Usaha Memahami Undang Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, hlm 49.

*"beschikkingen welke iets toestaan wat tevoren niet geoorloofd was"*¹⁸ (ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak dibolehkan).¹⁹ Dengan demikian izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Adapun di dalam surat izin berisi:²⁰

1. Organ yang Berwenang
2. Yang Dialamatkan
3. Diktum
4. Ketentuan-Ketentuan, Pembatasan-Pembatasan, dan Syarat-Syarat
5. Pemberian Alasan
6. Pemberitahuan-Pemberitahuan Tambahan.

Oleh karena bentuknya yang berupa KTUN yang bersifat individual, konkret dan final, izin yang dikeluarkan pejabat administratif termasuk objek sengketa PTUN.

Adapun dari segi unsurnya menurut Ridwan HR dalam Adrian Sutedi, izin memiliki beberapa unsur:²¹

1. Wewenang;
2. Izin sebagai bentuk Ketetapan;
3. Lembaga Pemerintah;

¹⁸ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo Persada, 2014, hlm. 199

¹⁹ Agus Ngadino, *Perizinan dalam Rangka Negara Hukum Demokratis*, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya http://eprints.unsri.ac.id/4012/1/Perizinan_Dalam_Kerangka_Negara_Hukum_Demokratis.pdf [diakses pada 22/03/2018]

²⁰ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo Persada, 2014, hlm 219-222.

²¹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, hlm 179-192

4. Peristiwa Konkret;
5. Proses dan Prosedur;
6. Persyaratan;
7. Waktu Penyelesaian Izin;
8. Biaya Perizinan;
9. Pengawasan Penyelenggaraan Izin;
10. Penyelesaian Pengaduan dan Sengketa;
11. Sanksi;
12. Hak dan Kewajiban;

Terkait unsur dasar kewenangan dan siapa lembaga pemerintahan yang menerbitkan izin oleh pejabat administrasi dalam hal ini eksekutif, tidak ada undang-undang yang secara komprehensif atau spesifik mengatur mengenai izin secara keseluruhan.²² Masing-masing izin bersifat sektoral atau diatur berdasarkan peraturan yang terkait masing-masing bidang yang diatur. Seperti izin mendirikan perseroan diatur sendiri dalam undang-undang perseroan terbatas, izin usaha pertambangan diatur dalam undang-undang mineral dan batu bara dan sebagainya. Adapun terkait pemanfaatan wilayah atau ruang khususnya di wilayah administratif provinsi atau kabupaten/kota saat ini kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota secara garis besar diatur secara khusus pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda).

Sebagaimana diketahui bahwa Indonesia yang berbentuk negara kesatuan

²² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, hlm 22

telah memilih asas desentralisasi sebagai asas utama dalam menjalankan moda pemerintahan.²³ Artinya, dalam beberapa hal tertentu pemerintah daerah memiliki hak otonom untuk wilayahnya termasuk dalam hal izin pemanfaatan ruang pemerintah daerah diberikan wewenang yang lebih untuk mengatur daerahnya sendiri. Pemerintah daerah sendiri setidaknya terbagi dalam dua jenis pemerintahan, yakni pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten atau kota, meskipun kini tidak dapat dipungkiri terdapat entitas pemerintahan yang baru diakui di dalam perundang-undangan yakni pemerintahan desa. Namun berdasarkan undang-undang pemda mengenai kewenangan terhadap izin terkait pemanfaatan ruang tidak terdapat pada tangan pemerintahan desa.

Pemerintah provinsi dikepalai oleh seorang gubernur dan pemerintah kabupaten/kota dikepalai oleh bupati/wali kota. Secara sederhana pola hubungan antara pemerintah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota ialah vertikal. Meskipun tidak dapat dikatakan sepenuhnya vertikal karena meskipun pada konsepnya pemerintah daerah memang merupakan subordinat dari pemerintahan provinsi yang merupakan wakil pemerintah pusat di daerah akan tetapi kepala daerah kabupaten/kota memiliki mandat dan legitimasi langsung dari rakyat di daerah. Namun, demikian pemerintah provinsi dapat dikatakan memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibanding pemerintah kabupaten/kota, namun terkait kewenangan dapat dikatakan bahwa pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan yang hampir setara dan lebih spesifik.

²³ Susi Dwi Harijanti, *Negara Hukum Yang Berkeadilan, Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof Bagir Manan*, PSKN FH UNPAD, hlm 21

Mengenai hal tersebut dapat dipahami merupakan pengejawantahan dari semangat asas desentralisasi dan juga tugas pembantuan yang diamanatkan pada UU Pemda.

Lebih jauh mengenai hubungan yang bersifat vertikal antara pemerintah daerah provinsi dapat dilihat melalui Pasal 373 UU Pemda mengenai pembinaan dan pengawasan pemerintah daerah. Dalam Pasal 373 ayat (1) disebutkan: "Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi. "Kemudian pada ayat (2) dijelaskan: "Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota." Hal ini dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memiliki desain, bahwa sejatinya hubungan pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kota/kabupaten bersifat satu garis lurus berbentuk vertikal dan saling berhubungan. Bentuk yang demikian dipandang penting agar otonomi daerah tetap berjalan sesuai dengan arah kebijakan nasional yang disusun oleh pemerintah pusat. Adapun kedudukan pemerintah daerah kabupaten/kota berada pada bagian terbawah dari hirarki. Kedudukan hirarkis ini semakin diperkuat dengan fungsi pemerintah daerah provinsi yang dapat membatalkan keputusan pemerintah daerah kota/kabupaten serta pemerintah pusat dapat membatalkan pemerintah provinsi apabila dinilai bertentangan.²⁴

²⁴ Lihat: Pasal 251 dan 252 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *Tentang Pemerintahan Daerah*

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa pada praktik pemerintahan daerah saat ini mengedepankan asas desentralisasi yang berarti pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur daerah sendiri atau yang dikenal dengan otonomi daerah. Daerah memiliki kewenangan terhadap urusan konkuren juga urusan absolut pemerintah pusat yang didelegasikan ke pemerintah daerah melalui prinsip pembantuan. Adapun beberapa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah baik pemerintah provinsi atau kabupaten/kota yang bersifat strategis adalah mengenai pengelolaan pembangunan di daerah masing-masing. Wewenang yang dimaksud yang bersifat vital antara lain adalah mengenai penataan ruang, lingkungan hidup dan kawasan strategis daerah serta yang bersifat fundamental dalam suatu proses pembangunan yakni menerbitkan izin pemanfaatan ruang. Izin pemanfaatan ruang merupakan pangkal atas segala sesuatu yang berkaitan dengan pembangunan. Adapun menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Pemanfaatan Ruang, izin pemnfaatan adalah izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam lampiran mengenai pembagian urusan antara pemerintahan pusat dengan daerah perihal kewenangan-kewenangan tersebut dapat dilihat pada :

- a. Huruf C mengenai Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang angka 8 mengenai sub urusan penataan bangunan dan lingkungan, sebagai berikut:

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
8.	Penataan Bangunan dan Lingkungannya	<p>a. Penetapan pengembangan sistem penataan bangunan dan lingkungannya secara nasional</p> <p>b. Penyelenggaraan penataan bangunan dan lingkungannya di kawasan strategis nasional</p>	<p>Penyelenggaraan penataan bangunan dan lingkungannya di kawasan strategis daerah provinsi dan penataan bangunan dan lingkungannya lintas daerah kabupaten/kota</p>	<p>Penyelenggaraan penataan bangunan dan lingkungannya di daerah kabupaten/kota</p>

Table 1.1 Huruf C mengenai Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang

- b. Huruf J mengenai Bidang Pertanahan angka 1 mengenai sub urusan Izin Lokasi, sebagai berikut:

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
1	Izin Lokasi	Pemberian Izin lokasi lintas Daerah provinsi	Pemberian izin lokasi lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi	Pemberian izin lokasi dalam 1 (satu) daerah kabupaten/kota

Table 1.2 Huruf J mengenai Bidang Pertanahan

- c. Huruf K mengenai Bidang Lingkungan Hidup angka 3 mengenai
Pengendalian Pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup:

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
3	Pengendalian Pencemaran dan atau Kerusakan Lingkungan Hidup	Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup lintas Daerah provinsi dan atau lintas batas negara	Pencegahan, penanggulangan dan atau kerusakan lingkungan hidup lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi.	Pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan atau kerusakan lingkungan hidup dalam daerah kabupaten kota.

Table 1.2 Huruf K mengenai Bidang Pertanahan

Setelah mencermati tabel pembagian tugas tersebut, dapat dilihat bahwa Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/kota memiliki otonomi pada daerahnya masing-masing. Batas kewenangan di antara keduanya adalah bahwa pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan selama itu masih ada di daerah mereka. Sedangkan kewenangan pemerintah provinsi masuk sesuai perannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dengan fungsi pengawasan dan pembina kota/kabupaten ketika terdapat persinggungan antara masing-masing kabupaten/kota di masing masing wilayah. Pengawasan dan pembinaan yang oleh pemerintah provinsi terhadap pemerintah kabupatem/kota dapat dilakukan dengan berbagai tindakan. Oleh karena setiap tindakan hukum itu harus didasarkan pada peraturan perundang -undangan yang berlaku,²⁵

²⁵ Ridwan H.R., *Op.cit* (Note 11), hlm. 111.

seharusnya instrumen yuridis yang digunakan adalah berupa ketetapan tata usaha negara (KTUN), yaitu berbentuk lisensi , konsesi, atau izin.

F. Metode Penelitian

Metode menurut Peter R. Senn; “Metode merupakan suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu melalui langkah-langkah yang sistematis”.

Metode yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut. Dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan metode penelitian hukum normatif, yang sebagaimana Menurut Ronny Hanitijo Soemitro; “Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan atau penelitian data sekunder”.²⁶

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menggunakan spesifikasi penelitian *deskriptif analitis*, menurut Ronny Hanitijo Soemitro yaitu:²⁷ “suatu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan keadaan atau gejala dari objek yang diteliti tanpa maksud untuk mengambil kesimpulan yang berlaku umum.” Oleh karena itu penulis ingin melakukan kajian terhadap masalah hukum dan penerapan hukum mengenai Kedudukan Surat Rekomendasi Gubernur dalam suatu proses perizinan.

²⁶ Peter R Senn dalam Buku Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1990, hlm. 24.

²⁷Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1990, hlm.11.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan usulan penelitian ini adalah penelitian hukum Normatif (yuridis normatif), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau disebut juga penelitian kepustakaan, penelitian ini bertujuan untuk memahami adanya hubungan antara hukum positif serta norma-norma yang berlaku dalam masyarakat.²⁸ Untuk itu, penulisan usulan penelitian ini didasari oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, penelitian ini terkategori sebagai penelitian hukum normatif karena penelitian ini secara akademik melakukan kajian terhadap masalah hukum dan penerapan hukum mengenai Kedudukan Surat Rekomendasi Gubernur dalam suatu proses perizinan.

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, dengan menggambarkan fakta-fakta, situasi dan kondisi objek penelitian yang diteliti dalam hal ini mengenai kedudukan surat rekomendasi gubernur dalam praktik pemberian izin pemanfaatan ruang.²⁹ Penelitian bersifat deskriptif bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala, atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara suatu gejala dengan gejala lain dalam

²⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 13

²⁹ Soerjono Soekanto, *Ibid.*, hlm.62.

masyarakat. Dalam hal ini mungkin adanya hipotesis dan tergantung dari sedikit banyaknya pengetahuan tentang masalah yang bersangkutan.³⁰

4. Tahap Penelitian

Data yang diperlukan dalam penelitian ini, diperoleh melalui cara-cara sebagai berikut:

a. Studi Kepustakaan

Penelitian kepustakaan adalah suatu upaya pengumpulan data sekunder dengan menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Data sekunder terdiri dari:³¹

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang sifatnya mengikat yang berupa peraturan Perundang-undangan, yaitu :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
 - c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
 - e) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁰ Soerjono Soekanto dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 1999, hlm.22.

³¹ Soerjono Soekanto, *Ibid.*, hlm.14.

- f) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pemanfaatan ruang.
 - g) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun 2009-2029
 - h) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengendalian Kawasan Bandung Utara Sebagai Kawasan Strategis Provinsi Jawa Barat.
 - i) Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 21 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara.
 - j) Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 58 Tahun 2011 Tentang Peubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 21 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu merupakan bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer,³² yang berbentuk buku bacaan/literatur yang berkaitan/membahas tentang hukum administrasi negara secara umum, kedudukan pejabat pemerintahan daerah, keputusan tata usaha negara (KTUN),

³² Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988, hlm.12

perizinan serta pendapat para ahli hukum dan berbagai bahan yang di dapat dari karya ilmiah, hasil penelitian, jurnal, media massa, dan internet akan mendukung pembahasan yang berkaitan dengan masalah yang ada dalam usulan penelitian ini.

3) Bahan Hukum Tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,³³ yang berupa Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

a) Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan ini dilakukan untuk memperoleh data primer. Data primer ini digunakan sebagai penunjang data sekunder yang telah diperoleh oleh peneliti. Penelitian lapangan ini dilakukan terhadap pejabat pemerintahan Provinsi Jawa Barat dalam aspek perizinan pemanfaatan ruang khususnya pada Kawasan Bandung Utara untuk mengisi kekurangan data sekunder.

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data lapangan digunakan teknik studi dokumen dan teknik wawancara.

a. Teknik studi dokumen melalui kepustakaan, yaitu dengan cara mengumpulkan data-data yang relevan dengan permasalahan penelitian, melalui penelusuran literatur-literatur terkait dan melakukan pencatatan bahan-bahan hukum.

³³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Ibid.*

b. Teknik wawancara, yaitu teknik dengan mewawancarai informan dengan memberikan beberapa pertanyaan secara sistematis dan telah disiapkan sebelumnya yang berupa pedoman wawancara yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas.

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan adalah analisis normatif kualitatif. Dalam penelitian hukum normatif, penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap norma-norma hukum yaitu yang merupakan patokan-patokan untuk bertingkah laku atau melakukan perbuatan yang pantas.³⁴ Analisis secara kualitatif (analisis normatif-kualitatif) karena datanya bersifat kualitatif.³⁵ Jadi, analisis normatif kualitatif, yaitu metode penelitian yang bertitik tolak dari norma-norma, asas-asas dan peraturan Perundang-undangan yang ada dijadikan sebagai norma hukum positif yang kemudian dianalisis secara kualitatif.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan hukum ini berlokasi di tempat-tempat yang mempunyai korelasi dengan masalah yang dikaji oleh penulis, lokasi penelitian dibagi menjadi dua yaitu :

a. Penelitian kepustakaan berlokasi di :

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jln.Lengkong Dalam No. 11 Bandung.

³⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Ibid.*, hlm 15.

³⁵ Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Granit, 2004, hlm.92.

- 2) Perpustakaan Universitas Padjajaran, Jln.Dipatiukur No.32 Bandung.
- b. Penelitian lapangan berlokasi di :
- Kantor Perizinan Provinsi Jawa Barat

G.Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis menguraikan latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, dan metode penelitian.

BAB II KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH

MENERBITKAN PERIZINAN PENATAAN

RUANG DALAM PERPEKTIF NEGARA HUKUM

Dalam bab ini penulis menguraikan mengenai pengertian Negara Administratif, Tinjauan Teoritis Tentang Instrumen Perizinan, Tinjauan Umum Mengenai Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Penataan Ruang.

BAB III SURAT REKOMENDASI GUBERNUR JAWA BARAT

SEBAGAI PERSYARATAN PENERBITAN IZIN

PEMANFAATAN RUANG WILAYAH KAWASAN

BANDUNG UTARA

Dalam bab ini penulis akan menguraikan tentang Peraturan-Peraturan Terkait Surat Rekomendasi Gubernur Jawa

Barat Sebagai Syarat Izin Pemanfaatan Ruang di Wilayah KBU
dan Bentuk dan Isi Surat Rekomendasi Gubernur Jawa
Barat sebagai Syarat Izin Pemanfaatan Ruang Kawasan
Bandung Utara

**BAB IV ANALISIS BENTUK DAN KEDUDUKAN SURAT
REKOMENDASI GUBERNUR JAWA BARAT TERKAIT
IZIN PEMANFAATAN RUANG DALAM
PEMBANGUNAN KAWASAN BANDUNG
UTARA (KBU)**

Dalam bab ini penulis akan Menganalisis Bentuk Surat
Rekomendasi Barat Terkait Izin Pemanfaatan Ruang
Wilayah Kawasan Bandung Utara

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini penulis menguraikan tentang kesimpulan dari bab
IV mengenai analisis dan pembahasan dan kemudian
dikemukakan saran-saran yang relevan dengan permasalahan
yang ada, yang sekiranya dapat memberikan manfaat
terhadap permasalahan tersebut.