SULTAN ADAM: JURNAL HUKUM DAN SOSIAL
DOI: https://doi.org/10.71456/sultan.v4i2.2958

TINJAUAN YURIDIS ALIH FUNGSI TERMINAL TIPE C MENJADI RSIA TINO GALO DALAM PERSPEKTIF PERATURAN DAERAH KOTA BENGKULU NOMOR 4 TAHUN 2021 TENTANG RTRW

Legal Review of the Conversion of a Type C Terminal into Tino Galo Mother and Child Hospital from the Perspective of Bengkulu City Regional Regulation Number 4 of 2021 on the Regional Spatial Plan (RTRW)

Magresia Puji Lestari[1*]
Ilham Kurniansyah[2]
Lanna Sari Hasibuan[3]
[*1,2,3] Universitas Bengkulu, Kota Bengkulu, Bengkulu, Indonesia
*email: magresiapuji@gmail.com

Lisensi:CC-BY

Abstrak

Penataan ruang merupakan instrumen hukum publik yang berperan dalam mengarahkan pemanfaatan wilayah secara terencana dan berkelanjutan. Di tingkat daerah, Rencana Tata Ruang Wilayah menjadi dasar hukum dalam menentukan peruntukan dan pemanfaatan ruang untuk berbagai kegiatan pembangunan. Penelitian ini bertujuan menganalisis keabsahan alih fungsi Terminal Tipe C Sungai Hitam menjadi Rumah Sakit Ibu dan Anak Tino Galo di Kota Bengkulu berdasarkan prinsip legalitas dan hukum penataan ruang. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa alih fungsi lahan tersebut dilakukan pada kawasan yang berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2021–2041 diperuntukkan bagi kegiatan transportasi. Pemanfaatan lahan untuk fasilitas kesehatan tanpa didahului perubahan peruntukan ruang menimbulkan persoalan hukum karena tidak sesuai dengan ketentuan mengenai pemanfaatan ruang dalam peraturan daerah tersebut. Penggunaan diskresi atau mekanisme pemanfaatan aset daerah tidak dengan sendirinya mengesampingkan ketentuan tata ruang yang berlaku. Dengan demikian, alih fungsi Terminal Tipe C Sungai Hitam menjadi Rumah Sakit Ibu dan Anak Tino Galo tanpa penyesuaian terhadap rencana tata ruang tidak memenuhi prinsip legalitas dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Kata Kunci:
Alih Fungsi Ruang
Hukum Tata Ruang
Prinsip Legalitas
Rencana Tata Ruang Wilayah
Kepastian Hukum

Keywords:
Spatial Land Conversion
Spatial Planning Law
Principle of Legality
Regional Spatial Plan
Legal Certainty

Abstract

Spatial planning is a public law instrument that plays an important role in directing land use in a planned and sustainable manner. At the local level, the Regional Spatial Plan serves as the legal basis for determining the allocation and utilization of space for various development activities. This study aims to analyze the legality of converting the Sungai Hitam Type C Terminal into Tino Galo Mother and Child Hospital in Bengkulu City based on the principle of legality and spatial planning law. This study employs normative legal research using a statutory approach and a conceptual approach. The results show that the land conversion was carried out in an area designated for transportation activities under Bengkulu City Regional Regulation Number 4 of 2021 concerning the Regional Spatial Plan for 2021–2041. The use of the land for a health facility without prior adjustment of its spatial designation raises legal concerns because it does not conform to the applicable spatial planning provisions. The use of administrative discretion or local asset utilization mechanisms does not automatically override applicable spatial planning regulations. Therefore, the conversion without adjustment to the spatial plan does not comply with the principle of legality and may create legal uncertainty in spatial planning.

Submit Tgl.: 09-Oktober-2026	Diterima Tgl.: 01-November-2026	Diterbitkan Tgl.: 04-November-2026

PENDAHULUAN

Penataan ruang merupakan salah satu instrumen penting dalam penyelenggaraan pembangunan nasional dan daerah, karena ruang merupakan wadah bagi seluruh kegiatan manusia, pembangunan, serta pemanfaatan sumber daya alam dan

sumber daya buatan. Pengelolaan ruang yang tidak terencana dapat menimbulkan berbagai permasalahan seperti konflik pemanfaatan lahan, kerusakan lingkungan, ketidakteraturan pembangunan, serta ketimpangan pembangunan wilayah. Oleh karena itu, penataan ruang diperlukan untuk mewujudkan pembangunan wilayah yang terencana, terpadu, berkelanjutan, dan berkeadilan.[1]

Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menempatkan negara sebagai pemegang mandat untuk mengelola ruang demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Implementasi amanat konstitusi tersebut diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menegaskan bahwa penyelenggaraan penataan ruang bertujuan mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Undang-undang ini menempatkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagai instrumen hukum yang bersifat mengikat, baik bagi pemerintah maupun masyarakat. Dengan demikian, RTRW bukan sekadar dokumen perencanaan, melainkan norma hukum yang memiliki kekuatan regulatif.[2]

Pada tingkat daerah, RTRW ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah. Di Kota Bengkulu, pengaturan tersebut dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 yang berlaku untuk periode 2021–2041. Perda ini mengatur struktur ruang dan pola ruang Kota Bengkulu, termasuk pembagian kawasan peruntukan seperti kawasan permukiman, perdagangan dan jasa, perkantoran, fasilitas kesehatan, serta fasilitas transportasi. Salah satu ketentuan penting dalam Perda tersebut adalah penetapan kawasan Sungai Hitam, Kecamatan Muara Bangkahulu, sebagai Terminal Penumpang Tipe C yang termasuk dalam kategori kawasan peruntukan transportasi. Penetapan ini memiliki konsekuensi hukum bahwa pemanfaatan ruang di kawasan tersebut wajib sesuai dengan fungsi transportasi, kecuali dilakukan perubahan melalui mekanisme revisi Perda RTRW. Namun dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, kawasan Terminal Tipe C Sungai Hitam telah dialihkan fungsinya menjadi lokasi pembangunan RSIA Tino Galo. Rumah sakit ini merupakan fasilitas pelayanan kesehatan milik Pemerintah Kota Bengkulu yang secara substantif termasuk dalam kategori kawasan kesehatan sebagaimana diatur dalam Perda RTRW.[3]

Alih fungsi tersebut menimbulkan persoalan yuridis karena secara normatif terjadi ketidaksesuaian antara fungsi ruang yang ditetapkan dalam Perda RTRW dengan realitas pemanfaatannya di lapangan. Dalam sistem hukum penataan ruang, kesesuaian pemanfaatan ruang merupakan prinsip fundamental yang menjadi dasar penerbitan berbagai bentuk perizinan, termasuk Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR). Secara teoritis, perubahan fungsi ruang yang telah ditetapkan dalam RTRW tidak dapat dilakukan secara sepihak melalui kebijakan administratif. Perubahan tersebut harus ditempuh melalui mekanisme revisi RTRW sesuai prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan daerah. Hal ini berkaitan dengan asas legalitas yang mewajibkan setiap tindakan pemerintahan memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi atau setara. Permasalahan menjadi semakin kompleks ketika pemerintah daerah berada pada posisi ganda sebagai pembentuk Perda RTRW sekaligus sebagai pelaksana kebijakan pembangunan. Dalam konteks ini, timbul pertanyaan mengenai konsistensi dan kepatuhan pemerintah daerah terhadap norma yang dibentuknya sendiri. Apabila pemerintah dapat mengabaikan ketentuan zonasi tanpa revisi formal, maka RTRW berpotensi kehilangan daya ikatnya sebagai instrumen hukum pengendali pembangunan.[4]

[1] Fatmawati, F., Rustan, A., Dirawati, D., & Al Yusak, F. (2024). Aspek hukum dalam pengendalian dan pemanfaatan ruang di Kota Kendari. JURNAL RECHTENS, 13(1), 119–134.

[2] Arnowo, H. (2023). Mengkaji potensi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang (KKPR) untuk pengendalian pemanfaatan ruang dan tertib pertanahan. *Widya Bhumi*, 3(2), 99–112.

[3] Sari, R. M., Taufik, I., Setiawan, B., Kusnadi, E., & Hatta, A. (2024). Penilaian tingkat keterwujudan pola ruang Provinsi Banten sebagai instrumen evaluasi RTRW. *Jendela Kota: Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, 2(2), 1–15.

[4] Priyanta, M., & Zulkarnain, M. (2024). Perubahan paradigma RDTR yang berkelanjutan pasca Undang-Undang Cipta Kerja dalam perencanaan tata ruang. Jurnal Hukum & Pembangunan, 54(2), 313–338.

Pasal 48 Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bengkulu mengatur mengenai kawasan transportasi sebagai bagian dari pola ruang kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 huruf h. Dalam ketentuan tersebut dijelaskan bahwa kawasan transportasi memiliki luas kurang lebih 1.049 hektar yang meliputi kawasan bandara, kawasan pelabuhan, dan kawasan terminal. Khusus untuk kawasan terminal dengan luas kurang lebih 5 hektar, ditetapkan beberapa lokasi terminal yang termasuk dalam kawasan transportasi, salah satunya adalah Kawasan Terminal Tipe C Sungai Hitam yang berada di Kecamatan Muara Bangkahulu. Penetapan kawasan terminal dalam Pasal 48 tersebut menunjukkan bahwa Terminal Tipe C Sungai Hitam secara yuridis merupakan bagian dari kawasan transportasi dalam rencana tata ruang wilayah Kota Bengkulu, sehingga pemanfaatan ruang di kawasan tersebut harus diperuntukkan bagi kegiatan yang berkaitan dengan fungsi terminal dan transportasi. Oleh karena itu, perubahan fungsi kawasan terminal menjadi fungsi lain seperti fasilitas kesehatan pada dasarnya harus dilakukan melalui mekanisme perubahan atau revisi RTRW agar sesuai dengan ketentuan penataan ruang yang berlaku.[5]

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Wulandari (2024) mengkaji pembangunan RSIA Tino Galo dari perspektif desain tata ruang dan prosedur perizinan rumah sakit, serta menyoroti penggunaan mekanisme pinjam pakai sebagai dasar administratif pemanfaatan lahan terminal. Fokus penelitian tersebut lebih menekankan pada aspek legalitas perizinan dan pendekatan pembangunan berkelanjutan. Berbeda dengan penelitian tersebut, penelitian ini tidak menitikberatkan pada prosedur izin rumah sakit maupun mekanisme pengelolaan barang milik daerah, melainkan secara khusus mengkaji alih fungsi ruang sebagai persoalan normatif dalam hukum penataan ruang. Dengan kata lain, penelitian ini menempatkan persoalan pada level konsistensi norma RTRW dan keabsahan perubahan fungsi kawasan tanpa revisi Perda. Dengan demikian, isu sentral yang diangkat bukanlah apakah rumah sakit tersebut memiliki izin operasional, melainkan apakah tindakan alih fungsi Terminal Tipe C menjadi fasilitas kesehatan telah sesuai dengan ketentuan Perda RTRW Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 dan prinsip legalitas dalam hukum administrasi negara. Kajian ini menjadi penting karena menyangkut kepastian hukum dalam penyelenggaraan penataan ruang. Jika perubahan fungsi ruang dapat dilakukan tanpa perubahan norma RTRW, maka hal tersebut berpotensi menciptakan preseden yang melemahkan sistem pengendalian pemanfaatan ruang di daerah. Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan untuk memberikan analisis yuridis yang komprehensif terhadap alih fungsi Terminal Tipe C Sungai Hitam menjadi RSIA Tino Galo dalam perspektif hukum penataan ruang, serta menilai implikasinya terhadap konsistensi norma dan asas legalitas dalam pemerintahan daerah.

Urgensi penelitian ini terletak pada analisis terhadap kedudukan hukum RSIA Tino Galo sebagai sebuah entitas pelayanan kesehatan yang secara faktual berdiri di atas zona transportasi. Secara yuridis, kedudukan sebuah bangunan dalam sistem penataan ruang bersifat melekat pada zonasi yang ditetapkan dalam Perda RTRW, sehingga status hukum RSIA Tino Galo saat ini berada dalam kondisi ambiguitas atau *legal gap*. Di satu sisi, ia merupakan unit pelaksana teknis resmi pemerintah, namun di sisi lain, posisinya secara spasial tidak memiliki landasan hukum di dalam naskah Perda Nomor 4 Tahun 2021 yang masih menetapkan lokasi tersebut sebagai Terminal Tipe C. Dengan demikian, mengkaji kedudukan hukum RSIA ini menjadi sangat vital untuk menentukan apakah keberadaannya dapat dikategorikan sebagai tindakan yang sah secara hukum administrasi atau justru merupakan bentuk pengabaian terhadap hierarki norma yang telah ditetapkan sendiri oleh pemerintah daerah. [6]

Dalam konteks keberadaan RSIA Tino Galo di atas lahan eks-Terminal Tipe C Sungai Hitam, penelitian ini tidak hanya menitikberatkan pada proses perubahan kegunaannya, melainkan lebih mendalami bagaimana kedudukan hukum

[5] Restusari, I., Mansyur, U., & Wicaksono, A. (2024). Analisis prediksi perubahan penggunaan lahan dan keselarasan dengan pola ruang RTRW di Kota Depok. *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, 9(7), 3467–3476.

[6] Asy'ari, M. (2024). Tinjauan yuridis terhadap peran serta masyarakat dalam perencanaan tata ruang wilayah (RTRW) Kabupaten Lombok Timur. *Maqosid: Jurnal Studi Keislaman dan Hukum Ekonomi Syariah*, 12(2), 143–164.

rumah sakit tersebut dalam sistem hukum penataan ruang. Hal ini menjadi penting karena penetapan lokasi RSIA Tino Galo memicu diskrepansi yuridis terkait status legalitas keberadaannya yang menempati zona yang secara normatif masih ditetapkan sebagai kawasan transportasi dalam Perda RTRW. Oleh karena itu, penelitian ini mengkaji persoalan tersebut dengan fokus utama pada kedudukan dan keabsahan posisi RSIA Tino Galo dalam perspektif hukum penataan ruang, guna menilai sejauh mana status hukum rumah sakit tersebut selaras dengan instrumen pengendalian ruang yang berlaku, bukan sekadar meninjau aspek administratif pengelolaan aset daerahnya.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini diarahkan untuk mengkaji dua persoalan utama. Pertama, bagaimana kedudukan hukum Rumah Sakit Ibu dan Anak Tino Galo dalam Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bengkulu Tahun 2021–2041. Kedua, bagaimana alih fungsi Terminal Tipe C Sungai Hitam menjadi Rumah Sakit Ibu dan Anak Tino Galo ditinjau dari prinsip legalitas dan ketentuan perubahan peruntukan ruang dalam sistem hukum penataan ruang. Kedua persoalan tersebut dikaji untuk memperoleh kejelasan mengenai kesesuaian kedudukan dan pemanfaatan ruang Rumah Sakit Ibu dan Anak Tino Galo dengan ketentuan tata ruang yang berlaku serta keabsahan tindakan pemerintah daerah dalam melakukan perubahan fungsi ruang.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*legal research*) yang difokuskan pada pemeriksaan keberadaan norma hukum dan konsistensi pengaturan di dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang RTRW, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk membedah prinsip legalitas dan kepastian hukum terkait kedudukan RSIA Tino Galo. Sumber bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer berupa regulasi penataan ruang, bahan hukum sekunder seperti jurnal hukum dan literatur, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menginventarisasi norma-norma zonasi yang kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif untuk memberikan simpulan yuridis mengenai keabsahan dan kedudukan hukum rumah sakit tersebut dalam sistem tata ruang.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Hukum RSIA Tino Galo Dalam Perda Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 Tentang RTRW

Analisis terhadap kedudukan hukum suatu bangunan dalam perspektif hukum penataan ruang harus berpijak pada prinsip bahwa ruang adalah wadah yang terbatas dan strategis, sehingga setiap pemanfaatannya wajib tunduk pada instrumen hukum perencanaan yang bersifat preskriptif. Dalam konteks Kota Bengkulu, instrumen tertinggi yang mengatur distribusi fungsi ruang adalah Peraturan Daerah (Perda) Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Bengkulu Tahun 2021-2041. Berdasarkan dokumen legal tersebut, kedudukan hukum lahan yang saat ini ditempati oleh RSIA Tino Galo di kawasan Sungai Hitam, Kecamatan Muara Bangkahulu, memiliki status yuridis yang sangat jelas dan kaku sebagai Kawasan Transportasi, spesifiknya sebagai Terminal Penumpang Tipe C.[7]

Secara normatif, kedudukan hukum RSIA Tino Galo dalam Perda RTRW dapat dibedah melalui tiga pilar klasifikasi ruang yang ditetapkan dalam batang tubuh Perda tersebut:

[7] Fatia Kultsum. (2023). Implementasi asas berkelanjutan dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia. *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria*, 3(1), 1–12.

Pertama, jika ditinjau dari Rencana Struktur Ruang sebagaimana diatur dalam Pasal 12 ayat (6) huruf f, Pemerintah Kota Bengkulu secara sadar telah menetapkan bahwa "Terminal Penumpang Tipe C Sungai Hitam di Kecamatan Muara Bangkahulu" adalah bagian integral dari sistem jaringan prasarana lalu lintas jalan. Penetapan ini memberikan mandat hukum bahwa lahan tersebut adalah "titik simpul" transportasi darat yang berfungsi untuk mengatur arus kendaraan angkutan umum, perpindahan moda, serta penyediaan fasilitas tunggu bagi masyarakat. Secara hukum, ketika sebuah lokasi telah ditetapkan sebagai simpul prasarana dalam struktur ruang, maka identitas hukum lahan tersebut terkunci pada fungsi pendukung mobilitas publik.[8]

Kedua, berdasarkan Klasifikasi Pola Ruang dalam Pasal 40, terdapat demarkasi yang sangat tegas antara Kawasan Kesehatan (huruf f) dan Kawasan Transportasi (huruf h). Secara teoritis, pembagian ini bukan sekadar klasifikasi administratif, melainkan manifestasi dari prinsip zonasi yang bertujuan mencegah konflik pemanfaatan ruang (spatial conflict). Kawasan Kesehatan didesain untuk lingkungan yang memiliki standar sanitasi, ketenangan, dan aksesibilitas medis yang tinggi, sedangkan Kawasan Transportasi didesain untuk aktivitas pergerakan kendaraan yang cenderung memiliki tingkat kebisingan dan polusi udara yang lebih tinggi. Dengan menempatkan RSIA Tino Galo di atas lahan Terminal Tipe C, telah terjadi tumpang tindih fungsi ruang yang secara diametral bertentangan dengan desain pola ruang yang telah diundangkan dalam Perda tersebut.[9]

Ketiga, Pasal 48 ayat (1) huruf c angka 3 secara spesifik mengunci lokasi Kawasan Terminal Tipe C Sungai Hitam sebagai bagian dari Kawasan Transportasi dengan luas lahan yang telah diperhitungkan untuk kebutuhan pelayanan transportasi hingga tahun 2041. Berdasarkan fakta hukum ini, posisi RSIA Tino Galo secara de jure tidak memiliki "rumah" atau landasan eksistensi di dalam naskah Perda Nomor 4 Tahun 2021. Di dalam peta lampiran Perda RTRW, titik koordinat tersebut masih berwarna cokelat (simbol transportasi) dan bukan berwarna merah muda (simbol pelayanan umum/kesehatan). Oleh karena itu, keberadaan gedung RSIA Tino Galo di lokasi tersebut menciptakan anomali yuridis di mana bangunan fisik yang ada di lapangan tidak memiliki kesesuaian dengan status hukum tanah yang ditetapkan dalam regulasi tata ruang wilayah.

Transformasi administratif lahan ini dimulai dengan diterbitkannya Peraturan Wali Kota (Perwal) Bengkulu Nomor 23 Tahun 2022 tentang Pembentukan, Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Rumah Sakit Ibu dan Anak Tino Galo pada Dinas Kesehatan Kota Bengkulu. Perwal ini diundangkan pada tahun 2022 sebagai dasar pembentukan kelembagaan RSIA Tino Galo yang kemudian diresmikan pada 22 Desember 2022. Namun, perlu dicatat secara kritis bahwa Perwal Nomor 23 Tahun 2022 hanyalah instrumen hukum yang mengatur aspek "organisasi dan tata kerja" (tata kelola internal), bukan instrumen hukum yang memiliki kewenangan untuk mengubah "peruntukan lahan".[10]

Dalam dinamika ini, pemerintah daerah menggunakan dalih kebijakan strategis untuk memenuhi kebutuhan layanan kesehatan ibu dan anak sebagai dasar operasionalisasi RSIA. Namun, tindakan mengkonversi infrastruktur terminal menjadi infrastruktur medis merupakan bentuk nyata dari "Alih Fungsi Lahan". Penting untuk ditegaskan bahwa dalam kasus ini, istilah "pinjam pakai" aset yang sempat muncul dalam beberapa wacana administratif harus diabaikan atau dihapuskan. Hal ini dikarenakan mekanisme pinjam pakai hanyalah instrumen pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD)

[8] Juni Riski Amelia. (2024). Analisis kritis peran rencana tata ruang wilayah (RTRW) sebagai instrumen perlindungan lingkungan hidup. *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(1), 1–10.

[9] Ano, D. W, Yukey Anggraini, Muhammad Faiz Ridho, Edra Satmaidi, & Wulandari. (2024). Harmonisasi pengaturan tata ruang antara UU Penataan Ruang dan UU Cipta Kerja. *Causa: Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, 2(2), 45–60.

[10] Isep H. Insan, Anthonius A. Sihotang, Mass A. Rifqy, Tegar Y. Permana, & Prince Hadipati. (2024). Regulasi zonasi ruang terbuka hijau: Tinjauan hukum tata ruang. *YUSTISI*, 11(2), 81–87.

yang bersifat temporal dan administratif mengenai "siapa yang menggunakan barang", namun tidak bisa dijadikan legitimasi untuk "mengubah fungsi ruang" yang sudah ditetapkan dalam Perda.[11]

Secara hukum administrasi negara, konsep alih fungsi (konversi) memiliki derajat implikasi yang lebih dalam dibandingkan sekadar perpindahan kewenangan pengelolaan aset. Alih fungsi adalah metamorfosis fungsional yang secara permanen atau jangka panjang mengubah karakteristik pemanfaatan ruang dari satu sektor (transportasi) ke sektor lain (kesehatan). Perubahan fundamental semacam ini, menurut hukum penataan ruang Indonesia, mutlak memerlukan dasar hukum yang setara dengan instrumen yang menetapkan fungsi awalnya. Karena Terminal Sungai Hitam ditetapkan melalui Peraturan Daerah (Perda), maka alih fungsinya menjadi RSIA juga wajib dilakukan melalui mekanisme revisi atau amandemen terhadap Peraturan Daerah tersebut.[12]

Ketidaksesuaian antara penggunaan lapangan (RSIA) dengan dokumen perencanaan (Perda RTRW) menimbulkan kondisi "cacat prosedur" dan "cacat substansi". Cacat prosedur terjadi karena Pemerintah Kota Bengkulu melompati tahapan krusial dalam siklus penataan ruang, yaitu peninjauan kembali dan revisi RTRW. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, perubahan fungsi ruang yang signifikan harus melalui kajian teknis, persetujuan substansi dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), serta melalui mekanisme legislasi di DPRD. Dengan hanya mengandalkan Perwal pembentukan UPTD dan kebijakan eksekutif, pemerintah daerah telah melakukan tindakan "*short-cut*" (jalan pintas) yang mencederai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Sementara itu, cacat substansi terjadi karena pemanfaatan ruang RSIA Tino Galo saat ini melanggar prinsip "Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang" (KKPR). Di dalam sistem perizinan modern berbasis risiko (OSS-RBA), setiap pembangunan harus mendapatkan verifikasi KKPR yang menyatakan bahwa kegiatan tersebut sesuai dengan rencana tata ruang. Mengingat status lahan di sistem informasi geografis tata ruang masih terdaftar sebagai terminal, maka secara substansial, izin lokasi atau persetujuan bangunan gedung (PBG) untuk sebuah rumah sakit di titik tersebut secara logika hukum seharusnya tidak dapat diterbitkan. Jika pembangunan tetap dipaksakan, maka produk administrasi yang menyertainya (seperti izin operasional rumah sakit) berpotensi menjadi objek gugatan karena berdiri di atas landasan tata ruang yang salah.[13]

Kedudukan hukum RSIA Tino Galo dalam Perda Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 saat ini dapat disimpulkan sebagai posisi yang "ilegal secara tata ruang" (spatially illegal). Meskipun rumah sakit tersebut memiliki fungsi sosial yang mulia untuk pelayanan publik, namun dalam negara hukum (Rechtstaat), tujuan mulia tidak dapat membenarkan cara-cara yang melanggar prosedur hukum tertulis. Ketidakkonsistenan antara norma yang dibuat oleh pemerintah daerah (Perda RTRW) dengan tindakan faktual pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah itu sendiri menunjukkan adanya degradasi terhadap wibawa hukum tata ruang. Jika praktik alih fungsi tanpa revisi ini dinormalisasi, maka dokumen RTRW hanya akan menjadi "macan kertas" yang tidak memiliki kekuatan pengendali, di mana pemerintah dapat dengan bebas mengubah zonasi kapan saja sesuai keinginan politik sesaat, yang pada akhirnya akan merusak kepastian hukum bagi masyarakat dan investor di masa depan.[14]

Lebih jauh, analisis yuridis mengenai alih fungsi ini juga harus meninjau aspek kepastian hukum bagi masyarakat di sekitar kawasan Sungai Hitam. Penetapan kawasan tersebut sebagai terminal dalam Perda RTRW telah memberikan

[11] Wahyuni. S, Lara. K, Viyosi. S, & Adam. H. (2024). Implementasi Perda RTRW Kota Jambi Tahun 2024–2044. *Shar-E: Jurnal Kajian Ekonomi Hukum Syariah*, 11(2), 120–134.

[12] Nurul Mutia, Muhammad Rais Abidin, & Jeddah Yanti. (2024). Evaluasi kesesuaian RTRW Kota Makassar Tahun 2024. *Indonesian Journal of Fundamental and Applied Geography*, 5(2), 55–68.

[13] Ahmad Fauzi & Rina Marlina. (2023). Pengendalian pemanfaatan ruang dalam perspektif hukum administrasi. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 30(2), 210–225.

[14] Adrian Sutedi. (2010). *Hukum tata ruang*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm 61

ekspektasi hukum bagi masyarakat mengenai ketersediaan simpul transportasi. Ketika terminal tersebut tiba-tiba menghilang dan berganti menjadi rumah sakit tanpa proses konsultasi publik yang melekat pada prosedur revisi Perda, maka hak-hak masyarakat atas akses transportasi yang terencana sebagaimana dijanjikan dalam dokumen RTRW telah dilanggar secara sepihak.[15]

Pemerintah Kota Bengkulu seharusnya menyadari bahwa Perda RTRW memiliki sifat mengikat (binding) yang berlaku umum (erga omnes). Ketika pemerintah daerah bertindak sebagai "penguasa" yang mengabaikan aturannya sendiri, maka prinsip *Beginsel van Wetmatigheid van Bestuur* (asas legalitas pemerintahan) telah runtuh. Segala tindakan pemerintahan, termasuk dalam pembangunan infrastruktur kesehatan, wajib memiliki dasar hukum (rechtsgrond) yang sah. Dalam hal ini, dasar hukum pembentukan RSIA Tino Galo melalui Perwal Nomor 23 Tahun 2022 tidak cukup kuat untuk meniadakan kewajiban kepatuhan terhadap zonasi terminal yang ada dalam Perda Nomor 4 Tahun 2021. Alih fungsi yang terjadi bukan sekadar masalah teknis perpindahan kantor, melainkan pengabaian total terhadap hierarki norma hukum di daerah.[16]

Sebagai solusi yuridis, Pemerintah Kota Bengkulu memiliki kewajiban untuk segera melakukan sinkronisasi dokumen tata ruang. Alih fungsi tersebut tidak akan pernah menjadi sah selama naskah Pasal 12 dan Pasal 48 Perda Nomor 4 Tahun 2021 masih mencantumkan Terminal Sungai Hitam sebagai bagian dari kawasan transportasi. Tanpa langkah revisi formal, kedudukan hukum RSIA Tino Galo akan terus berada dalam bayang-bayang ketidakpastian administratif, yang di masa depan dapat menyulitkan pengembangan rumah sakit itu sendiri, seperti pengembangan instalasi limbah medis, perluasan bangunan, atau pengurusan akreditasi yang memerlukan kelengkapan dokumen tata ruang yang konsisten. Keabsahan suatu kebijakan pembangunan tidak hanya dinilai dari kebermanfaatan fisiknya, tetapi juga dari integritas prosedural dan ketaatannya terhadap norma hukum yang lebih tinggi.

2. Analisis Yuridis Terhadap Alih Fungsi Terminal Tipe C Menjadi RSIA Tino Galo Ditinjau Dari Prinsip Legalitas Dan Ketentuan Perubahan Peruntukan Ruang Dalam Sistem Hukum Penataan Ruang

Penataan ruang merupakan instrumen hukum publik yang berfungsi mengarahkan pembangunan wilayah agar berlangsung secara terencana, terintegrasi, dan berkelanjutan. Dalam konstruksi ketatanegaraan dan sistem hukum Indonesia, ruang tidak dipahami semata-mata sebagai wilayah fisik geografis, melainkan dipandang sebagai sumber daya strategis yang mengandung nilai-nilai kompleks yang meliputi dimensi sosial, ekonomi, dan ekologis.[17]

Implementasi dari amanat konstitusi tersebut kemudian diwujudkan melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Undang-Undang ini memberikan kerangka dasar yang menegaskan bahwa penyelenggaraan penataan ruang bertujuan pada satu muara utama, yakni mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Untuk merealisasikan tujuan mulia tersebut, undang-undang ini menempatkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tidak lagi hanya sebagai sebuah dokumen perencanaan teknis yang pasif, melainkan mengesahkannya sebagai sebuah instrumen hukum yang bersifat mengikat. Kedudukan RTRW mengikat secara hukum baik bagi organ pemerintah yang merumuskan dan melaksanakan kebijakan, maupun bagi seluruh lapisan masyarakat.

[15] Philipus M. Hadjon, et al. (2015). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hlm. 49

[16] Dwi Putra & Lilis Suryani. (2024). Alih fungsi lahan dalam perspektif hukum penataan ruang dan pembangunan berkelanjutan. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 54(1), 70–90.

[17] Arismayuda, I. M., Dewi, A. . S. L., & Suryani, L. P. (2022). Penegakan Hukum Pelanggaran Ruang Terbuka Di Kota. Jurnal Preferensi Hukum, 3(3), 564–571.

Dengan demikian, dokumen RTRW pada hakikatnya bukan sekadar rencana pembangunan belaka, melainkan merupakan norma hukum yang memiliki kekuatan regulatif, preskriptif, dan imperatif.

Dalam hierarki otonomi daerah, RTRW tingkat daerah ditetapkan dalam bentuk produk hukum berupa Peraturan Daerah. Di Kota Bengkulu, landasan fundamental mengenai pengaturan ruang ini tertuang secara spesifik dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 yang ditetapkan untuk memproyeksikan pengaturan selama periode Tahun 2021 hingga 2041. Perda ini secara rigid mengatur detail struktur ruang dan pola ruang yang mendefinisikan pembagian kawasan-kawasan peruntukan yang meliputi kawasan permukiman, kawasan perdagangan dan jasa, kawasan perkantoran, fasilitas kesehatan, hingga kawasan peruntukan fasilitas transportasi. Di dalam dokumen hukum tersebut, telah ditetapkan secara eksplisit bahwa kawasan Sungai Hitam, yang berlokasi di Kecamatan Muara Bangkahulu, diperuntukkan sebagai Terminal Penumpang Tipe C. Konsep penetapan zonasi ini secara inheren melahirkan konsekuensi hukum yang menuntut agar segala wujud pemanfaatan ruang di kawasan Sungai Hitam tersebut wajib taat, patuh, dan selaras dengan fungsi transportasi. Apabila di kemudian hari diperlukan perubahan peruntukan, maka hal tersebut mutlak harus dilakukan melalui mekanisme hukum formal, yakni melalui revisi terhadap Perda RTRW.

Namun, problematika yuridis muncul ke permukaan dalam tataran praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kota Bengkulu. Alih-alih digunakan sesuai peruntukannya sebagai fasilitas transportasi publik, kawasan Terminal Tipe C Sungai Hitam justru telah dialihkan fungsinya dan dijadikan sebagai lokasi berdirinya Rumah Sakit Ibu dan Anak (RSIA) Tino Galo. Rumah sakit ini sendiri berstatus sebagai fasilitas pelayanan kesehatan resmi milik Pemerintah Kota Bengkulu, yang mana apabila merujuk pada kategorisasi zonasi, seharusnya secara substantif bangunan rumah sakit masuk ke dalam kategori kawasan kesehatan sebagaimana telah terpisah klasifikasinya dalam Perda RTRW. Realitas lapangan ini menciptakan diskrepansi serius antara ketentuan normatif dalam regulasi dengan kebijakan faktual pemerintah daerah. Ketidaksesuaian pemanfaatan ruang inilah yang menjadi inti masalah hukum karena bertabrakan langsung dengan prinsip dasar hukum tata ruang, sehingga melahirkan urgensi akan sebuah analisis yuridis mendalam yang meninjau aspek legalitas dan mekanisme formal alih fungsi lahan menurut sistem hukum penataan ruang Indonesia.

Dalam menelaah persoalan alih fungsi ruang, sangat penting untuk meletakkan fondasi teoretis yang bersandar pada esensi hukum tata ruang dan hukum administrasi negara. Sebagaimana diketahui, hukum tata ruang adalah salah satu derivasi dari instrumen hukum publik yang memikul beban tanggung jawab untuk merealisasikan tujuan kesejahteraan umum. Tujuan fundamental dari penataan ruang tidak lain adalah untuk menciptakan wilayah teritorial yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Mengabaikan tujuan ini sama saja dengan mengingkari esensi pembangunan yang terencana. Kasus alih fungsi terminal menjadi rumah sakit tanpa revisi RTRW menjadi preseden yang memperlihatkan bagaimana pemanfaatan ruang seharusnya tidak boleh sekadar berorientasi pada pragmatisme pembangunan fisik semata, melainkan wajib selaras secara mutlak dengan rencana tata ruang agar konfigurasi pembangunan kota tetap tertata.[18]

Asas kepastian hukum merupakan elemen paling krusial dalam domain hukum publik, termasuk di dalamnya hukum tata ruang. Asas ini memandatkan bahwa seluruh aktivitas penyelenggaraan penataan ruang harus memiliki kepastian hukum. Dalam terminologi hukum tata ruang, kepastian hukum mengandung arti bahwa setiap entitas, baik itu masyarakat maupun pemerintah, tanpa terkecuali, memiliki kewajiban mutlak bahwa setiap pembangunan yang dijalankan harus koheren dan sesuai dengan peraturan tata ruang yang berlaku. Kasus berdirinya RSIA Tino Galo di atas lahan Terminal Tipe C menyoroti secara tajam permasalahan ini, karena yang melakukan tindakan tersebut adalah instrumen pemerintah

[18] Burdatun, B. (2016). Penegakan Hukum Terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Non Pertanian Di Kota Mataram. Jurnal IUS: Kajian Hukum Dan Keadilan, IV(3), 454–466.

daerah itu sendiri. Hal ini mempertanyakan komitmen kepatuhan dan keteladanan pemerintah daerah terhadap produk hukum daerah (Perda RTRW) yang sejatinya mereka rumuskan dan undangkan sendiri.[19]

Selanjutnya, konsepsi penataan ruang juga dibangun di atas asas keterpaduan dan keserasian. Pembangunan tidak boleh dilihat secara parsial. Penataan ruang mewajibkan adanya perhatian yang komprehensif terhadap keseimbangan wilayah, keserasian fungsi antar ruang, serta keterpaduan sinkronisasi pembangunan lintas sektor. Ketika sebuah area yang didesain secara spesifik sebagai simpul transportasi (terminal) tiba-tiba diubah peruntukannya secara drastis menjadi fasilitas kesehatan (rumah sakit) tanpa ada pengkajian ulang (revisi) yang matang dan legal, maka tindakan tersebut dapat secara langsung mendisrupsi dan mengganggu fungsi operasional transportasi. Lebih jauh, hal ini berpotensi besar merusak struktur dan logika perencanaan tata ruang kota secara keseluruhan. Karena fungsi RTRW bukan hanya sekadar ornamen regulasi, tetapi sangat penting posisinya sebagai pedoman pembangunan. Tanpa kepatuhan yang ketat terhadap dokumen RTRW, maka bisa dipastikan bahwa wajah pembangunan kota di masa mendatang akan berpotensi menjadi tidak teratur, anarkis, dan semrawut. Dalam konteks ini, RTRW berfungsi sentral sebagai instrumen pengendali pemanfaatan ruang kota.

Untuk membedah persoalan ini secara objektif, metodologi yang digunakan harus berangkat dari penelusuran terhadap kejelasan norma-norma yang tertuang dalam produk legislasi yang bersangkutan, yakni Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bengkulu Tahun 2021-2041. Apabila kita menganalisis rumusan pasal demi pasal dalam Perda tersebut, akan ditemukan ketegasan batas antara fungsi tiap-tiap peruntukan ruang.

Adapun ketentuan Pasal 12 ayat (6) Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 secara utuh merumuskan:

> "Terminal penumpang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d, meliputi: a. Terminal Tipe A Air Sebakul di Kecamatan Selebar; b. Terminal Tipe C Betungan di Kecamatan Selebar; c. Terminal Tipe C Pasar Tanjung Gemilang di Kecamatan Muara Bangkahulu; d. Terminal Tipe C Pasar Barukoto di Kecamatan Teluk Segara; e. Terminal Tipe C Panorama Kecamatan Singgaran Pati; dan f. Terminal Tipe C Sungai Hitam di Kecamatan Muara Bangkahulu."

Ketentuan Pasal 12 ini merupakan bagian integral dari rezim pengaturan Sistem Jaringan Jalan yang secara struktural menjadi bagian dari elemen Struktur Ruang di wilayah kota Bengkulu. Dari rumusan huruf (f) pasal tersebut, terbukti bahwa Terminal Tipe C Sungai Hitam secara nyata dan eksplisit ditetapkan sebagai salah satu komponen infrastruktur utama dalam rancang bangun sistem jaringan transportasi darat untuk cakupan Kota Bengkulu. Formulasi yuridis ini menegaskan validitas bahwa terminal tersebut tidak boleh dipandang secara reduktif sebatas sebidang lahan kosong atau aset tanah biasa, melainkan memiliki esensi sebagai sebuah simpul (node) pergerakan yang sangat vital di dalam sistem lalu lintas dan mobilitas kota. Oleh karena kedudukannya yang bersifat vital tersebut, lahan Terminal Tipe C Sungai Hitam dilindungi eksistensinya oleh payung hukum secara sah.

Dalam melakukan zonasi terhadap pemanfaatan kawasan kota secara umum, instrumen hukum RTRW membaginya berdasarkan klasifikasi kawasan tertentu agar tak terjadi tumpang tindih aktivitas yang berisiko menumbuhkan konflik ruang. Hal ini dituangkan dalam Pasal 40 Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 yang secara lengkap berbunyi:

[19] Fiwisya, S. N. (2022). Tinjauan hukum alih fungsi lahan ruang terbuka hijau menjadi lahan komersil di lapangan karebosi kota makassar. UNIVERSITAS HASANUDDIN MAKASSAR.

> "Kawasan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 huruf f, meliputi: a. Kawasan Perumahan; b. Kawasan Perdagangan dan Jasa; c. Kawasan Perkantoran; d. Kawasan Peribadatan; e. Kawasan Pendidikan; f. Kawasan Kesehatan; g. Kawasan Olahraga; h. Kawasan Transportasi; i. Kawasan Sumberdaya Air; dan j. Kawasan Sektor Informal."

Konstruksi pengaturan di atas secara gamblang memisahkan fungsionalitas ruang ke dalam kotak-kotak yuridis yang mandiri. Pasal ini memberikan penegasan teoretis dan dogmatis bahwa antara Kawasan Kesehatan (huruf f) dan Kawasan Transportasi (huruf h) adalah dua domain klasifikasi peruntukan ruang yang sepenuhnya berbeda dan terpisah satu sama lain dalam desain pola ruang kota Bengkulu. Makna esensial dari pemisahan yang ketat ini adalah bahwa secara hukum tidak diperbolehkan ada tumpang tindih aktivitas utama di antara kedua fungsi peruntukan tersebut, kecuali jikalau ada kehendak untuk melakukan pengubahan landasan atau norma hukum yang menaunginya melalui prosedur revisi Peraturan Daerah secara sah.

Selanjutnya, apabila didalami lebih lanjut tentang pengalokasian tata ruang khusus bagi pelayanan kesehatan masyarakat, Perda ini secara konkret telah menetapkan koridor hukum peruntukannya melalui Pasal 46 Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021, yang secara utuh mengamanatkan:

> "Kawasan kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 huruf f dengan luas lebih kurang 55 (lima puluh lima) hektar meliputi Kecamatan Teluk Segara, Kecamatan Ratu Agung, Kecamatan Ratu Samban, Kecamatan Singgaran Pati, Kecamatan Gading Cempaka, Kecamatan Muara Bangkahulu, Kecamatan Selebar dan Puskesmas tersebar diseluruh kecamatan;"

Norma hukum ini mengindikasikan bahwa letak strategis bagi pembangunan fasilitas penunjang kesehatan (seperti rumah sakit dan puskesmas) sebenarnya sudah dialokasikan seluas kurang lebih 55 hektar di sejumlah titik, termasuk dalam wilayah Kecamatan Muara Bangkahulu. Dengan kata lain, telah ada alokasi ruang khusus yang legal bagi pemerintah daerah apabila berniat untuk mendirikan sebuah fasilitas layanan medis. Implikasi logis dari pengaturan ruang ini bermuara pada satu simpulan bahwa proyek pembangunan RSIA Tino Galo seharusnya direalisasikan dan dibangun secara proporsional tepat di atas lahan yang memang telah diperuntukkan serta dideklarasikan secara resmi sebagai kawasan kesehatan oleh Perda RTRW. Sangat ironis dan cacat secara prosedural ketika sebuah rumah sakit dibangun di atas peruntukan ruang yang masuk dalam kategori zona fasilitas kawasan transportasi.

Untuk mengunci keabsahan kedudukan lahan yang dipersengketakan, Perda ini juga memastikan lokasi riil yang menjadi peruntukan stasiun transportasi. Hal tersebut tertuang dalam ketentuan Pasal 48 ayat (1) huruf c Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021, yang berbunyi utuh sebagai berikut:

> "Kawasan transportasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 huruf h dengan luas lebih kurang 1049 (seribu empat puluh sembilan) hektar, meliputi: ... c. Kawasan terminal dengan luas lebih kurang 5 (lima) hektar meliputi: 1. Kawasan Terminal Tipe A Air Sebakul di Kecamatan Selebar; 2. Kawasan Terminal Tipe C Betungan di Kecamatan Selebar; 3. Kawasan Terminal Tipe C Sungai Hitam di Kecamatan Muara Bangkahulu; 4. Kawasan Terminal Tipe C Panorama Kecamatan Singgaran Pati; 5. Kawasan Terminal Tipe C Tanjung Gemilang Kecamatan Muara Bangkahulu; dan 6. Kawasan Terminal Tipe C Pasar Barukoto Kecamatan Teluk Segara."

Berdasarkan butir angka 3 pada rumusan pasal ini, hukum memvalidasi bahwa Terminal Tipe C Sungai Hitam yang berlokasi di wilayah Kecamatan Muara Bangkahulu merupakan elemen spasial yang beridentitas sebagai bagian yang tak terpisahkan dari kawasan transportasi. Apabila ditelisik hingga pada ketentuan teknis mengenai zonasi terhadap kawasan peruntukan transportasi, norma zonasi mengharuskan bahwa kegiatan yang diizinkan beroperasi di zona tersebut adalah

mutlak semata-mata hanyalah kegiatan pendirian bangunan yang secara langsung memberikan dukungan terhadap berjalannya fungsi utama transportasi publik. Meskipun regulasi ini juga memberikan ruang bagi kegiatan lain secara bersyarat, namun limitasi ketatnya adalah bahwa jenis kegiatan tambahan tersebut tidak boleh sampai mendegradasi atau mengambil alih wujud dan fungsi esensial utamanya. Dengan demikian, tindakan pemerintah merombak struktur kawasan untuk mendirikan rumah sakit yang pada hakikatnya menggusur, menggantikan, dan menghapus secara absolut fungsi awal terminal transportasi tidak dapat dibenarkan, tidak memiliki cantolan argumentasi hukum tata ruang, dan secara implisit bukanlah bagian dari jenis aktivitas pembangunan infrastruktur yang diperbolehkan di atas tanah kawasan transportasi.

Demikian pula apabila ditilik dari kacamata ketentuan zonasi kawasan kesehatan. Hukum tata ruang memberikan limitasi bahwa di dalam kawasan peruntukan kesehatan, ruang yang dialokasikan tersebut diperbolehkan untuk diisi dengan pembangunan prasarana fisik seperti rumah sakit atau klinik. Diperbolehkan juga secara bersyarat untuk membangun bangunan jenis lain selama tidak melenyapkan esensi fungsi kesehatan tersebut. Kebijakan limitasi ini bekerja sebagai payung konseptual yang membuktikan bahwa seluruh instrumen infrastruktur dasar perkotaan wajib mematuhi garis zonasi yang presisi. Fasilitas pelayanan medis (kesehatan) wajib didirikan di dalam zona kesehatan yang benar, bukan diekspansi secara sporadis hingga merangsek ke atas lahan eksistensi terminal transportasi.[20]

Pada dasarnya, konversi lahan dari terminal angkutan penumpang menjadi instansi rumah sakit adalah sebuah proses metamorfosis fungsi bangunan yang membawa implikasi besar. Perubahan dari Terminal Tipe C Sungai Hitam menjadi RSIA Tino Galo menandakan terjadinya eskalasi pengubahan identitas fungsional tata ruang kota, yang berarti mengubah fungsi asli lahan tersebut dari utilitas transportasi menjadi fasilitas kesehatan publik. Dalam yurisprudensi dan disiplin ilmu administrasi, tindakan yang bersifat merubah peta pola ruang kota sedemikian rupa secara teoritis mutlak membutuhkan landasan yuridis baru. Kebijakan perubahan fungsi pola ruang berkapasitas besar seperti ini menuntut adanya jalan prosedural yang diatur undang-undang, yang mana secara khusus adalah keharusan untuk terlebih dahulu memproses serta merevisi produk hukum berupa Peraturan Daerah tentang RTRW itu sendiri. Prosedurnya tidak bisa disederhanakan hanya melalui manuver pengesahan keputusan-keputusan di ranah kebijakan eksekutif, seperti instruksi atau surat keputusan ad hoc di internal pemerintahan daerah.

Sangat disayangkan, implementasi pengalihan bangunan tersebut dilakukan oleh pemerintah daerah seolah dengan melepaskan diri dari tuntutan kepatuhan prosedural atas dasar alasan kemendesakan pembangunan fasilitas kesehatan tanpa memperbarui peta peruntukan tata ruang. Permasalahan ini menciptakan anomali, di mana pemerintah yang memegang peran eksklusif selaku pembentuk dan pengawas dari Perda RTRW justru pada realitanya juga merangkap posisi sebagai pihak yang menerabas batas-batas peruntukan zonasi melalui agenda pembangunan fisik mereka sendiri. Hal ini membangkitkan diskursus serius menyangkut tingkat kredibilitas komitmen, konsistensi, serta kepatuhan entitas penyelenggara pemerintahan daerah dalam tunduk terhadap supremasi norma perundang-undangan yang pada esensinya diproduksi oleh rezim hukum itu sendiri.

Konstruksi hukum penataan ruang Indonesia memegang teguh kaidah yang menuntut kesesuaian antara rencana awal dengan perwujudan final pemanfaatan lahan, di mana hal ini dijadikan sebagai parameter atau landasan utama untuk penerbitan perizinan operasional spasial seperti pengeluaran instrumen Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR). Secara ontologis dan teoritis, keputusan untuk mengubah rancang pola fungsi tata ruang yang sudah terstruktur di dalam dokumen legal RTRW tidak diizinkan untuk diputuskan secara instan maupun diskresioner melalui ketetapan atau

[20] Sinurat, Gabriel Ananda, Deasy Widyastomo, dan Lazarus Ramandey. "Analisis Dampak Perubahan Alih Fungsi Lahan terhadap Pembangunan Rumah Sakit Vertikal di Kelurahan Kota Baru Distrik Abepura." *Venus: Jurnal Publikasi Rumpun Ilmu Teknik* 3, no. 3 (2025): 73–81.

kebijakan administratif belaka yang berdimensi sepihak. Segala bentuk perombakan fungsi tata ruang yang signifikan mengharuskan para perumus kebijakan untuk menempuh tahapan formalitas melalui siklus mekanisme hukum pengubahan atau revisi dokumen RTRW yang diawasi penuh melalui kaidah dan prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat daerah.[21]

Kewajiban ini tidak terlepas dari naungan doktrin asas legalitas (beginsel van wetmatigheid van bestuur) yang menjadi akar dari eksistensi negara hukum. Asas legalitas bertugas memagari otoritas pemerintah dengan syarat yang krusial, di mana tiap-tiap laku, tindakan, atau campur tangan dari badan peradilan administrasi pemerintahan wajib dibekali, dijiwai, serta direkatkan dengan landasan hukum tertulis yang solid dan berkeadilan, tanpa ada intensi sedikit pun untuk mengambil langkah diskresi yang secara terbuka melawan kaidah serta norma dari instrumen perundangan yang mempunyai tingkat kedudukan setara maupun hierarki lebih tinggi. Jika mekanisme administrasi negara melegitimasi suatu eksekusi di mana pemerintah lokal secara mandiri sanggup mentransformasi fungsi peruntukan wilayah strategis tanpa melibatkan perubahan formal atas payung peraturannya, hal itu akan mengancam kewibawaan hukum tata ruang itu sendiri. Dalam lanskap yang pesimistis ini, rezim instrumen RTRW secara drastis akan berisiko terdemosi nilai vitalnya dan kehilangan kekuatan daya ikat yudikatifnya sebagai suatu alat pengendali, filter, serta pengawal tertib rancang bangun pembangunan skala kota.

Berdasarkan penalaran yuridis tersebut, alih fungsi area eks Terminal Tipe C Sungai Hitam menjadi gedung layanan kesehatan tidaklah sekadar dapat dibenarkan dari dalih kebutuhan administratif semacam sistem "pinjam pakai" aset yang diklaim pemerintah. Konsep pinjam pakai ini sendiri dalam disiplin hukum administrasi hanyalah berstatus sebagai suatu skema atau wujud tata kelola penggunaan atas aset dan barang kepunyaan wilayah yang secara teknis hanya bekerja dalam ruang temporal tanpa mempunyai kecakapan untuk merevisi, mengamandemen, atau menghapus peruntukan zonasi ruang dasar yang secara absolut dikuasai dan ditetapkan melalui payung instrumen hukum RTRW. Di spektrum yang berseberangan, yang terjadi sesungguhnya adalah proses "alih fungsi". Istilah alih fungsi mendefinisikan suatu tindakan merubah fakta peruntukan pemanfaatan yang membatalkan mandat ketetapan dalam konstitusi tata ruang sebelumnya, dan konsekuensinya pun mengantarkan kepada hantaman secara presisi pada struktur maupun susunan wujud konstelasi fisik pembangunan keruangan wilayah yang bersangkutan. Apa yang tengah terjadi pada riwayat Terminal Tipe C Sungai Hitam dan konversinya demi kebutuhan RSIA Tino Galo jelas bukan wujud pinjam pakai struktural, namun metamorfosis fundamental yang mendisrupsi fungsionalitas ruang publik dari entitas transportasi bertransformasi murni kepada prasarana kebidanan dan fasilitas medikal.

KESIMPULAN

Implikasi dari penyelenggaraan pembangunan fasilitas rumah sakit di atas lahan infrastruktur terminal tanpa diiringi dengan pembaharuan peraturan tata ruang daerah membawa konsekuensi cacat administrasi yang membentur kaidah hukum publik yang fundamental. Jika alih wujud peruntukan dari tata ruang seperti kasus di atas bisa digulirkan secara praktis tanpa merombak norma ketetapan RTRW, kebijakan sedemikian ini secara faktual akan memicu bahaya timbulnya yurisprudensi negatif dan berpotensi mencetak model historis buruk (preseden) yang kelak dapat dipergunakan sebagai tameng bagi ekskalasi berbagai penyimpangan struktural tata ruang. Akibat panjangnya adalah melumpuhkan wibawa serta fondasi kontrol dan perisai terhadap pengawasan pola peruntukan ruang di otonomi daerah. Eksistensi hukum tata ruang berdiri sebagai benteng pengaman demi menegakkan keteraturan bernegara.

[21] Upayakan Alih Fungsi Lahan Sesuai RTRW, Bupati Dan Rektor UIN Bertemu Wamen ATR/BPN

Ketika produk hukum berupa Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 mematok ketetapan bahwa suatu koordinat keruangan ditahbiskan untuk mengakomodasi urusan perhubungan publik yang direpresentasikan dalam sebuah terminal, pengalihfungsian tanah wilayah tersebut menjadi Rumah Sakit secara substansial jelas mencederai koherensi sistem perundang-undangan. Sebagai konklusi dari tinjauan analitis di atas, tindakan mengkonversi lahan Terminal Tipe C Sungai Hitam demi beroperasinya fasilitas RSIA Tino Galo yang diusung oleh Pemerintah Kota Bengkulu kendatipun dijustifikasi demi alasan moral memberikan layanan primer sektor kesehatan tetap teridentifikasi sebagai kebijakan pembangunan yang berseberangan dengan amanat konstitusi tata ruang daerah dan melanggar prinsip legalitas hukum administrasi, dikarenakan tindakan ini dieksekusi tanpa terlebih dahulu memperbaiki instrumen hukum dasar melalui revisi normatif pada Rencana Tata Ruang Wilayah. Langkah formal untuk menjaga konsistensi antara norma yang diciptakan dan tindakan pemerintahan yang dijalankan seyogianya adalah hal esensial agar pemanfaatan ruang kota mampu diwujudkan dengan berpegang pada rel kepastian hukum secara utuh.

REFERENSI

Angraini, N., & Safriani, H. A. (2022). Peran pemerintah daerah dalam pengelolaan tata ruang wilayah Kabupaten Bulukumba dalam perspektif siyasah syar'iyah. *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah, 3*(2), 444–451.

Arismayuda, I. M., Dewi, A. A. S. L., & Suryani, L. P. (2022). Penegakan hukum pelanggaran ruang terbuka di kota. *Jurnal Preferensi Hukum, 3*(3), 564–571.

Budhianti, M. I., & NikenSari, D. (2023). Lahan sawah dilindungi dikaitkan dengan rencana tata ruang berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019. *Jurnal Reformasi Hukum Trisakti, 5*(4), 840–851.

Burdatun, B. (2016). Penegakan hukum terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian di Kota Mataram. *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan, 4*(3), 454–466.

Fiwisya, S. N. (2022). *Tinjauan hukum alih fungsi lahan ruang terbuka hijau menjadi lahan komersil di Lapangan Karebosi Kota Makassar*. Universitas Hasanuddin.

Fatmawati, F., Rustan, A., Dirawati, D., & Al Yusak, F. (2024). Aspek hukum dalam pengendalian dan pemanfaatan ruang di Kota Kendari. *Jurnal Rechtens, 13*(1), 119–134.

Maulidina, R., Budhiartie, A., & Tumangger, E. N. (2022). Kewenangan lembaga Ombudsman terhadap kategori rumah sakit publik dan rumah sakit privat di bidang kesehatan. *Mendapo: Journal of Administrative Law, 3*(1), 48–62.

Priyanta, M., & Zulkarnain, M. (2024). Perubahan paradigma RDTR yang berkelanjutan pasca Undang-Undang Cipta Kerja dalam perencanaan tata ruang. *Jurnal Hukum & Pembangunan, 54*(2), 313–338.

Rahayu, M. I. F., Prabowo, R. G., Permana, A. H., Prawira, A. Y., Rizki, R. A. N., & Sitompul, M. H. Z. (2023). Tinjauan hukum penyediaan dan pengelolaan ruang terbuka hijau berdasarkan prinsip good environmental governance. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, 9*(2), 175–198.

Ridwan, H. R. (2016). *Hukum administrasi negara* (Edisi revisi). PT RajaGrafindo Persada.

Ridwan, J., & Sodik, A. (2016). *Hukum tata ruang dalam konsep kebijakan otonomi daerah*. Nuansa Cendekia.

Sinurat, G. A., Widyastomo, D., & Ramandey, L. (2025). Analisis dampak perubahan alih fungsi lahan terhadap pembangunan rumah sakit vertikal di Kelurahan Kota Baru Distrik Abepura. *Venus: Jurnal Publikasi Rumpun Ilmu Teknik, 3*(3), 73–81.

Upayakan alih fungsi lahan sesuai RTRW, Bupati dan Rektor UIN bertemu Wamen ATR/BPN. (n.d.). Transparansi Hukum. https://ojs.unik-kediri.ac.id/index.php/transparansihukum