

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Saat ini setiap negara dituntut agar memprioritaskan pembangunan berwawasan lingkungan sesuai dengan agenda pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*), tak terkecuali Indonesia. Pembangunan tersebut berjalan beriringan dengan peningkatan kebutuhan akan lahan dan berimplikasi terhadap pemanfaatan ruang sebab hampir semua bentuk kegiatan membutuhkan ruang sebagai wadahnya. Pemanfaatan ruang ini harus diatur secara tegas sebab sifatnya yang terbatas dan jika pemanfaatannya tidak sesuai maka akan berdampak pada aspek ekonomi, sosial hingga pada lingkungan itu sendiri seperti halnya kekritisian lahan. Di Indonesia sendiri Provinsi Jawa Barat merupakan provinsi dengan luas lahan kritis paling tinggi sebagaimana data berikut

Tabel 1

Provinsi dengan Lahan Kritis Terluas di Indonesia

No	Provinsi	Luas Lahan Kritis/Ha
1	Jawa Barat	679,748
2	Sumatera Utara	502,280
3	Sumatera Barat	477,221
4	Sumatera Timur	345,289
5	Sulawesi Selatan	294,019

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2018

Dari data di atas terlihat bahwa terdapat 679,748 ha lahan kritis di Jawa Barat, oleh sebab itu penelitian ini akan lebih dikerucutkan terhadap Provinsi Jawa Barat. Kemudian salah satu wilayah di Jawa Barat yang harus dikendalikan pemanfaatannya adalah Kawasan Bandung Utara (KBU). Diketahui lahan kritis pada kawasan ini jumlahnya sangat mengkhawatirkan dengan luas sekitar 3.500 hektar di sektor pertanian dan kurang lebih 14.600 hektar pada sektor kehutanan serta tak terhitung jumlahnya pada sektor permukiman dan kawasan komersial (bappeda.jabarprov.go.id, 2019). Kekritisannya tersebut dikarenakan banyaknya pelanggaran tata ruang. Kementerian ATR/BPN melaporkan bahwa dari total 6.200 pelanggaran tata ruang per 2019 di Indonesia, sekitar 4.414 pelanggaran ada di KBU (tirto.id, 2019).

Kekritisannya lahan di KBU ini disebabkan karena memiliki fungsi konservasi tapi di sisi lain lokasinya juga strategis dan membuat banyak sekali investor, masyarakat dan pemerintah melakukan pembangunan di kawasan ini baik untuk permukiman hingga objek wisata. Pengendalian ini juga memiliki tujuan untuk mengurangi kekritisannya lahan yang ada di KBU itu sendiri. Adapun pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang KBU tersebut dilaksanakan melalui: a. pengaturan zonasi; b. perizinan; c. pemberian insentif dan disinsentif; dan d. penerapan sanksi.

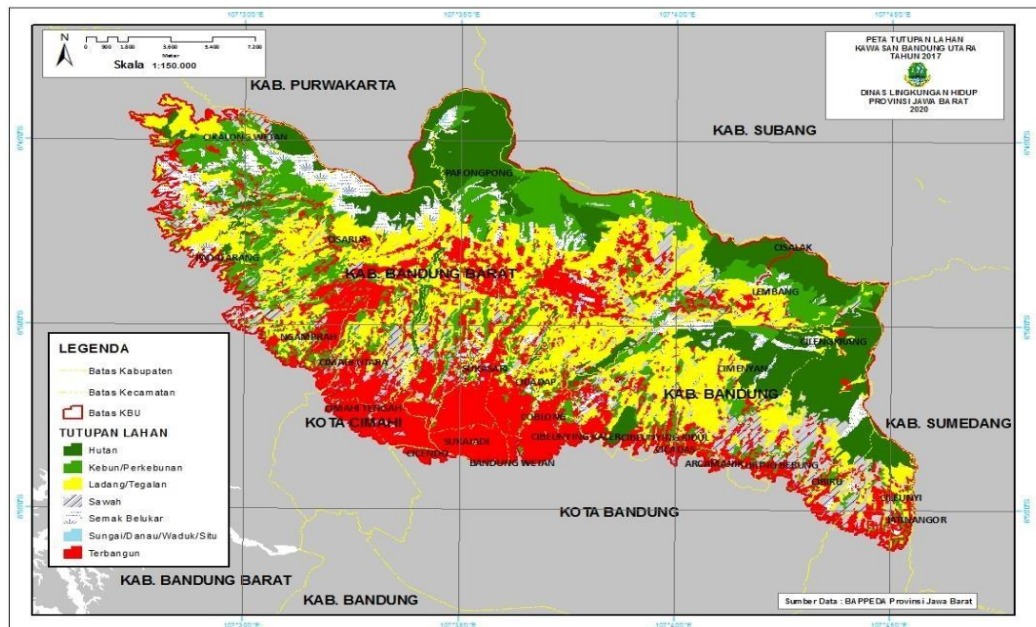
KBU memiliki luas total 38.548,33 hektar dimana secara administratif berada dibawah kewenangan 4 kabupaten/kota di wilayah Cekungan Bandung meliputi Kota Bandung, Kota Cimahi, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat. Kawasan ini sejak tahun 1982 telah ditentukannya pemanfaatannya

dimana sebanyak 60% pemanfaatan ruangnya diperuntukkan sebagai lahan pertanian tanaman keras, 25% sebagai hutan, serta 15% sebagai pemukiman dan pertanian non tanaman. Pemanfaatan ruang tersebut harus dikendalikan sebab KBU merupakan penentu kesehatan dan keseimbangan ekologi disekitarnya serta rawaan terhadap bencana alam seperti longsor dan banjir (RKPD Provinsi Jawa Barat, 2021).

Upaya yang dilakukan Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam mengatur pemanfaatan ruang di KBU adalah dengan membuat kebijakan berupa Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengendalian Kawasan Bandung Utara Sebagai Kawasan Strategis Provinsi. Berdasarkan Perda tersebut dapat terlihat bahwa pada dasarnya pemanfaatan ruang di KBU telah menjadi prioritas bagi pemerintah. Hal ini disebabkan pengaruhnya yang sangat penting dalam banyak aspek mulai dari aspek lingkungan, sosial budaya, dan ekonomi secara regional di Provinsi Jawa Barat.

Kebijakan tersebut pada praktiknya belum dilaksanakan dengan optimal sebab pembangunan masif di KBU tetap dilakukan dan menyebabkan kerusakan yang semakin parah. Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Barat merilis peta tutupan lahan di KBU yang menunjukkan kondisi lahan yang sudah banyak terbangun tepatnya di Kota Cimahi dan Kota Bandung. Selain itu pada Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat kawasan hutannya pun semakin berkurang dan banyak dialihfungsikan menjadi ladang dan kebun/perkebunan, sebagaimana berikut ini

Gambar 1.1
Peta Tutupan Lahan KBU



Sumber: Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Barat, 2020

Di samping itu pembangunan yang masif di KBU pun menimbulkan bencana alam. Salah satu bencana yang paling berdampak adalah banjir bandang yang terjadi pada tangga 20 Maret 2018 di Cicaheum dan kawasan Jatihandap dimana bencana ini menimbulkan kerugian yang besar. Fenomena tersebut timbul di karenakan KBU yang seharusnya menjadi wilayah untuk resapan air terbukti tak sanggup lagi menahan air sehingga air tersebut langsung turun ke tempat yang lebih rendah dan hal tersebut banyak menimbulkan tanggul jebol. Hal ini juga meningkatkan potensi kejadian banjir di Wilayah Bandung dan sekitarnya apabila eksploitasi terus berlanjut.

Dampak lain yang terjadi diakibatkan ketidaksesuaian pemanfaatan ruang yang ada di KBU adalah terganggunya fungsi dari KBU sebagai daerah resapan

air yang menyebabkan berkurangnya ketersediaan air dimana berdasarkan proyeksi yang ada pada tahun 2024 kebutuhan air di Bandung Raya yaitu Kota Bandung, Kota Cimahi, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Bandung Barat meningkat sementara daya dukung air menurun. Hal ini akan menimbulkan defisit air sebagaimana terlihat dalam tabel berikut.

Tabel 10
Perbandingan *Supply* dan *Demand* Air di Bandung Raya

No	Kabupaten /Kota	2017		2024 (Proyeksi)	
		Kebutuhan Air (m3/tahun)	Daya Dukung Air	Kebutuhan Air (m3/tahun)	Daya Dukung Air
1	Kabupaten Bandung	157.532.087	61.221.201	176.831.506	41.921.782,01
2	Kabupaten Bandung Barat	72.199.351	5.401.378	78.203.323	602.594,29
3	Kota Bandung	109.089.244	102.718.924	112.644.446	106.274.126,17
4	Kota Cimahi	26.018.120	24.456.285	28.690.883	27.129.048,19

Sumber: RKPD Provinsi Jawa Barat, 2021

Bisma Aji Nugraha selaku Kepala Seksi Pengendalian Pemanfaatan Ruang Dinas Bina Marga dan Penataan Ruang Provinsi Jawa Barat pun menyatakan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang KBU belum terlaksana dengan optimal. Dalam hal ini ia juga hanya memberi angka 7 (tujuh) untuk menilai pengendalian KBU secara umum. Penilaian yang kurang memuaskan tersebut didasarkan pada arus koordinasi dan komunikasi yang belum lancar yang mana diungkapkan pada wawancara awal tanggal 8 Februari 2021 sebagaimana berikut:

“Ya gini sebetulnya kan kalo sebenarnya misalnya saya nilai gitu yah contoh saya ditanya pak gimana sih nilai pengendalian secara umum gitu

yah. Ah saya pikir di KBU itu tujuh gitu ya kenapa saya bilang tujuh karena saya tidak mendapatkan input atau informasi yang dilakukan pertama pengendalian yang dilakukan oleh dinas atau bidang penataan ruang di kabupaten/kota yah. Oke misalnya itu dilaporkan tapi yang tidak dilaporkan adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan OPD lain selain tentang penataan ruang seperti Satpol PP kemudian PTSP atau perizinan mereka juga melakukan pengendalian gitu yah terhadap kegiatan-kegiatan pemanfaatan ruang di Kawasan Bandung Utara nah itu kadang *eh* data-data terkait dengan maksudnya pengendalian tersebut tidak kadang tidak terkomunikasikan atau tidak dilaporkan gitu *yah* hanya sebagian apa *eh* yang dilaporkan itu biasanya *eh* hasil monitoring kegiatan penerbitan izin gitu *yah* atau IMB yang dilakukan oleh kabupaten/kota biasanya kaya gitu biasanya dilaporkan”.

Petunjuk pelaksanaan (juklak) dari Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 2 tahun 2016 yang menjadi dasar hukum pengendalian KBU pun belum rampung di buat sehingga Norma, Standar, Prosedur, Kriteria (NSPK) yang digunakan dalam pengendalian hanya mengacu pada Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 2 tahun 2016 tersebut dan membuat kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang KBU tidak dapat dioperasionalkan lebih aplikatif.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Kusumawati dkk (2019) diantara keempat wilayah yang termasuk KBU, Kota Bandung menjadi wilayah yang paling tinggi indikasi dalam hal ketidaksesuaian pemanfaatannya. Di kota ini ada sekitar 1.839 poligon yang terindikasi tidak sesuai pemanfaatan ruangnya dengan luas 120,66 hektar dimana terdapat 7 dari 31 jenis peruntukan ruang dan 11 jenis tutupan lahan. Ketidaksesuaian pemanfaatan ruang KBU tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 11

Perbandingan Indikasi Ketidaksesuaian Pemanfaatan Ruang di KBU

Wilayah	Jumlah Informasi poligon	Luas (hektar)	Jenis peruntukan ruang	Jumlah jenis tutupan lahan yang ada
Kota Bandung	1.839	120,66	7 dari 31	11
Kabupaten Bandung	263	2.836,17	3 dari 19	9
Kota Cimahi	730	579.61	4 dari 16	6
Kabupaten Bandung Barat	1.582	2.158,24	6 dari 21	8
Jumlah	4.414	5.694,67		34

Sumber: Kusumawati dkk, 2019

Berdasarkan data tersebut maka obyek dari penelitian ini akan difokuskan pada wilayah Kota Bandung sebab ketidaksesuaian pemanfaatannya paling tinggi di Bandung 3 wilayah lain. Kota Bandung sendiri dibagi menjadi 8 Sub Wilayah Kota (SWK) Diantara 8 SWK tersebut yang masuk ke dalam KBU adalah 3 SWK yaitu SWK Bojonagara, SWK Cibeunying dan SWK Ujungberung yang hanya berada pada ketinggian 750 mdpl. Berdasarkan hasil kajian Dinas Penataan Ruang Kota Bandung pada tahun 2020 diketahui bahwa masih banyak pelanggaran pemanfaatan ruang di ketiga SWK tersebut dengan jumlah 68 pelanggaran (data dilampirkan).

B. Identifikasi Masalah

1. Pembangunan di Indonesia berhubungan dengan kebutuhan akan lahan yang terbatas sehingga diperlukan pengendalian pemanfaatan lahan. Adapun provinsi yang memiliki lahan kritis terluas adalah Provinsi Jawa Barat
2. Salah satu kawasan di Provinsi Jawa Barat yang harus dikendalikan pemanfaatan ruangnya adalah Kawasan Bandung Utara (KBU) yang mana lahan kritisnya sangat luas dan masih terdapat banyak pelanggaran pemanfaatan ruang di KBU berupa alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan aturan yang ada dan menyebabkan dampak diantaranya banjir dan kekeringan;
3. Arus koordinasi dan komunikasi antar lembaga yang berwenang dalam melakukan pengendalian di KBU belum berjalan dengan baik;
4. Petunjuk Pelaksanaan (juklak) berupa peraturan gubernur belum rampung dibuat sehingga menghambat pengendalian;
5. Kota Bandung merupakan bagian wilayah KBU dengan ketidaksesuaian pemanfaatan ruang terbanyak sehingga menjadi fokus obyek penelitian.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut maka rumusan masalah dalam penelitian ini diantaranya adalah:

1. Bagaimanakah evaluasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang Kawasan Bandung Utara di Kota Bandung dilihat dari dimensi sumber daya aparatur?
2. Bagaimanakah evaluasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang Kawasan Bandung Utara di Kota Bandung dilihat dari dimensi kelembagaan?

3. Bagaimanakah evaluasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang Kawasan Bandung Utara di Kota Bandung dilihat dari dimensi sarana, prasarana dan teknologi?
4. Bagaimanakah evaluasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang Kawasan Bandung Utara di Kota Bandung dilihat dari dimensi finansial? dan
5. Bagaimanakah evaluasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang Kawasan Bandung Utara di Kota Bandung dilihat dari dimensi regulasi pendukung?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa tujuan yang hendak dicapai sebagaimana berikut ini:

1. Mengetahui secara komprehensif dan mendalam mengenai evaluasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang Kawasan Bandung Utara di Kota Bandung dilihat dari dimensi sumber daya aparatur
2. Mengetahui secara komprehensif dan mendalam mengenai evaluasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang Kawasan Bandung Utara di Kota Bandung dilihat dari dimensi kelembagaan
3. Mengetahui secara komprehensif dan mendalam mengenai evaluasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang Kawasan Bandung Utara di Kota Bandung dilihat dari dimensi sarana, prasarana dan teknologi
4. Mengetahui secara komprehensif dan mendalam mengenai evaluasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang Kawasan Bandung Utara di Kota Bandung dilihat dari dimensi finansial

5. Mengetahui secara komprehensif dan mendalam mengenai evaluasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang Kawasan Bandung Utara di Kota Bandung dilihat dari dimensi regulasi pendukung

E. Manfaat Hasil Penelitian

Dengan adanya penelitian ini maka terdapat beberapa manfaat yang diharapkan berdampak baik pada *stakeholders* terkait diantaranya yaitu:

1. Kegunaan Teoritis

Sangat diharapkan nantinya penelitian yang ditulis dalam skripsi ini mampu menjadi *novelty* di Jurusan Administrasi Publik UIN Sunan Gunung Djati Bandung serta dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi bagi perkembangan studi kebijakan publik ke arah yang lebih baik lagi.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi peneliti: Segala proses dalam penelitian ini menjadi wadah dalam menerapkan ilmu dan pengetahuan yang telah penulis dapatkan di masa perkuliahan dan semakin memperkaya ilmu dan pengetahuan penulis dalam berpikir dan bertindak di kehidupan. Selain itu penelitian ini juga menjadi syarat dalam rangka memperoleh gelar sarjana.
- b. Bagi pemerintah: Sangat diharapkan bahwa nantinya penelitian ini mampu menjadi referensi pemerintah khususnya di Jawa Barat dan Kota Bandung dalam upaya optimalisasi pengendalian Kawasan Bandung

Utara di Kota Bandung dan menjadi referensi untuk perumusan kebijakan selanjutnya.

- c. Bagi masyarakat: Secara lebih luas lagi sangat diharapkan bahwa penelitian ini akan menciptakan kebermanfaatan dan dampak positif bagi masyarakat khususnya bagi yang tinggal di Kawasan Bandung Utara di Kota Bandung yang mana memang rentan menjadi korban dari dampak dari ketidakseimbangan ekologi di KBU tersebut sekaligus edukasi mengenai pentingnya peran masyarakat dalam pengendalian tersebut.

F. Kerangka Pemikiran

Pembahasan skripsi mengenai Evaluasi Kebijakan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kawasan Bandung Utara di Kota Bandung menggunakan teori Evaluasi Kebijakan dari Leo Agustino (2020:196) yang memiliki beberapa dimensi yaitu (1) Sumber Daya Aparatur; (2) Kelembagaan; (3) Finansial; (4) Sarana dan Prasarana; dan (5) Regulasi Pendukung (Agustino, 2020:196). Adapun teori lain mengenai evaluasi kebijakan diungkapkan oleh William N. Dunn (2003:610) berisi beberapa dimensi/kriteria yaitu (1) Efektivitas; (2) Efisiensi; (3) Kecukupan, (4) Pemerataan, (5) Responsivitas dan (6) Ketepatan.

Alasan peneliti memilih Teori Evaluasi Kebijakan menurut Leo Agustino dikarenakan teori ini terbukti merupakan yang paling kompatibel dengan permasalahan paling utama yang ditemukan dalam penelitian yaitu tidak adanya regulasi pendukung atau juklak dalam Perda. Selain itu penilaian terhadap sumber daya aparatur pun sangat penting dalam menilai kebijakan. Di sisi lain aspek

kelembagaan perlu dinilai sebagai wadah yang melaksanakan pengendalian. Selain itu sarana, prasarana dan teknologi pun perlu dilihat kesesuaian dengan kebutuhan yang ada begitupun dari sisi finansial. Hal-hal tersebut dapat dievaluasi melalui teori Leo Agustino sebab hanya teori ini yang memiliki dimensi sumber daya aparatur, kelembagaan, sarana, prasarana dan teknologi, finansial dan regulasi pendukung di dalamnya. Kesesuaian tersebut akan membantu peneliti mencapai tujuan penelitian dengan baik sehingga diketahui bagaimana evaluasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang Kawasan Bandung Utara di Kota Bandung secara komprehensif dan mendalam. .

Adapun kajian teori mengenai Teori Evaluasi Kebijakan Leo Agustino ini adalah sebagaimana berikut ini:

1. Sumber Daya Aparatur (SDA)

Keberhasilan suatu pelaksana kebijakan (yang kemudiannya dievaluasi hasilnya) amat ditentukan oleh sumber daya aparatur (SDA. Dalam artian, ketika evaluator hendak melakukan evaluasi, maka pelaksana atau aparaturlah yang harus dievaluasi pertama kali. Sejauhmana mereka mengerti dan memahami apa yang harus mereka kerjakan; apa yang harus mereka buat; dan lain sebagainya. Jika para aparatur tidak mengerti dan memahami atas tugas dan fungsinya dalam melakukan suatu tugas, maka dapat dipastikan hasil evaluasi tidak akan berubah positif.

2. Kelembagaan

Konteks dalam kelembagaan ini yaitu koordinasi yang lancar, diskresi yang fleksibel, sistem dalam organisasi, pola kepemimpinan, dan sinergitas antar-

lembaga menjadi indikasi arah evaluasi yang positif. Sinergitas kelembagaan dalam menyukseskan suatu kebijakan menjadi kunci keberhasilan suatu kebijakan. Demikian pula halnya dengan evaluasi kebijakan, semakin koordinasi tidak lancar, diskresi yang fleksibel, sistem organisasi yang terlalu kaku dan komando, pola kepemimpinan yang otokritik, mahalannya harga suatu sinergitas antar-lembaga dapat membuat suatu kebijakan tidak berhasil

3. Sarana, Prasarana dan Teknologi

Sarana, prasarana dan teknologi merupakan kriteria lain yang dapat digunakan untuk menilai suatu evaluasi kebijakan. Misalnya, mengapa Indonesia kurang berhasil menarik investor asing untuk menanamkan modalnya disini; boleh jadi, ketika dilakukan evaluasi ada banyak sarana dan prasarana yang tidak disediakan oleh pemerintah.

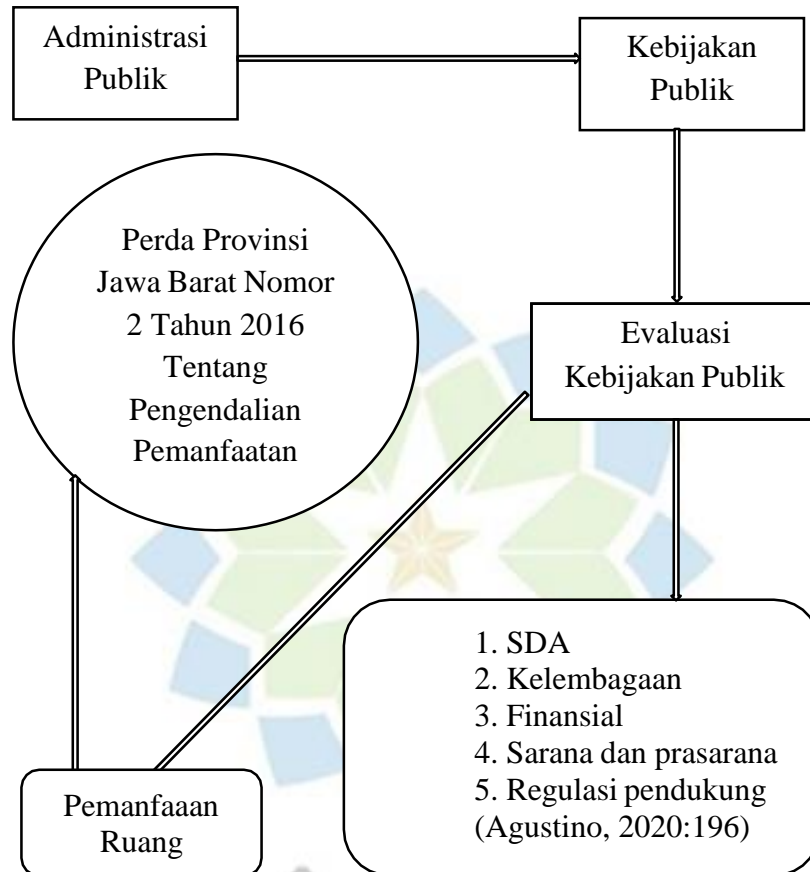
4. Finansial

Dukungan keuangan juga merupakan kriteria penting dalam menilai suatu kebijakan. Hal ini dikarenakan suatu kebijakan memerlukan anggaran dalam melaksanakannya sehingga kebijakan tersebut dapat diimplementasikan dengan optimal. Oleh sebab itu, kriteria penting lainnya dalam melakukan evaluasi kebijakan adalah dukungan finansial.

5. Regulasi (Pendukung)

Suatu kebijakan memerlukan regulasi pendukung dalam mengoperasionalkannya secara lebih aplikatif. Evaluasi kebijakan dapat dinilai juga keberhasilannya dengan melihat regulasi pendukung, sebab aspek ini akan menentukan keberhasilan atau pencapaian dari kebijakan tersebut.

Gambar 1.2
Kerangka Pemiki





uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG