

**KEWENANGAN PEMERINTAH KABUPATEN
DI BIDANG IZIN PEMANFAATAN RUANG (IPR)
(DI KABUPATEN BADUNG-BALI)**

GUSTI AYU RATIH DARMAANTI

**Fakultas Hukum Universitas Islam Al-Azhar Mataram
e-mail : gek_ratihdarmayanti@yahoo.com**

ABSTRAK

Penyelenggaraan pembangunan di daerah khususnya di bidang kepariwisataan memerlukan perencanaan yang matang baik dari segi potensi sumber daya alam, kualitas sumber daya manusia maupun dari segi penataan ruang yang serasi dan seimbang agar tidak merusak lingkungan yang ada. Dukungan dari masyarakat, pemerintah maupun pihak swasta lainnya sangat diperlukan didalam melaksanakan pembangunan di suatu wilayah khususnya pemerintah daerah Provinsi Bali tepatnya di Kabupaten Badung yang mengalami perkembangan pesat di bidang pariwisata harus mampu memanfaatkan ruang yang ada secara bijaksana.

Dalam memanfaatkan ruang di Kabupaten Badung harus diatur secara tegas melalui perangkat hukum yang jelas agar mampu meningkatkan kualitas ruang yang ada. Untuk mengantisipasi terjadinya perubahan struktur dan pemanfaatan ruang maka diperlukan adanya Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Bali dengan berlandaskan budaya Bali dan juga diperlukan pengaturan secara khusus mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK) Badung agar mampu memanfaatkan ruang secara optimal tanpa merusak lingkungan sekitarnya.

Dengan adanya Perda RTRWK di Kabupaten Badung memungkinkan diterbitkannya Izin Pemanfaatan Ruang (IPR). Bupati Badung selaku Kepala Daerah berkewajiban menata pemanfaatan ruang dengan dilandasi perangkat hukum yang jelas. Kepala Daerah memiliki kewenangan kebebasan bertindak didasarkan atas suatu pertimbangan tertentu untuk mengeluarkan izin.

Kata kunci : - Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW),Izin Pemanfaatan Ruang (IPR)

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah – daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap – tiap daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang – undang.

Dengan luas wilayah yang ada di Indonesia dan juga karakter yang berbeda – beda, maka pelaksanaan segala urusan yang terpusat tidak akan dapat berlangsung secara efektif dan efisien. Salah satunya adalah kewenangan di bidang perizinan yang sampai sekarang masih terkesan tumpang tindih antara pemerintah pusat Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Dalam memanfaatkan ruang di Provinsi Bali sudah diatur secara tegas dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Bali Tahun 2009 – 2029 (selanjutnya disebut Perda No 16 Tahun 2009 Tentang RTRWP Bali Tahun 2009-2029). Perda No 16 Tahun 2009 Tentang RTRWP Bali Tahun 2009-2029 menuai kontroversi dari sejak pembentukan sampai ditetapkan menjadi Perda. 7 (tujuh) Kabupaten/Kota di Bali menolak pemberlakuan perda tersebut bahkan saat ini seluruh Kabupaten/Kota di Bali secara positif meminta agar perda tersebut segera direvisi.

Hal yang paling pokok menjadi penolakan dalam perda tersebut adalah ketentuan mengenai radius kesucian Pura sesuai Bhisama PHDI, ketinggian bangunan serta batas/sempadan pantai. Permasalahannya Perda RTRWP Bali yang mewujudkan ketahanan lingkungan mendapatkan tentangan dengan berbagai argumentasi dari sebagian besar Kabupaten/Kota di Bali. Argumen yang digunakan adalah Perda RTRWP

Bali dipandang sebagai perda yang tidak akomodatif terhadap kepentingan Kabupaten/Kota terutama menyangkut peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Perda ini dianggap akan menghalangi peningkatan investasi di daerah tersebut sehingga menghambat peningkatan PAD. Dari pendapat tersebut seolah – olah apabila perda ini direvisi maka akan ada investasi dan ada peningkatan PAD, sehingga kesejahteraan rakyat di daerah tersebut akan meningkat. Namun, siapa yang berani menjamin apabila perda tersebut direvisi maka akan ada investasi dan ada peningkatan PAD?

Dengan mengacu pada Perda RTRWP Bali ini diharapkan dapat menjadi payung hukum bagi peraturan lain dibawahnya khususnya peraturan mengenai pemanfaatan ruang di Kabupaten Badung. Saat ini Kabupaten Badung mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 26 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Badung Tahun 2013-2033 (selanjutnya disebut Perda No 26 Tahun 2013 Tentang RTRWK Badung Tahun 2013-2033). Dalam Perda ini, obyeknya mencakup wilayah administrasi Kabupaten terdiri atas 6 (enam) wilayah kecamatan, meliputi Kecamatan Petang, Abiansemal, Mengwi, Kuta Utara, Kuta dan Kuta Selatan dengan luas seluruhnya 41.852 Ha (7,43%) dari luas wilayah Provinsi Bali. Dengan Perda ini, pejabat pemerintah daerah bisa melaksanakan tugasnya baik yang bersifat mengatur dan mengurus secara bertanggung jawab sesuai dengan kewenangan yang diberikan termasuk dalam hal pemanfaatan ruang di Kabupaten Badung secara optimal.

Pembuatan dan penerbitan izin merupakan tindakan hukum pemerintah sehingga harus berdasarkan wewenang yang diberikan dan sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Perda RTRWK ini memungkinkan diterbitkannya Izin Pemanfaatan Ruang (IPR). Pasal 1 angka 78 Perda No 26 Tahun 2013 Tentang RTRWK Badung Tahun 2013-2033 menentukan Izin Pemanfaatan Ruang yang selanjutnya disebut IPR adalah izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan Pemanfaatan Ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan. Salah satu contoh kasus yang lagi marak saat ini adalah berkaitan dengan IPR pembangunan Villa di kawasan Pura Luhur Uluwatu yang dianggap melanggar batas radius kesucian Pura sebagai tempat suci Agama Hindu berdasarkan putusan Bhisama. Namun disisi lain, pemerintah Kabupaten Badung berdalih bahwa pembangunan Villa tersebut telah mengikuti prosedur yang benar dan telah memperoleh izin berdasarkan pada peraturan perundang – undangan yang berlaku.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat ditarik permasalahan yaitu bagaimanakah wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah Kabupaten Badung di dalam mengatasi dampak pembangunan villa di Uluwatu dikaji dari perspektif hukum perizinan?

LANDASAN TEORI

Setiap tindakan pemerintah harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Menurut Teori Kewenangan ada 3 (tiga) kategori kewenangan yaitu kewenangan atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi atau kewenangan asli dari UUD. Pelaksanaan kewenangan ini dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat ataupun pada badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya. Kewenangan delegasi merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintah kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang – undangan. Sedangkan kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. (Lutfi Effendi;2004;78).

Karakteristik atribusi yaitu :

- a. Adanya penciptaan kewenangan baru untuk membuat peraturan perundang – undangan.
- b. Kewenangan tersebut dapat diberikan oleh konstitusi, undang – undang atau peraturan daerah kepada suatu organ negara yang menerima kewenangan itu bertanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan yang bersangkutan.(Arya Utama;2007;82).

Ciri delegasi harus definitif artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang – undangan, delegasi tidak kepada bawahan artinya dalam hubungan hierarkhi kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi, sedangkan mandat tidak melahirkan adanya penyerahan kewenangan penuh, kecuali sebatas kebebasan dalam melaksanakan wewenang yang dimandatkan.

Berkaitan dengan perizinan, Pemerintah Daerah mendapatkan kewenangan berdasarkan atribusi dari Undang – undang dan untuk selanjutnya mendelegasikan kepada pejabat lain atau pejabat dibawahnya.

Namun dalam hal kewenangan untuk membuat keputusan hanya dapat diperoleh melalui kewenangan atribusi dan delegasi (Philipus M.Hadjon;1997;130). Dalam kaitannya dengan kewenangan menjalankan prinsip negara hukum, baik kewenangan atribusi, delegasi maupun mandat akan melahirkan pemberlakuan asas dalam hukum pemerintahan daerah baik asas desentralisasi, asas dekonsentrasi maupun tugas pembantuan.

Teori Residu mulanya dikemukakan oleh Van Vollenhoven dalam menjelaskan ruang lingkup hukum administrasi (Muchsan;1982;61). Teori ini menyatakan bahwa negara kesatuan adalah kekuasaan terletak pada pemerintah pusat tidak pada pemerintah daerah, hanya saja pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian dari kekuasaannya berdasarkan hak otonomi. Kewenangan pemerintah daerah merupakan sisa dari kewenangan pemerintah pusat. Teori ini dapat digunakan untuk menjelaskan mengenai kewenangan pemerintah dalam menjalankan urusan pemerintahan termasuk juga dalam bidang perijinan. Hal ini sesuai dengan prinsip otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Konsep negara hukum materiil membawa konsekuensi pada peranan pemerintah yaitu pemerintah bisa bertindak aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan, artinya pemerintah berhak ikut campur dalam kehidupan masyarakat. Dalam negara hukum materiil pemerintah berusaha memberikan pelayanan umum kepada masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan agar menjadi lebih baik.

Izin digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi para warga agar mau mengikuti cara yang diajukan guna mencapai tujuan konkret. (Spelt & Ten Berge;1992;5). Asas legalitas dalam penerbitan izin harus menjadi pedoman bagi pemerintah daerah Kabupaten Badung khususnya dalam menerbitkan izin pemanfaatan ruang untuk membangun villa di Uluwatu agar tidak menyimpang dari ketentuan.

METODE PENDEKATAN

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptis, dengan menggunakan pendekatan hukum empiris, Penelitian deskriptif yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat – sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat. Analisis data menggunakan analisis kualitatif yaitu berupa narasi atau kata – kata yang tidak diolah menjadi angka – angka.

PEMBAHASAN

Pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan dan peran serta masyarakat. Upaya untuk meningkatkan kesadaran dan kepedulian terhadap penegakan aturan yang berlaku harus diawali dengan adanya perangkat hukum yang jelas dan tegas, sehingga sedini mungkin perlu dilakukan sosialisasi mengenai aturan tersebut agar masyarakat paham dan mau mematuhi aturan tersebut dengan kesadarannya sendiri.

Manusia berusaha agar tatanan hidupnya selalu seimbang, aman dan damai sehingga memerlukan perlindungan kepentingan. Hukum sebagai sistem norma yang berlaku selalu dihadapkan pada perubahan sosial yang seiring dengan perubahan kehidupan masyarakat sehingga hukum harus mampu menyesuaikan dengan perkembangan yang terjadi. Pengaturan pemanfaatan ruang secara bijaksana di Kabupaten Badung berupaya untuk memaksimalkan potensi sumber daya daerah untuk kesejahteraan penduduk di daerah tersebut melalui pengembangan investasi di daerah. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang jo PP Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional diharapkan mampu mewujudkan ruang wilayah yang aman dan nyaman serta harmonis. Pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk mengatur pemanfaatan ruang di wilayahnya dengan tujuan mengendalikan tingkah laku masyarakat. Pemerintah Kabupaten Badung berwenang mengatur mengenai pemanfaatan ruang khususnya pembangunan villa di Uluwatu agar tidak mengganggu kenyamanan masyarakat diliingkungan sekitar villa tersebut.

Pasal 1 angka 14 Undang - Undang Nomor 26 Tahun 2007 menentukan bahwa “Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya”. Dari ketentuan pasal ini tersirat bahwa pembatasan pemanfaatan ruang harus didasarkan pada rencana tata ruang sehingga pengeluaran IPR juga

harus mengacu pada peraturan tata ruang. Dalam Perda Nomor 26 Tahun 2013 Tentang RTRWK Badung Pasal 1 angka 24 menentukan “Kawasan lindung adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan yang mencakup sumber daya alam, dan sumber daya buatan”. Pasal 23 ayat (1) Perda Nomor 26 Tahun 2013 Tentang RTRWK Badung menentukan Rencana Pola Ruang Wilayah Kabupaten terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budidaya. Ayat (2) menentukan Kawasan lindung (non budidaya) di kabupaten Badung terdiri dari:

- a. Kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya;
- b. Kawasan perlindungan setempat;
- c. Kawasan suaka alam dan cagar budaya;
- d. Kawasan rawan bencana alam;
- e. Kawasan lindung geologi; dan
- f. Kawasan lindung lainnya.

Kawasan lindung tidak boleh diubah peruntukannya karena berfungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup. Kawasan lindung hanya boleh dikelola dan dimanfaatkan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Keppres Nomor 32 Tahun 1990 Tentang Pengelolaan Kawasan Lindung. Pengelolaan kawasan lindung bertujuan untuk mencegah kerusakan fungsi lingkungan hidup sehingga pemanfaatannya hanya digunakan untuk kepentingan pendidikan, penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan teknologi serta ekowisata sepanjang tidak mengganggu fungsi lindung.

Terkait dengan pembangunan villa di Uluwatu tentu harus sesuai dengan aturan yang ada agar tidak membangun villa di kawasan lindung karena hal ini akan berdampak negatif terhadap kelestarian dan kesucian lingkungan disekitarnya. Pasal 3 ayat (3) Keputusan Bupati Badung Nomor 79 Tahun 2000 Tentang Rencana Detail Penataan Lingkungan Pura Luhur Uluwatu di Kecamatan Kuta Kabupaten Badung menentukan bahwa “peruntukan ruang tiap-tiap radius perwilayahan adalah sebagai berikut:

- a. Radius I : Peruntukan sebagai kawasan penghijauan /hutan dan fasilitas terbatas wilayah tujuan wisata, parkir dan belanjaan.
- b. Radius II : Peruntukan sebagai kawasan penghijauan/hutan, kebun, pertanian dan fasilitas wilayah tujuan wisata tanpa penginapan.
- c. Radius III : Peruntukan sebagai kawasan penghijauan/hutan, kebun pertanian, wilayah tujuan wisata, lot dharma sala, lot villa, pengembangan desa lama, desa budaya, desa migrant (desa dunungan) dan desa wisata serta hotel berbintang lima diluar radius 3 (tiga).

Pasal 5 ayat (1) huruf (b) Keputusan Bupati Badung Nomor 79 Tahun 2000 menentukan bahwa ”villa menempati lokasi-lokasi terpilih ideal strategis sebatas peruntukannya dengan fungsi masing-masing diluar radius II yang juga meliputi:

- Luxury villa, tipologi penampilannya disesuaikan dengan sasaran fungsinya bagi pembangunan villa dengan kelengkapan pengadaannya.
- Executive Club House, lokasi ideal terpilih cenderung jauh diluar kota, menyepi dan terbatas dari sirkulasi masyarakat umum.
- Beberapa tipe akomodasi lainnya sebagai aktifitas bar, diskotik, sauna dan penampilan erotik lainnya yang cenderung mendekati keberadaan sebuah penginapan jelas-jelas bertentangan dengan keberadaan suatu kawasan suci tidak direkomendasikan untuk wilayah bukit.

Mencermati ketentuan pasal tersebut maka sudah jelas dalam membangun villa di Kabupaten Badung haruslah disesuaikan dengan peruntukannya agar tidak merusak Tata Ruang yang ada. Disamping itu di dalam pembangunan villa di Uluwatu diusahakan agar tidak mengotori kawasan suci yang harus dilindungi keberadaan dan kelestariannya karena dikawasan Uluwatu ada Pura Luhur Uluwatu yang berfungsi sebagai Pura Sad Khayangan sehingga pemanfaatan ruang di kawasan Uluwatu harus direncanakan secara matang.

Pembangunan villa di Uluwatu jika tidak disesuaikan dengan peruntukan yang ada akan membawa dampak terhadap lingkungan disekitarnya dan akan membawa dampak pada tingkat regional Bali. Dampak negatif yang ditimbulkan dari pembangunan villa di Uluwatu dikhawatirkan selain merusak kesucian Pura yang ada juga akan membawa pengaruh buruk terhadap perkembangan generasi muda yang ada di wilayah tersebut. Pengaruh tersebut mengingat kecenderungan generasi muda yang labil dan mudah terpengaruh dengan pergaulan dan gaya hidup lingkungan sekitarnya. Bupati Badung selaku Kepala Daerah yang berwenang untuk merencanakan Tata Ruang Kabupaten/Kota sebaiknya berkoordinasi dengan Gubernur Bali sebagai kepala wilayah Bali. Koordinasi dalam hal pemanfaatan ruang tersebut diperlukan karena Gubernur memiliki fungsi kontrol dan harus berkoordinasi dengan Bupati dan Walikota dalam pengendalian dan pemanfaatan ruang sebagaimana ketentuan Pasal 96 Perda Nomor 16 Tahun 2009 Tentang RTRWP Bali.

Mengacu pada ketentuan Perda Nomor 26 Tahun 2013 Tentang RTRWK Badung, Perda Nomor 16 Tahun 2009 Tentang RTRWP Bali dan UU Nomor 26 Tahun 2007 jo PP Nomor 26 Tahun 2008 maka pembangunan villa di Uluwatu tidak tepat dan tidak sesuai dengan peruntukan wilayahnya karena sudah menyentuh kawasan lindung yang mencakup kawasan suci umat Hindu.

Rencana tata ruang wilayah kabupaten merupakan penjabaran Tata Ruang wilayah Provinsi, sehingga dalam merencanakan pemanfaatan ruang di Kabupaten Badung khususnya pembangunan villa di Uluwatu harus mengacu pada Perda Nomor 26 Tahun 2013 Tentang RTRWK Badung dan mengacu pada Perda Nomor 16 Tahun 2009 Tentang RTRWP Bali. Keppres Nomor 32 Tahun 1990 Tentang Pengelolaan Kawasan Lindung berupaya untuk mencegah kerusakan fungsi lingkungan hidup, namun dengan dibangunnya villa dikawasan lindung tentu akan menyebabkan terjadinya perubahan fungsi lingkungan.

PENUTUP

Simpulan

Salah satu urusan pemerintah yang bersifat *concurrent*, dapat diperoleh secara atribusi maupun delegasi yang dalam pelaksanaannya berpedoman pada prinsip eksternalitas dan juga berpedoman pada kewenangan daerah kabupaten sebagai daerah otonom yaitu kewenangan di bidang perijinan khususnya IPR.

Dilihat dari segi wewenang, maka Pemerintah daerah Kabupaten Badung memperoleh kewenangan di bidang perijinan khususnya IPR dengan berpedoman pada Perda Nomor 26 Tahun 2013 Tentang RTRWK Badung, dengan demikian pertanggungjawaban dari dampak pembangunan villa di kawasan Uluwatu menjadi tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Badung sehingga pemberlakuan perda tersebut seyogyanya tetap menghormati hak yang dimiliki masyarakat adat. Apabila terjadi sengketa antara masyarakat dengan pemerintah Kabupaten Badung sebagai akibat dari pembangunan villa di kawasan Uluwatu maka pada tahap pertama diselesaikan berdasarkan prinsip musyawarah mufakat, namun apabila musyawarah tersebut tidak dapat mengakhiri sengketa, para pihak dapat menyelesaikan sengketa melalui prosedur pengadilan atau prosedur penyelesaian sengketa alternatif(ADR). Sanksi yang dijatuhkan kepada setiap orang yang melanggar ketentuan perda tersebut dapat dikenai sanksi administratif maupun sanksi pidana sesuai dengan ketentuan perundang – undangan yang berlaku.

Saran

Syogyanya pemerintah daerah dalam mengeluarkan izin harus benar – benar memperhatikan persyaratan – persyaratan yang telah ditentukan berdasarkan peraturan perundang – undangan, disamping itu juga harus memperhatikan aspek – aspek lain serta tidak memandang sektor perijinan hanya sebagai sumber PAD semata. Hal ini dimaksudkan agar dikemudian hari tidak menimbulkan dampak buruk terhadap masyarakat disekitarnya baik dibidang ekonomi, sosial budaya, maupun lingkungan hidup yang pada akhirnya justru akan memperburuk citra penegakan hukum di Indonesia pada umumnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Effendi, Lutfi, 2004, *Pokok – Pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Hadjon, Philipus M., 1997, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Muchsan, 1982, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Spelt & Ten Berge, 1992, *Pengantar Hukum Perizinan* dalam Philipus M.Hadjon, Yuridika, Surabaya.
- Utama, Arya, 2007, *Hukum Lingkungan : Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Pustaka Sutra, Bandung.