STRATEGI PENATAAN RUANG
BERBASIS MITIGASI DAN ADAPTASI BENCANA BANJIR
DI KOTA GORONTALO

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Gorontalo

BAB I PENDAHULUAN

Negara merupakan pemegang hak tertinggi atas penguasaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagaimana dinyatakan secara tegas dan lugas dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menentukan "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesarbesarnya kemakmuran rakyat".

Pengaturan dalam konstitusi tersebut menjadi landasan filosofis dan landasan yuridis untuk mengelola sumber daya alam (SDA) sekaligus mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan.

Salah satu program pemerintah yang tertuang dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs) nomor 11 adalah menjadikan kota dan pemukiman yang inklusif, aman, tangguh, dan berkelanjutan. Salah satu target program tersebut adalah pengurangan dampak kerugian dari bencana alam dan peningkatan secara substansial jumlah kota dan

permukiman yang mengadopsi dan mengimplementasi kebijakan dan perencanaan yang terintegrasi tentang mitigasi dan ketahanan terhadap bencana.[1]

Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.[2] Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mencatat sepanjang tahun 2021 telah terjadi 5.402 kejadian bencana alam. Kejadian bencana alam mendominasi adalah bencana banjir dengan 1.794 kejadian.[3]

Banjir merupakan salah satu bentuk bencana di Indonesia yang terjadi hampir setiap tahun. Dalam 10 tahun terakhir, bencana banjir selalu menempati posisi pertama kejadian bencana, dengan rincian data sebagai berikut[4]:

Tabel 1 Jumlah Kejadian Bencana di Indonesia Berdasarkan Jenis Bencana 10 Tahun Terakhir (5 Tertinggi)

No.	Jenis Bencana	Jumlah Kejadian
1.	Banjir	8.342
2.	Tanah Longsor	5.658
3.	Puting Beliung	5.437
4.	Kebakaran Hutan dan Lahan	1.473
5.	Cuaca Ekstrem	1.577

Sumber: diolah dari *https://gis.bnpb.go.id/*

Banjir terjadi ketika ruang untuk meresapnya air limpasan hujan berkurang atau tidak ada lagi sehingga sungai tidak lagi mampu menampung air limpasan hujan dan menggenangi berbagai wilayah seperti permukiman, jalan, dan berbagai tempat yang bukan tempatnya air seharusnya mengalir. [5] Beberapa penelitian diantaranya penelitian Halim (2014) pada Daerah Aliaran Sungai (DAS) Sungai Malalayang, penelitian Warsilan (2019) tentang perubahan penggunaan lahan di Kota Samarinda, dan penelitian Nurhamidah, Junaidi, dan Kurniawan (2018) terhadap perubahan tata guna lahan di DAS Batang Arau Padang menunjukkan bahwa berkurangnya daerah resapan air karena

[1] Tujuan Pembangunan Berkelanjutan/*Sustainable Development Goals* (TPB/SDGs), diakses pada situs https://sdgs.bappenas.go.id/tujuan-11/

[2] UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 1 angka 1

[3] Geoportal Data Bencana Indonesia, diakses pada situs *https://gis.bnpb.go.id/*

[4] Geoportal Data Bencana Indonesia, diakses pada situs *https://gis.bnpb.go.id/*.

[5] Qodriyatun, Sri Nurhayati. 2020. *Bencana Banjir: Pengawasan dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Berdasarkan UU Penataan Ruang dan RUU Cipta Kerja*. Jurnal Masalah-Masalah Sosial, Vol. 11, No. 1, Hal 31.

perubahan tata guna lahan telah berpengaruh terhadap meningkatnya kejadian banjir, sehingga pengendalian perubahan tata guna lahan diperlukan.[6] Selain itu, peneliti limnologi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Iwan Ridwansyah mengatakan perencanaan tata ruang wilayah merupakan kebutuhan vital terutama untuk mitigasi bencana hidrologi seperti banjir.[7]

Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Perencanaan tata ruang wilayah di Indonesia harus berdasarkan pada rencana tata ruang wilayah yang dalam penyusunannya mengacu pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana diperlukan pada kawasan rawan bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan melalui pengendalian pemanfaatan ruang.[8] Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang sehingga tercapai keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, serta terlindunginya fungsi ruang untuk mencegah dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.[9] Jika dilihat dari tujuan penataan ruang tersebut terlihat bahwa munculnya banjir di berbagai wilayah terjadi karena adanya ketidakharmonisan antara lingkungan alam dengan lingkungan buatan sehingga pelindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang tidak terwujud.[10]

Penyelenggaraan penataan ruang tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah namun juga melibatkan peran masyarakat. Masyarakat sebagai mitra pemerintah dan pemerintah daerah diharapkan dapat digali segala potensinya agar

---

[6] *Ibid*, Hal 31.

[7] Perencanaan Tata Ruang Wilayah Penting untuk Mitigasi Bencana Banjir, diakses pada situs *https://www.republika.co.id/berita/qnsuh4370/perencanaan-tata-ruang-wilayah-penting-untuk mitigasi-banjir*.

[8] LHP BPK Perwakilan Provinsi Gorontalo Nomor 08/LHP/XIX.GOR/12/2020 tanggal 17 Desember 2020, Bab III, hal. 27

[9] *Ibid*, Bab III, hal. 27

[10] Qodriyatun, Sri Nurhayati. 2020. *Bencana Banjir: Pengawasan dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Berdasarkan UU Penataan Ruang dan RUU Cipta Kerja*. Jurnal Masalah-Masalah Sosial, Vol. 11, No. 1, Hal 31

dapat mendayagunakan kemampuannya secara aktif dalam memberikan masukan dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.[11] Peran masyarakat dapat dilakukan oleh orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat, korporasi, dan/atau pemangku kepentingan non pemerintah lain daam penataan ruang.[12]

Berdasarkan penelitian yang dilaksanakan oleh Yayu dan Muhammad Kasim (2012) disimpulkan bahwa Kota Gorontalo merupakan kota yang rawan dilanda banjir.[13] Kota Gorontalo merupakan daerah yang relatif datar (khususnya wilayah perkotaan di utara). Secara geografis daratan Kota Gorontalo terletak antara 00º28'17" - 00º35'56" Lintang Utara dan 122º59'44" - 123º05'59" Bujur Timur. Batas administratif kota Gorontalo sebelah utara berbatas dengan Kecamatan Tapa, Kabupaten Bone Bolango, sebelah Timur dengan Kecamatan Kabila dan Kecamatan Tilongkabila, Kabupaten Bone Bolango, sebelah Barat dengan Kecamatan Telaga, Kecamatan Batudaa, dan Kecamatan Batudaa Pantai Kabupaten Gorontalo, dan sebelah Selatan dengan Teluk Tomini. Luas wilayah Kota Gorontalo adalah 65,96 km^2 atau sekitar 0,53% dari luas Provinsi Gorontalo.[14]

Daerah yang berpotensi rawan banjir di Kota Gorontalo adalah Kecamatan Kota Timur (Padebuolo, Kampung Bugis, Ipilo dan Heledulaa Selatan), Kecamatan Kota Selatan (Biawu, Tenda dan Dunggala), Kecamatan Kota Barat (Tenilo, Buliide, Pilolodaa, Lekobalo dan Buladu), Kecamatan Hulondalagi (Siendeng), Kecamatan Ombulo Raya (Botu dan Talumolo) dan di Kecamatan Dungingi (Tulatengi dan Huangobotu). Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa penyebab Kota Gorontalo rawan dilanda banjir adalah curah hujan yang tinggi berkisar antara 106 – 138 mm/tahun, bentuk bentang alamnya yang dominan pedataran, jenis tanah dengan permeabilitas (daya serap air) tanah di Kota Gorontalo rendah bervariasi antara 3,0 x 10-07 cm/detik hingga 2,54 x 10-06 cm/detik, muka air tanah dangkal berkisar antara 1 –2,25 meter dan tata guna lahan

---

[11] PP Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang, Penjelasan

[12] *Ibid*, Penjelasan

[13] Kasim, Muh. dan Yayu Indriati. *Penentuan Zonasi Daerah Tingkat Kerawanan Banjir di Kota Gorontalo Provinsi Gorontalo untuk Mitigasi Banjir*. Universitas Negeri Gorontalo, hal. 11

[14] LHP BPK Perwakilan Provinsi Gorontalo Nomor 08/LHP/XIX.GOR/12/2020 tanggal 17 Desember 2020, hal. 10

yang kurang baik dimana wilayah hutan dijadikan areal pertambangan rakyat dan perkebunan tanaman semusim.[15]

Tulisan hukum ini membahas mengenai kebijakan penataan ruang berbasis mitigasi risiko banjir oleh Pemerintah Kota Gorontalo dalam rangka manajemen pengendalian banjir di Kota Gorontalo. Tulisan hukum ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Pengumpulan data dilakukan secara sekunder yang diperoleh dari jurnal karya ilmiah dan buku serta data primer yang diperoleh dari Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Provinsi Gorontalo.

BAB II PERMASALAHAN

1. Bagaimana strategi Pemerintah Kota Gorontalo dalam rangka pengaturan penataan ruang sebagai upaya mitigasi dan adaptasi banjir?
2. Bagaimana strategi Pemerintah Kota Gorontalo dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang sebagai upaya mitigasi dan adaptasi banjir?
3. Apa yang menjadi potensi kendala dan solusi penyelenggaran penataan ruang di Kota Gorontalo sebagai upaya mitigasi dan adaptasi banjir?

BAB III PEMBAHASAN

1. Strategi Pemerintah Kota Gorontalo dalam rangka penataan ruang sebagai upaya mitigasi dan adaptasi banjir

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 menyatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tujuan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang tercantum dalam bagian menimbang Undang-Undang tersebut

[15] Kasim, Muh. dan Yayu Indriati. *Penentuan Zonasi Daerah Tingkat Kerawanan Banjir di Kota Gorontalo Provinsi Gorontalo untuk Mitigasi Banjir*. Universitas Negeri Gorontalo, hal. 11

adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni autos yang berarti "sendiri" dan nomos yang mempunyai arti "undang-undang". Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*). Namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah), utamanya mencakup zelfbestuur (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai eigen huishouding (menjalankan rumah tangganya sendiri).[16]

Pemerintah Kota Gorontalo berupaya menjalankan kewajiban otonomi melalui upaya pengendalian banjir. Kegiatan pengendalian banjir di Kota Gorontalo melalui penataan ruang sebagai upaya mitigasi dan adaptasi

Pengaturan mengenai mitigasi dinyatakan secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana. Mitigasi didefinisikan sebagai serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana.

Tujuan mitigasi dan adaptasi bencana dalam UU Tentang Penanggulangan Bencana disebutkan untuk mengurangi risiko bencana pada masyarakat yang berada dalam kawasan rawan bencana. Kegiatan mitigasi dilaksanakan melalui:

a. pelaksanaan penataan ruang;
b. Pengaturan pembangunan, pembangunan infrastruktur, dan tata bangunan.
c. Penyelanggaraan pendidikan, penyuluhan, dan pelatihan, baik secara konvensional maupun modern.

Penanggulangan bencana tidak hanya melalui strategi mitigasi namun dapat dilakukan dengan strategi adaptasi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana. Pengertian adaptasi bencana sesuai Undang Undang 24 Tahun 2007 adalah penyesuaian sistem alam dan manusia terhadap

[16] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hal. 83

stimulus bencana alam nyata atau yang diharapkan tidak ada dampak-dampaknya, yang menyebabkan kerugian atau mengeksploitasi kesempatan-kesempatan yang memberi manfaat. Pola penataan ruang sebagai bagian dari strategi penanggulangan banjir merupakan gabungan dari strategi mitigasi dan adaptasi banjir.

Pengaturan penataan ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam penataan ruang[17]. Pengaturan penataan ruang diselenggarakan untuk mewujudkan ketertiban dalam penyelenggaraan penataan ruang, memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan penataan ruang dan mewujudkan keadian bagi seluruh pemangku kepentingan dalam penyegaraan penataan ruang[18]. Pengaturan penataan ruang dilakukan melalui penyusunan dan penetapan pedoman yang memuat norma, standar, prosedur, dan kriteria bidang penataan ruang.[19]

Pengaturan penataan ruang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Rencana tata ruang merupakan hasil dari perencanaan tata ruang. Rencana tata ruang terdiri dari rencana umum tata ruang dan rencana detail tata ruang. Rencana detail tata ruang disusun sebagai perangkat operasional rencana umum tata ruang atau rencana secara terperinci tentang tata ruang wilayah kabupaten/kota yang dilengkapi dengan peraturan zonasi kabupaten/kota[20]. Rencana tata ruang wilayah kota diantaranya menjadi acuan untuk penyusunan rencana detail tata ruang kota dan pemanfaatan ruang serta pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kota.[21] Rencana detail tata ruang disusun apabila rencana umum tata ruang belum dapat dijadikan dasar dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang dan/atau rencana umum tata ruang yang mencakup wilayah perencanaan yang luas dan skala peta dalam rencana umum tata ruang tersebut memerlukan perincian sebelum dioperasionalkan. [22]

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, diantaranya mengatur perihal ketentuan minimal yang harus

[17] PP Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Pasal 1 angka 10
[18] *Ibid*, Pasal 2
[19] *Ibid*, Pasal 3
[20] *Ibid*, Pasal 1 angka 6
[21] *Ibid*, Pasal 21 ayat (4)
[22] UU Nomor 11 Tahun 2020, Pasal 14 ayat (5)

dituangkan oleh pemerintah kabupaten/kota dalam rencana tata ruang dan rencana detail tata ruang dengan rincian sebagai berikut:

a. Rencana tata ruang wilayah kota diantaranya paling sedikit memuat:[23]
   1) tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kota;
   2) rencana struktur ruang wilayah kota;
   3) rencana pola ruang wilayah kota;
   4) arahan pemanfaatan ruang wilayah kota; dan
   5) ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota yang berisi ketentuan umum zonasi, ketentuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, ketentuan insentif dan disinsentif serta arahan sanksi.
b. Rencana detail tata ruang kota paling sedikit memuat:[24]
   1) tujuan penataan wilayah perencanaan;
   2) rencana struktur ruang;
   3) rencana pola ruang;
   4) ketentuan pemanfaatan ruang; dan
   5) peraturan zonasi.

Pemerintah Kota Gorontalo dalam rangka pengaturan penataan ruang telah menerbitkan beberapa regulasi yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Wali Kota (Perwali), dengan rincian sebagai berikut:

a. Perda Kota Gorontalo Nomor 9 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Gorontalo Tahun 2019 s.d. 2039 yang diantaranya mengatur mengenai rencana umum tata ruang meliputi tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kota, rencana struktur ruang, rencana pola ruang, penetapan kawasan strategis, dan arahan pemanfaatan ruang, ketentuan pengendalian pemanfaatan, dan hak, kewajiban dan bentuk peran masyarakat. Peraturan ini mengatur beberapa ketentuan mengenai upaya-upaya pengendalian pemanfaatan ruang sebagai upaya pengendalian banjir/genangan, dengan rincian sebagai berikut:
   1) ketentuan insentif dan disinsentif; dan
   2) ketentuan sanksi pelanggaran pemanfaatan ruang.

[23] PP Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Pasal 21 ayat (3)
[24] *Ibid*, Pasal 56 ayat (3)

b. Perwali Gorontalo Nomor 44 Tahun 2021 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Gorontalo yang diantaranya mengatur mengenai rencana struktur ruang, rencana pola ruang, ketentuan pemanfaatan ruang, dan peraturan zonasi yang lebih detail. Peraturan ini diantaranya mengatur beberapa ketentuan mengenai upaya-upaya pengendalian pemanfaatan ruang sebagai upaya pengendalian banjir/genangan air, dengan rincian sebagai berikut:[25]

1) Klasifikasi zona dan jenis kegiatan

   Kegiatan apa saja yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan dalam setiap zona yang telah ditetapkan. Contohnya adalah zona perlindungan setempat yang merupakan bagian kawasan lindung yang mempunyai pokok sebagai perlindungan terhadap sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau atau waduk, dan kawasan mata air. Tujuan penetapan zona ini adalah untuk menjaga kelestarian fungsi pantai, waduk, dan sungai dan menjaga kawasan dari aktivitas manusia. Kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak diperbolehkan di sempadan sungai adalah pendirian bangunan. Kegiatan pembangunan yang diperbolehkan adalah bangunan yang dimaksudkan untuk pengelolaan badan air, pemanfaatan air dan/atau pelabuhan.

2) Ketentuan intensitas pemanfaatan ruang pada setiap klasifikasi zona yang telah ditetapkan meliputi (diantaranya):

   a) Koefisien Dasar Bangunan (KDB) yang mengatur tentang besaran luas lahan terbangun pada lantai dasar bangunan yang boleh dibangun. Tujuan penentuan KDB diantaranya adalah agar peresapan air tidak terganggu.

   b) Koefisien Dasar Hijau (KDH) yang mengatur tentang luas lahan terbuka untuk penanaman tanaman dan/atau peresapan air yang harus dipenuhi oleh pemilik bangunan. KDH ini sangat penting sebagai wilayah resapan air. Semakin kecil KDH maka *run off* dan potensi banjir akan semakin tinggi.

3) Ketentuan Tata Bangunan meliputi ketentuan mengenai Garis Sempadan Bangunan (GSB). GSB minimum ditetapkan dengan mempertimbangkan keselamatan, risiko kebakaran, Kesehatan, kenyamanan dan estetika.

[25] Perwali Gorontalo Nomor 44 Tahun 2021 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Gorontalo

c. Perwali Gorontalo Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Beririgasi Teknis di Kota Gorontalo. Salah satu tujuan dari pengendalian alih lahan adalah untuk memastikan terselenggaranya pemanfaatan ruang Kota Gorontalo yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan untuk penanggulangan/pencegahan banjir. Strategi pengendalian alih fungsi lahan sawah beririgasi teknis di Kota Gorontalo diarahkan pada terwujudnya pemanfaatan sumber daya alam maupun sumber daya buatan yang lestari melalui:[26]

   1) Mendorong pemanfaatan lahan persawahan secara melalui *support* terhadap pengembangan berbagai komoditas yang bernilai ekonomi dengan dukungn teknologi tepat guna dan pembinaan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menciptakan sistem usaha tani yang modern dan ramah lingkungan; dan
   2) Memperlambat laju alih fungsi lahan sawah beririgasi teknis melalui berbagai kebijakan dan Langkah terpadu untuk mempertahanan keberadaan lahan sawah sebagai Kawasan benilai ekologis bagi kawasan di sekitarnya dalam mengeliminir potensi kejadian banjir.

   Pengawasan dan pengendalian atas alih fungsi lahan beririgasi teknis dilakukan secara berjenjang oleh pemerintah kota, pemerintah kecamatan dan pemerintah kelurahan sesuai kewenangannya.[27]

d. Perwali Gorontalo Nomor 15 Tahun 2019 tentang Izin Pemanfaatan Ruang yang mengatur tentang izin pemanfaatan ruang dan tata cara serta persyaratan izin pemanfaatan ruang. Izin pemanfaatan ruang meliputi izin lokasi, izin mendirikan bangungan, dan izin lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tujuan penerapan izin pemanfaatan ruang adalah[28]

   1) melindungi kepentingan umum
   2) menghindari eksternalitas negatif; dan

[26] Perwali Gorontalo Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Beririgasi Teknis di Kota Gorontalo, Pasal 4
[27] *Ibid*, Pasal 8
[28] Perwali Gorontalo Nomor 15 Tahun 2019 tentang Izin Pemanfaatan Ruang, Pasal 3

3) menjamin pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang, rencana detail tata ruang, peraturan zonasi, serta pedoman dan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

2. Strategi Pemerintah Kota Gorontalo dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang sebagai upaya pengendalian banjir

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pasal 11 ayat (2), mengatur bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota diantaranya memiliki wewenang untuk pengendalian pemanfataan ruang. Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang sehingga tercapai keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, serta terlindunginya fungsi ruang untuk mencegah dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.[29]

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Pasal 148 diantaranya mengatur bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui pemberian insentif dan disinsentif, pengenaan sanksi, dan penyelesaian sengketa penataan ruang.[30] Pengendalian pemanfaatan ruang dapat dilaksanakan dengan melibatkan kelompok masyarakat, forum penataan ruang, asosiasi profesi, dan lain-lain. Selain itu, pengendalian pemanfaatan ruang dapat dilakukan dengan menggunakan pengembangan inovasi teknologi, yang antara lain berupa pengaduan *online*, sistem teknologi informasi, dan lain-lain.[31]

Strategi Pemerintah Kota Gorontalo dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang telah melaksanakan berbagai upaya, dengan uraian sebagai berikut:

a. Pengaturan bentuk insentif dan disinsentif

Pemberian insentif dan disinsentif dalam penataan ruang diselenggarakan untuk:[32]

[29] UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 3
[30] PP Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Pasal 148
[31] *Ibid*, Pasal 147 dan Penjelasan
[32] Perda Kota Gorontalo Nomor 9 Tahun 2019 tentang RTRW Kota Gorontalo Tahun 2019 –2039, Pasal 100

a) meningkatkan upaya pengendalian pemanfaatan ruang dalam rangka mewujudkan tata ruang sesuai dengan rencana tata ruang;
b) memfasilitasi kegiatan pemanfaatan ruang agar sejalan dengan rencana tata ruang; dan
c) meningkatkan kemitraan semua pemangku kepentingan dalam rangka pemanfaatan ruang yang sejalan dengan rencana tata ruang.

Insentif dapat diberikan untuk kegiatan pemanfaatan ruang pada kawasan yang didorong pengembangannya[33]. Sedangkan disinsentif diberikan untuk kegiatan pemanfaatan ruang pada kawasan yang dibatasi pengembangannya[34]. Bentuk insentif dan disinsentif yang diatur oleh Pemerintah Kota Gorontalo adalah sebagai berikut:

a) Insentif fiskal dan non fiskal
    1. Insentif fiskal yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dapat berupa pemberian keringanan pajak dan/atau pengurangan retribusi.
    2. Insentif non fiskal, dapat berupa:
        a. Pemberian kompensasi;
        b. Subsidi silang;
        c. Kemudahan perizinan;
        d. Imbalan;
        e. Sewa ruang;
        f. Urun saham;
        g. Penyediaan prasarana dan sarana;
        h. Penghargaan; dan/atau
        i. Publikasi atau promosi.
b) Disinsentif fiskal dan non fiskal
    1. Disinsentif fiskal berupa pengenanaan pajak yang tinggi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
    2. Disinsentif non fiskal dapat berupa:
        a. kewajiban memberi kompensasi;
        b. pensyaratan khusus dalam perizinan;
        c. kewajiban memberi imbalan; dan/atau

[33] *Ibid*, Pasal 101
[34] *Ibid*, Pasal 106

d. pembatasan penyediaan prasarana dan sarana.

Berdasarkan Pasal 110, Perda No. 9 Tahun 2019 tentang RTRW Kota Gorontalo Tahun 2019 – 2039, diantaranya mengatur bahwa Pemerintah Kota Gorontalo mengatur mengenai mekanisme pemberian insentif dan disinsentif dalam bentuk peraturan wali kota. Namun sampai dengan akhir Agustus 2022, peraturan pemberian insentif dan disinsentif belum diterbitkan.

b. Pelibatan masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang

Pemerintah Kota Gorontalo telah berupaya melakukan pembinaan penataan ruang dengan melaksanakan sosialisasi dan penyebarluasan informasi penyelenggaraan penataan ruang dalam rangka meningkatkan kesadaran, pengetahuan, dan pemahaman terkait penataan ruang yang diharapkan masyarakat dapat ikut berperan aktif dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan rencana tata ruang yang telah ditetapkan, memberikan masukan terkait arahan dan/atau peraturan zonasi, perizininan, pemberian insentif dan/atau disinsentif serta pengenaan sanksi. Upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Gorontalo, dengan rincian kegiatan sebagai berikut:

1) Kegiatan sosialisasi terkait peraturan tentang tata ruang

Dalam rangka meningkatkan pemahaman masyarakat terkait tata ruang bertambah, Pemerintah Kota Gorontalo melalui Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang (PUPR), dan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) melaksanakan sosialisasi secara tatap muka dengan masyarakat. Tujuan kegiatan sosialisasi ini adalah memberikan informasi kepada masyarakat dan aparat pemerintah agar lebih memahami arahan tata ruang di Kota Gorontalo sesuai Peraturan RTRW Kota Gorontalo tahun 2019 s.d. 2039 dan Peraturan RDTR tahun 2021 s.d. 2041 dan tercapainya penataan kota yang andal dan sesuai peruntukan.[35]

[35] Sosialisasi RDTR Kota Gorontalo Tahun 2021-2041, diakses pada situs *https://pupr.gorontalokota.go.id/*

Gambar 1 Sosialisasi Peraturan Tata Ruang

Sumber: https://pupr.gorontalokota.go.id/

2) Penyebarluasan informasi melalui media informasi dan media cetak

Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Pasal 6 diantaranya mengatur bahwa Pemerintah daerah wajib menyusun dan menyediakan rencana tata ruang yang telah ditetapkan dalam bentuk digital. Hal tersebut dimaksudkan agar dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat untuk mendapatkan informasi mengenai kesesuaian rencana lokasi kegiatan dan/atau usahanya dengan rencana tata ruang.[36]

Pemerintah Kota Gorontalo telah melaksanakan penyebaran informasi terkait rencana tata ruang dan informasi lainnya melalui media informasi dan media cetak, dengan rincian sebagai berikut:

a) Media Informasi

Pemerintah Kota Gorontalo melalui Dinas PUPR melakukan penyebarluasan informasi tata ruang melalui *website* dengan laman https://pupr.gorontalokota.go.id/. Berikut contoh gambar *website* tersebut.

Gambar 2 Penyebarluasan Informasi Melalui Media Informasi

Sumber: https://pupr.gorontalokota.go.id/

[36] PP Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Pasal 6 ayat (5)

Total pengunjung *website* tersebut per 8 September 2022 Jam 11.39 Wita adalah sebesar 14.215 *visitor*.

b) Media Cetak

Pemerintah Kota Gorontalo melalui Dinas DPMPTSP melaksanakan penyebaran informasi perizinan tata ruang melalui penyebaran brosur dan banner pada kegiatan *On The Spot and Expo* di Citimall Gorontalo pada tanggal 22 Oktober sampai dengan 23 Oktober 2019 dan kegiatan pameran dalam rangka Hari Ulang Tahun (HUT) Kota Gorontalo ke-291 di Lapangan Taruna Remaja Kota Gorontalo pada tanggal 19 Maret sampai dengan 23 Maret 2019. [37]

c. Pengembangan aplikasi pengaduan masyarakat terkait adanya pelanggaran pemanfaatan ruang

Pemerintah Kota Gorontalo melalui Dinas PUPR mengembangkan aplikasi sebagai sarana pengaduan masyarakat terkait adanya pelanggaran tata ruang secara elektronik bernama *e-warung*. Jumlah masyarakat yang telah meng-*install* aplikasi *e-warung* sebanyak 100+ perangkat.[38] Dengan aplikasi tersebut, diharapkan adanya peran masyarakat untuk melaporkan setiap mengetahui adanya pelanggaran tata ruang. Namun, pada saat ini aplikasi tersebut sudah tidak berfungsi lagi.

d. Pembentukan dan pelibatan Forum Penataan Ruang Kota Gorontalo

Forum Penataan Ruang Kota Gorontalo adalah wadah di tingkat pusat dan daerah yang bertugas untuk membantu pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan memberikan pertimbangan dalam penyelenggaraan penataan ruang.[39] Pemerintah Kota Gorontalo membentuk forum penataan ruang Kota Gorontalo tahun 2022 s.d. 2026 melalui Keputusan Wali Kota Nomor 45/22/I/2022 tanggal 3 Januari 2022 tentang Pembentukan Forum Penataan Ruang Kota Gorontalo. Tujuan pembentukan forum penataan ruang Kota Gorontalo adalah memberikan pertimbangan dalam penyelenggaraan penataan ruang Kota Gorontalo yang

---

[37] LHP BPK Perwakilan Provinsi Gorontalo Nomor 08/LHP/XIX.GOR/12/2020 tanggal 17 Desember 2020, hal. 38

[38] Aplikasi diakses pada situs *https://play.google.com/store/apps/details?id=pu.tataruang.ewarung&hl=en_US&gl=US*

[39] Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 15 Tahun 2021 tentang Koordinasi Penyelenggaraan Penataan Ruang, Pasal 1

dinilai berpotensi menimbulkan kerawanan sosial, gangguan keamanan, kerusakan lingkungan hidup, dan ganggun terhadap fungsi objek vital nasional. [40]

Keanggotaan forum penataan ruang Kota Gorontalo tidak hanya melibatkan OPD Kota Gorontalo namun juga melibatkan instansi vertikal bidang pertanahan, asosiasi profesi yang ditunjuk oleh Ketua Asosiasi Profesi, anggota asosiasi akademisi yang ditunjuk oleh Ketua Asosiasi Akademisi dan tokoh masyarakat yang ditunjuk oleh Wali Kota.[41] Tugas forum penataan ruang Kota Gorontalo dalam pengendalian pemanfaatan ruang adalah sebagai berikut:[42]

1) Memberikan pertimbangan penetapan bentuk dan mekanisme pemberian insentif dan disinsentif dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang daerah kota;
2) Memberikan pertimbangan penyelesaian sengketa penataan ruang sebagai akibat adanya perbedaan kebijakan pengaturan antar instansi pemerintah dalam 1 (satu) kota; dan
3) Memberikan pertimbangan penetapan tindakan sanksi atas pelanggaran pemanfaatan ruang dan/atau kerusakan fungsi lingkungan.

e. Penegakan peraturan terkait tata ruang dalam mengubah perilaku masyarakat dan penyelesaian sengketa penataan ruang

Pelaksanaan peraturan perundang-undangan tidak akan efektif apabila tidak disertai dengan penegakan hukum. Penegakan hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan dapat bermacam-macam bentuknya salah satunya dituangkan dalam ketentuan sanksi, berupa sanksi pidana, sanksi perdata, atau administratif. Secara umum, sanksi dalam peraturan perundang-undangan, termasuk juga sanksi administratif biasanya dikaitkan dengan atau sebagai konsekuensi dari suatu norma yang dirumuskan dalam bentuk larangan, perintah (keharusan), atau kewajiban pada umumnya akan mengalami kesulitan dalam penegakannya apabila tidak disertai dengan sanksi.[43]

---

[40] Keputusan Wali Kota Nomor 45/22/I/2022 tentang Pembentukan Forum Penataan Ruang Kota Gorontalo, Diktum Kedua

[41] Peraturan Wali Kota Nomor 44 Tahun 2021 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Gorontalo

[42] Keputusan Wali Kota Nomor 45/22/I/2022 tentang Pembentukan Forum Penataan Ruang Kota Gorontalo, Diktum Ketiga

[43] Setiadi, Wicipto. 2009. *Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Peundang-Undangan*.

Penegakan hukum dibutuhkan agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan dan untuk mitigasi bencana seperti terjadinya banjir atau genangan air yang mengganggu kepentingan umum, yang diantaranya disebabkan pembangunan di atas saluran drainase atau pembangunan rumah didaerah sempadan sungai. Penegakan hukum oleh aparat yang berwenang melalui pemberian sanksi yang tegas diharapkan mampu memberikan dampak yang signifikan dengan berkurangnya pelanggaran atas ketentuan tata ruang yang telah ditetapkan.[44]

Pengenaan sanksi pelanggaran pemanfaatan ruang merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap orang yang terbukti melakukan pelanggaran pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi[45]. Pelanggaran pemanfaatan ruang meliputi:[46]

1) pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang;
2) pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diberikan oleh pejabat yang berwenang;
3) pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan persyaratan izin yang diberikan oleh pejabat yang berwenang; dan/atau
4) menghalangi akses terhadap kawasan yang dinyatakan oleh peraturan perundang-undangan sebagai milik umum.

Pengenaan sanksi pelanggaran pemanfaatan ruang tidak hanya diberikan kepada pemanfaat ruang yang tidak sesuai dengan ketentuan perizinan pemanfaatan ruang, tetapi dikenakan pula kepada pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin pemanfaatan ruang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.[47] Sanksi pelanggaran pemanfaatan ruang dapat berupa sanksi administratif dan/atau sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

---

[44] LHP BPK Perwakilan Provinsi Gorontalo Nomor 08/LHP/XIX.GOR/12/2020 tanggal 17 Desember 2020
[45] Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 39
[46] Perda Kota Gorontalo Nomor 9 Tahun 2019 tentang RTRW Kota Gorontalo Tahun 2019 s.d. 2039, Pasal 111 ayat (2)
[47] Sugiarto, Agus. 2017. *Implementasi Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Sanksi Administratif dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik, Vol 5, No. 1. Jawa Timur: Universitas Airlangga

Pemerintah Kota Gorontalo telah menetapkan sanksi pelanggaran pemanfaatan ruang yang dituangkan dalam Perda Nomor 9 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Kota Gorontalo Tahun 2019 s.d. 2039. Sanksi pelanggaran pemanfaatan ruang ditetapkan berupa sanksi administrasi dan sanksi pidana. Sanksi administrasi diatur pada Pasal 111 ayat (3) meliputi peringatan tertulis, penghentikan sementara kegiatan, penghentian sementara pelayanan umum, pemutusan jaringan utilitas, penutupan lokasi, pencabutan izin, pembatalan izin, pembongkaran bangunan, pemulihan fungsi ruang, denda administratif, bagi pihak pemberi izin dapat dikenai sanksi pemberhentian secara tidak dengan hormat dari jabatannya, dan bagi pihak korporasi dapat dikenai sanksi pencabutan izin usaha dan pencabutan status bahan hukum.[48] Sedangkan ketentuan sanksi pidana yang berkaitan dengan pelanggaran pemanfaatan ruang diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang.

Selain itu, Pemerintah Kota Gorontalo melalui Dinas PUPR juga telah mengimplementasikan beberapa sanksi pelanggaran tata ruang melalui kegiatan sebagai berikut:

1) Peninjauan lapangan untuk memantau potensi terjadinya pelanggaran pemanfaatan ruang. Peninjauan lapangan dilakukan terhadap bangunan-bangunan yang baru berdiri namun tidak dilaksanakan terhadap bangunan-bangunan yang sudah lama. Apabila ditemukan pelanggaran, Dinas PUPR hanya memberikan sanksi administratif peringatan tertulis berupa surat teguran.[49]
2) Pembongkaran 98 bangunan yang tidak memenuhi ketentuan teknis bangunan meliputi pelanggaran GSB dan/atau bangunan diatas saluran drainase dan tidak sesuai dengan fungsi ruang. Pembongkaran dilakukan pada tahun 2019 di Kecamatan Kota Timur dan Kota Utara dengan bekerja sama dengan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP).[50]

---

[48] Perda Kota Gorontalo Nomor 9 Tahun 2019 tentang RTRW Kota Gorontalo Tahun 2019 s.d. 2039

[49] LHP BPK Perwakilan Provinsi Gorontalo Nomor 08/LHP/XIX.GOR/12/2020 tanggal 17 Desember 2020, hal. 56 dan 57

[50] *Ibid*, hal. 28 dan 57

3. **Potensi kendala dan solusi pelaksanaan strategi penataan ruang sebagai upaya pengendalian banjir di Kota Gorontalo**

   a. **Potensi kendala/permasalahan**

      1) Kurangnya kesadaran dan pelibatan peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang

         Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang, diantaranya mengatur bahwa bentuk peran serta masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang diantaranya dapat berupa:[51]

         a) keikutsertaan dalam memantau dan mengawasi pelaksanaan rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
         b) pelaporan kepada instansi dan/atau pejabat yang berwenang dalam hal menemukan dugaan penyimpangan atau pelanggaran kegiatan pemanfaatan ruang yang melanggar rencana tata ruang yang telah ditetapkan; dan
         c) pengajuan keberatan terhadap keputusan pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

         Ada beberapa hambatan dan kendala dalam pelibatan peran masyarakat, baik dilihat dari sisi kesiapan pemerintah, maupun dilihat dari sisi kesiapan masyarakatnya, dengan rincian sebagai berikut:[52]

         a) Hambatan dan kendala yang datang dari sisi masyarakat adalah kemajemukan masyarakat itu sendiri, baik dari segi tingkat pendidikan, tingkat penghasilan, suku bangsa, dan lain sebagainya. Selain itu adanya *image* atau anggapan masyarakat yang negatif terhadap pemerintah seperti:
            1. anggapan bahwa kebijakan pemerintah selama ini belum sepenuhnya berorientasi kepada masyarakat, sehingga masyarakat merasa tidak perlu terlibat langsung dan menyampaikan aspirasinya;

---

[51] PP Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang, Pasal 9

[52] Hastuti, Hesty. 2011. *Penelitian Hukum tentang Peran Serta Masyarakat Dalam Pengaturan Tata Ruang.* Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Hal 65 - 66

2. belum terbukanya pemerintah dalam proses penyelenggaraan penataan ruang (informasi rencana tata ruang). Penyelenggaraan penataan ruang dianggap belum dilakukan secara transparan, serta belum efisien dan efektif; dan
3. rendahnya akuntabilitas pemerintah dalam upaya-upaya penyelenggaraan penataan ruang yang terlihat dari adanya penyimpangan di lapangan.

Hambatan dan kendala tersebut semakin besar, ketika terjadi perbedaan pemahaman antara pemerintah dan masyarakat mengenai tingkat pelibatan peran masyarakat. Pemerintah menganggap dengan dilaksanakannya proses sosisalisasi dan konsultasi (FGD), berarti pelibatan peran masyarakat sudah dilaksanakan. Sedangkan bagi masyarakat, proses pelibatan peran masyarakat adalah sampai dengan tahapan pengambilan keputusan.[53]

b) Hambatan yang datang dari sisi kesiapan pemerintah adalah adanya resistensi birokrasi, karena menganggap masyarakat belum siap untuk dilibatkan. Kapasitas masyarakat dianggap masih terbatas, baik secara teknis maupun psikis (etika dan moral) dalam iklim demokrasi saat ini. Selain itu aparat pemerintah masih enggan mendelegasikan kewenangannya kepada masyarakat, terkait dengan persoalan atau kerumitan yang akan ditemui di kemudian hari bila peran masyarakat tersebut terlalu besar. Terkait dengan kewenangan tersebut, aparat pemerintah sebenarnya tidak berkeberatan untuk mendelegasikan kewenangannya. Namun, pendelegasian tersebut harus disesuaikan dengan tingkat kesiapan masyarakatnya[54]

2) Kurangnya ketegasan penegakan hukum oleh Pemerintah Kota Gorontalo bagi setiap orang yang melanggar ketentuan dalam pemanfaatan ruang

Hasil pemeriksaan BPK Perwakilan Provinsi Gorontalo atas penegakan peraturan tata ruang di Kota Gorontalo sebagaimana tertuang dalam LHP

[53] Hastuti, Hesty. 2011. *Penelitian Hukum tentang Peran Serta Masyarakat Dalam Pengaturan Tata Ruang.* Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, hal. 66
[54] *Ibid*, Hal 67

Nomor 08/LHP/XIX.GOR/12/2020 tanggal 17 Desember 2020, diantaranya diketahui bahwa penegakan peraturan terkait tata ruang belum optimal dalam merubah perilaku masyarakat dalam rangka mitigasi banjir/genangan air yang terdiri dari beberapa permasalahan yaitu:

a) Pemerintah Kota Gorontalo melalui Dinas PUPR menerbitkan advis teknis izin pemanfaatan ruang tidak sesuai dengan ketentuan tata ruang di Kota Gorontalo[55]

   Salah satu izin pemanfaatan ruang adalah Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Hasil pemeriksaan menunjukkan bahwa terdapat advis teknis dokumen IMB yang tidak memenuhi ketentuan teknis GSB namun tetap diterbitkan Dinas PUPR.

b) Pemberian sanksi atas pelanggaran tata ruang belum dilaksanakan secara optimal

   Hasil pemeriksaan atas upaya penegakan hukum terhadap pelanggaran tata ruang menunjukkan hal sebagai berikut:

   1. Sanksi berupa peringatan tertulis atas bangunan yang tidak memenuhi teknis bangunan belum sepenuhnya ditindaklanjuti oleh para pelanggar

      Sejak Tahun 2019 sampai dengan Semester I Tahun 2020 telah menetapkan sebanyak 124 pelanggaran terkait dengan bangunan yang tidak memenuhi ketentuan teknis bangunan meliputi pelanggaran GSB dan/atau bangunan di atas saluran drainase dan tidak sesuai fungsi ruang. Penetapan pelanggaran tersebut diikuti dengan pemberian peringatan tertulis kepada para pelanggar. Dari jumlah pelanggaran tersebut, sebanyak 104 pelanggaran telah ditindaklanjuti. Dari 104 tindaklanjut tersebut, sebanyak 98 berbentuk pembongkaran yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Gorontalo dan 16 ditindaklanjuti oleh pemilik bangunan dengan melakukan perbaikan bangunan. Sedangkan sebanyak 20 pelanggaran belum ditindaklanjuti rekomendasinya oleh

[55] LHP BPK Perwakilan Provinsi Gorontalo Nomor 08/LHP/XIX.GOR/12/2020 tanggal 17 Desember 2020, hal. 55

pemilik bangunan. Pemerintah Kota Gorontalo hanya memberikan surat teguran kedua dan ketiga kepada tiga pelanggar.[56]

2. Pemerintah Kota Gorontalo belum memiliki upaya lain untuk mengatasi pelanggaran tata ruang selain pemberian sanksi berupa peringatan tertulis, penghentian pekerjaan, dan pembongkaran, meskipun jenis sanksi pelanggaran tata ruang yang dapat diberikan oleh Pemerintah Kota Gorontalo telah diatur dalam Perda Nomor 9 Tahun 2019 tentang RTRW Kota Gorontalo Tahun 2019 – 2039. Hal tersebut disebabkan karena peraturan pelaksanaan/mekanisme pelaksanaan atas pengenaan sanksi tersebut belum ditetapkan.[57]
3. Penertiban bangunan di garis sempadan Sungai Bone dan Sungai Tamalate belum dilaksanakan[58].

   Salah satu kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak diperbolehkan di kawasan sempadan sungai adalah pendirian bangunan. Kegiatan pembangunan yang diperbolehkan adalah bangunan yang dimaksudkan untuk pengelolaan badan air, pemanfaatan air dan/atau pelabuhan. Pemberian sempadan yang cukup terhadap sungai merupakan upaya utama untuk perlindungan dan pelestarian fungsi sungai. Berdasarkan data pendataan bangunan yang dilaksanakan oleh Bidang Penataan Ruang Dinas PUPR (2020), diketahui bahwa terdapat 219 bangunan rumah masyarakat yang dibangun di sepanjang bantaran Sungai Bone.

Direktur Jaring Advokasi Pengelolaan Sumber Daya Alam (Japesda) Gorontalo, Nurain Lapolo menjelaskan bahwa kebijakan Pemerintah Provinsi Gorontalo yang melakukan alih fungsi tanah di kawasan TNBNW seluas 14.000 hektare, tertuang dalam SK.325/Menhut-II/2010 mendukung kondisi kerusakan hutan yang juga berkontribusi besar terhadap banjir di Gorontalo.[59]

---

[56] *Ibid, hal. 56-57*

[57] LHP BPK Perwakilan Provinsi Gorontalo Nomor 08/LHP/XIX.GOR/12/2020 tanggal 17 Desember 2020, hal. 57

[58] *Ibid*, hal. 58

[59] Pertambangan Hingga Alih Fungsi Lahan Jadi Sebab Banjir di Gorontalo diakses pada situs *https://sulsel.suara.com/read/2020/08/05/111924/pertambangan-hingga-alih-fungsi-lahan-jadi-sebab-banjir-di-gorontalo?page=2*

Selain itu, Kepala Dinas Kelautan, Perikanan dan Pertanian (DKPP) Kota Gorontalo, Fitria S Bagu menyatakan bahwa lahan di Kota Gorontalo berbentuk cekung dan kegiatan alih fungsi lahan persawahan untuk optimalisasi bangunan, bisa menjadi salah satu penyebab banjir. Hal tersebur karena apabila daerah resapan air habis, maka banjir pasti datang.[60]

b. Solusi

1) Pemerintah Kota Gorontalo lebih meningkatkan pembinaan penataan ruang melalui sosialisasi dan penyebarluasan pengendalian pemanfaatan ruang dan mengembangkan sarana pengaduaan masyarakat

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang, diantaranya mengatur bahwa pemerintah daerah dalam meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang, diantaranya berkewajiban untuk:[61]

a) melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai pengendalian pemanfaatan ruang; dan
b) menyediakan sarana yang memudahkan masyarakat dalam menyampaikan pengaduan atau laporan terhadap dugaan penyimpangan atau pelanggaran kegiatan pemanfaatan ruang yang melanggar rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Pemerintah Kota Gorontalo dapat melaksanakan langkah/upaya inovatif atau terobosan guna mengikut sertakan masyarakat melalui pemberdayaan masyarakat sekitar untuk turut serta secara aktif dalam pengendalian pemanfaatan ruang menggunakan pola fasilitatif dan/atau kolaboratif dengan melibatkan kecamatan, kelurahan dan pemerintah desa. Selain itu, Pemerintah Kota Gorontalo juga dapat melaksanakan kerja sama terpadu antar berbagai pihak (pemerintah, masyarakat, instansi terkait) dalam pengendalian pemanfaatan ruang melalui pengembangan lebih lanjut (*update)* sarana pengaduan *online e-warung*.

---

[60] Penyebab Banjir di Gorontalo, Mulai dari Pertambangan sampai Alih Fungsi Lahan diakses pada situs *https://ligo.id/penyebab-banjir-di-gorontalo-mulai-dari-pertambangan-sampai-alih-fungsi-lahan/*

[61] PP Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang, Pasal 18

2) Pemerintah Kota Gorontalo melaksanakan penegakan ketentuan penataan ruang dengan pola fasilitatif dan/atau kolaboratif serta adanya c*heck and balanced* dengan melibatkan kecamatan, kelurahan dan pemerintah desa.

Penegakan hukum yang bertanggungjawab (akuntabel) dapat diartikan sebagai suatu upaya pelaksanaan penegakan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik, bangsa dan negara yang berkaitan terhadap adanya kepastian hukum dalam sistem hukum yang berlaku, juga berkaitan dengan kemanfaatan hukum dan keadilan bagi masyarakat. Proses penegakan hukum memang tidak dapat dipisahkan dengan sistem hukum itu sendiri. Sedang sistem hukum dapat diartikan merupakan bagian-bagian proses / tahapan yang saling bergantung yang harus dijalankan serta dipatuhi oleh penegak hukum dan masyarakat yang menuju pada tegaknya kepastian hukum.[62]

Penegakan hukum merupakan langkah strategis dalam penataan ruang. Pembangunan tata ruang yang bermasalah perlu ditegakkan dengan sanksi hukum. Untuk mewujudkan penataan ruang yang membantu penyelenggaraan otonomi daerah sebaik-baiknya, perlu disusun strategi pendayagunaan penataan ruang yang senada dengan semangat otonomi daerah, dengan demikan proses pelaksanaan pembangunan (pembangunan wilayah) diharapkanakan mencapai hasil yang efektif dengan memanfaatkan sumber daya secara efisien.[63]

Pemerintah Kota Gorontalo dapat menyusun langkah – langkah strategis dalam pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang dengan pola fasilitatif dan/atau kolaboratif serta adanya *check and balanced* dengan melibatkan kecamatan, kelurahan dan pemerintah desa.

---

[62] Penegakan Hukum antara Harapan dan Kenyataan diakses pada situs *https://jdih.tanjungpinangkota.go.id/index.php/af5-ft/tulisan-hukum/75-penegakan-hukum-antara-harapan-kenyataan.*

[63] Junef, Muhar. 2016. Penegakan Hukum dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan. Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Vol. 17, No. 4, Hal 387.

BAB IV PENUTUP

1. Pemerintah Kota Gorontalo dalam rangka pengaturan penataan ruang telah menerbitkan beberapa regulasi yang terdiri dari:
   a. Perda Kota Gorontalo Nomor 9 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Gorontalo Tahun 2019 s.d. 2039. Peraturan ini mengatur beberapa ketentuan mengenai upaya-upaya pengendalian pemanfaatan ruang sebagai upaya pengendalian banjir/genangan, dengan rincian sebagai berikut:
      1) ketentuan insentif dan disinsentif; dan
      2) ketentuan sanksi pelanggaran pemanfaatan ruang.
   b. Perwali Gorontalo Nomor 44 Tahun 2021 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Gorontalo. Peraturan ini diantaranya mengatur beberapa ketentuan mengenai upaya-upaya pengendalian pemanfaatan ruang sebagai upaya pengendalian banjir/genangan air, dengan rincian sebagai berikut:
      1) Klasifikasi zona dan jenis kegiatan
         Kegiatan apa saja yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan dalam setiap zona yang telah ditetapkan. Tujuan penetapan zona ini adalah untuk menjaga kelestarian fungsi pantai, waduk, dan sungai dan menjaga kawasan dari aktivitas manusia.
      2) Ketentuan intensitas pemanfaatan ruang pada setiap klasifikasi zona yang telah ditetapkan meliputi (diantaranya):
         a) Koefisien Dasar Bangunan (KDP) yang mengatur tentang besaran luas lahan terbangun pada lantai dasar bangunan yang boleh dibangun. Tujuan penentuan KDB diantaranya adalah agar peresapan air tidak terganggu.
         b) Koefisien Dasar Hijau (KDH) yang mengatur tentang luas lahan terbuka untuk penanaman tanaman dan/atau peresapan air yang harus dipenuhi oleh pemilik bangunan. KDH ini sangat penting sebagai wilayah resapan air. Semakin kecil KDH maka *run off* dan potensi banjir akan semakin tinggi.
         c) Ketentuan Tata Bangunan meliputi ketentuan mengenai Garis Sempadan Bangunan (GSB). GSB minimum ditetapkan dengan mempertimbangkan keselamatan, risiko kebakaran, Kesehatan, kenyamanan dan estetika.

c. Perwali Gorontalo Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Beririgasi Teknis di Kota Gorontalo. Salah satu tujuan dari pengendalian alih lahan adalah untuk memastikan terselenggaranya pemanfaatan ruang Kota Gorontalo yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan untuk penanggulangan/pencegahan banjir.
d. Perwali Gorontalo Nomor 15 Tahun 2019 tentang Izin Pemanfaatan Ruang. Peraturan ini mengatur tentang izin pemanfaatan ruang dan tata cara serta persyaratan izin pemanfaatan ruang. Izin pemanfaatan ruang meliputi izin lokasi, izin mendirikan bangungan, dan izin lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Pemerintah Kota Gorontalo dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang telah melaksanakan berbagai upaya yang terdiri dari menetapkan bentuk insentif dan disinsentif, melibatkan masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang, mengembangkan aplikasi pengaduan masyarakat terkait adanya pelanggaran pemanfaatan ruang, membentuk dan melibatan Forum Penataan Ruang Kota Gorontalo, dan menegakkan peraturan terkait tata ruang dalam mengubah perilaku masyarakat dan penyelesaian sengketa penataan ruang.
3. Dalam pelaksanaan penyelenggaraan penataan ruang, terdapat beberapa permasalahan seperti kurangnya kesadaran dan pelibatan peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang dan kurangnya ketegasan penegakan hukum oleh Pemerintah Kota Gorontalo bagi setiap orang yang melanggar ketentuan dalam pemanfaatan ruang. Atas permasalahan tersebut, terdapat beberapa solusi untuk mencegah atau mengatasi permasalahan tersebut seperti:
   a. Pemerintah Kota Gorontalo lebih meningkatkan pembinaan penataan ruang melalui sosialisasi dan penyebarluasan pengendalian pemanfaatan ruang dan mengembangkan sarana pengaduaan masyarakat; dan
   b. Pemerintah Kota Gorontalo meningkatkan pengawasan dan pengendalian dalam penegakan ketentuan mengenai penataan ruang bagi pemanfaat ruang dan pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin pemanfaatan ruang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang *Penanggulangan Bencana* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang *Penataan Ruang* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang *Cipta Kerja* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2010 tentang *Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 118).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2021 tentang *Penyelenggaraan Penataan Ruang* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 31).

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 15 Tahun 2021 tentang *Koordinasi Penyelenggaraan Penataan Ruang* (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 327).

Peraturan Daerah Kota Gorontalo Nomor 9 Tahun 2019 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Gorontalo Tahun 2019 – 2039* (Lembaran Daerah Kota Gorontalo Tahun 2019 Nomor 9).

Peraturan Wali Kota Gorontalo Nomor 15 Tahun 2019 tentang *Izin Pemanfaatan Ruang*. Berita Daerah Kota Gorontalo Tahun 2019 Nomor 15).

Peraturan Wali Kota Nomor 44 Tahun 2021 tentang *Rencana Detail Tata Ruang Kota Gorontalo.* Berita Daerah Kota Gorontalo Tahun 2021 Nomor 47).

Buku dan Karya Ilmiah

Hastuti, Hesty. 2011. *Penelitian Hukum tentang Peran Serta Masyarakat Dalam Pengaturan Tata Ruang.* Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Indriati Arifin, Yayu dan Muh. Kasim. 2012. *Penentuan Zonasi Daerah Tingkat Kerawanan Banjir di Kota Gorontalo Provinsi Gorontalo untuk Mitigasi Bencana.* Gorontalo: Fakultas Matematika dan IPA Universitas Negeri Gorontalo.

Junef, Muhar. 2016. Penegakan Hukum dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan. Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Vol. 17, No. 4, Hal 387.

Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung,

Qodriyatu, Sri Nurhayati. 2020. *Bencana Banjir: Pengawasan dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Berdasarkan UU Penataan Ruang dan RUU Cipta Kerja*. Jurnal Masalah-Masalah Sosial, Vol. 11, No. 1. Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI.

Setiadi, Wicipto. 2009. *Sanksi Administratif Sebagai Salah Satu Instrumen Penegakan Hukum Dalam Peraturan Peundang-Undangan*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vo. 6, No. 4.

Sugiarto, Agus. 2017. *Implementasi Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Sanksi Administratif dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik, Vol. 5, No. 1. Jawa Timur: Universitas Airlangga.

Bahan Sumber Lain

Penyebab Banjir di Gorontalo, Mulai dari Pertambangan sampai Alih Fungsi Lahan diakses pada situs *https://ligo.id/penyebab-banjir-di-gorontalo-mulai-dari-pertambangan-sampai-alih-fungsi-lahan/*.

Pertambangan Hingga Alih Fungsi Lahan Jadi Sebab Banjir di Gorontalo diakses pada situs *https://sulsel.suara.com/read/2020/08/05/111924/pertambangan-hingga-alih-fungsi-lahan-jadi-sebab-banjir-di-gorontalo?page=2*.

Tujuan Pembangunan Berkelanjutan/*Sustainable Development Goals* (TPB/SDGs), diakses pada situs *https://sdgs.bappenas.go.id/tujuan-11/.*

Geoportal Data Bencana Indonesia, diakses pada situs *https://gis.bnpb.go.id/*.

Sosialisasi RDTR Kota Gorontalo Tahun 2021-2041, diakses pada situs *https://pupr.gorontalokota.go.id/*.

Penegakan Hukum antara Harapan dan Kenyataan diakses pada situs *https://jdih.tanjungpinangkota.go.id/index.php/af5-ft/tulisan-hukum/75-penegakan-hukum-antara-harapan-kenyataan.*

Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Gorontalo. *Efektivitas Manajemen Pengendalian Banjir Tahun Anggaran 2019 s.d. Semester I 2020 pada Pemerintah Kota Gorontalo dan Instansi Terkait Lainnya di Gorontalo.* LHP BPK Nomor 08/LHP/XIX.GOR/12/2020 tanggal 17 Desember 2020.

Disclaimer

Seluruh informasi yang disediakan dalam Tulisan Hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum dan bukan merupakan pendapat instansi.