

## **PENATAAN RUANG KAWASAN PERKOTAAN DALAM OTONOMI DAERAH\***

**Uton Rustan Harun\*\***

*Abstrak*

*Otonomi Daerah (UU No. 22 Tahun 1999) yang mengubah paradigma pembangunan yang bersifat sentralistis menjadi desentralistis, memberi harapan bagi orang daerah untuk memahami lebih seksama tentang manfaat penataan ruang bagi pembangunan daerah yang berkelanjutan. Sekalipun daerah diberi kewenangan secara luas dalam hal mengelola daerahnya sendiri, namun pelaksanaan pembangunan harus tetap dalam koridor berkelanjutan. Untuk itu UU no 24 tahun 1982 dan UU no 3 tahun 1999 tentang Lingkungan perlu diperhatikan Daerah dalam mengeksplorasi sumber-sumber daya alam dan lingkungan agar kelestarian sumberdaya dapat dipelihara.*

*Kota sebagai kutub pembangunan daerah, yang menjadi panutan penataan ruang wilayah, perlu diberikan prioritas penataan yang memiliki jati diri pembangunan daerah sehingga tercipta penjalaran pola pembangunan yang tertib, terarah dan berkelanjutan keseluruhan pelosok wilayahnya. Peranan para “stakeholder” pembangunan kota sangat penting untuk dapat tertib dan terarahnya pertumbuhan kota sesuai dengan penataan ruangnya. Karena itu adanya pemahaman yang sama serta komitmen yang konsisten untuk menjaga penataan kota menjadi sangat penting. Peran para “stakeholder” tersebut selain harus memiliki pemahaman dan konsistensi komitmen perlu pula memahami tugas dan tanggung jawabnya yang jelas agar pengendalian tata ruang dapat dilaksanakan sesuai dengan kewenangannya masing-masing.*

*Kata kunci : kawasan perkotaan, otda*

---

\* Disampaikan pada Seminar, Pelatihan dan Lokakarya “*Tata Ruang Wilayah dalam Otonomi Daerah*”, Pusat Studi Pembangunan dan Kajian Otonomi Daerah, LPPM – UNISBA, Hotel Jayakarta, Bandung, 2-3 Mei 2001.

\*\* Dr. H. Uton Rustan Harun, Ir., MSc, Ketua LPPM Unisba, Ketua Program Pasca Sarjana PWK ITB, Dosen Pasca Sarjana UNPAD.

## 1 Pendahuluan

Pokok-pokok pikiran tentang pengelolaan lingkungan hidup (UU No. 24 Tahun 1982 dan UU No. 33 Tahun 1999) baik pada kawasan perdesaan, perkotaan dan wilayah menyebutkan bahwa pengelolaan lingkungan hidup berasakan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan manusia. Pengelolaan lingkungan mempunyai tujuan : (1) tercapainya keselarasan hubungan manusia dengan lingkungannya, (2) terkendalinya pemanfaatan sumberdaya lingkungan secara bijak, (3) terlaksananya pembangunan yang berwawasan lingkungan, (4) mencegah terjadinya kerusakan sumberdaya alam dan pencemaran lingkungan, serta (5) membentuk manusia sebagai pembina lingkungan hidup. Kekayaan sumberdaya alam yang dimiliki daerah memiliki sifat terbatas, meskipun keberadaannya bisa diperbaharui seperti sumberdaya hutan, sumberdaya air, sedangkan kebutuhan pembangunan dan eksploitasinya semakin bertambah. Karena itu perlu pengelolaan yang baik, baik dilaksanakan oleh masyarakat maupun pemerintah, dan pemerintah mempunyai hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengintervensi cara-cara pengelolaan yang dilakukan siapa saja yang dapat merugikan kelestarian dan kesinambungan keberadaan sumberdaya alam di lingkungannya. Demikian pula, cara-cara Pemerintah Orde Baru dalam mengatur dan mengelola sumberdaya alam yang sangat sentralistis, dan hasil manfaatnya disalahgunakan untuk memperkokoh institusi pemerintahan, jangan terulang lagi dalam membangun era otonomi daerah ini. Perda-perda yang dikeluarkan tidak boleh hanya untuk memenuhi kepentingan peningkatan pendapatan daerah saja, tetapi juga harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat setempat secara berkesinambungan.

Penataan ruang kawasan untuk maksud dan tujuan seperti yang tercantum dalam UU Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, UU Nomor 3 tahun 1982 dan UU Nomor 33 tahun 1999 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, apabila tidak memahami adanya etika lingkungan dalam melestarikan sumberdaya alam yang dimilikinya, seperti eksploitasi yang berlebihan atau ditempati dengan melebihi

daya dukungnya akan berdampak negatif bagi kawasan dan penduduknya itu sendiri maupun terhadap kawasan lingkungan yang lebih luas. Beban sosial (social cost) yang ditimbulkannya secara tidak sadar<sup>1</sup> akan “dilimpahkan” pada masyarakat yang lebih luas lewat pertanggung jawaban pemerintah daerah. Akumulasi kerusakan lingkungan dan daya dukungnya akan menjadi bencana lingkungan yang merusak ekosistem yang rumit untuk diselesaikan<sup>2</sup> pada saat pemerintah daerah-pun “tidak merasa” harus bertanggung jawab atas akibat *social cost* tersebut.

## 2 Birokratisasi Pemerintahan dan Penataan Ruang

Otonomi Daerah sejak tahun 50'an telah menjadi perhatian Pemerintah Pusat. Malahan dalam UU Nomor 22 tahun 1948, disebutkan bahwa desa merupakan suatu daerah yang mempunyai syarat-syarat cukup untuk berdiri menjadi daerah otonom yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sehingga pemerintahan desa dapat dijadikan sebagai Otonomi Daerah Tingkat III<sup>3</sup>. Akan tetapi kemampuan sumberdaya manusia secara administratif belum cukup maka pelaksanaan Dati III tersebut mengalami hambatan. Karena itu maka UU Nomor 22 Tahun 1999, untuk tidak terulangnya kegagalan pelaksanaan Dati III pada tahun 50'an tersebut, otonomi diberikan pada Dati II Kabupaten/Kota yang dianggap sudah cukup mampu memiliki SDM-nya.

Ada alasan-alasan penting mengapa harus dilakukan birokratisasi pemerintahan seragam secara nasional yaitu : (1) mengukuhkan adanya negara kesatuan, (2) keaneka ragaman budaya, etnis dan

---

<sup>1</sup> Mengelak tanggung jawab social-cost yang diakibatkan oleh kerusakan penggunaan sumberdaya alam, dalam *resources management* sering dijelaskan dengan menggunakan logika “*prisoner trap*”.

<sup>2</sup> Penggunaan sumberdaya lahan milik bersama oleh individu, dalam pandangan mekanisme pasar bebas, cenderung akan menjadi *tragedy of common property*, karena itu perlu ditetapkan hak kepemilikannya yang jelas.

<sup>3</sup> Kartodikusumo, S., 1953, “*DESA*”, Binacipta, Jogjakarta.

agama dapat disatukan dalam satu sistem pemerintah (governance), (3) standarisasi format pemerintahan dianggap merupakan efisiensi kendali dan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Daerah. Sejalan dengan standarisasi bangunan pemerintahan yang dianggap pola birokratisasi pemerintahan Jawa, sering mendapat tantangan dari sistem yang ada di Luar Jawa.

Dengan dianutnya sistem birokrasi pemerintahan seperti yang dilakukan Pemerintah Pusat di perdesaan maka pola kehidupan dan kebudayaan masyarakat lokal-pun berangsur-angsur mengadopsi standarisasi keragaman nasional<sup>4</sup> dalam segala macam aspek kehidupannya, termasuk dalam pembangunan bangunan kantor-kantor pemerintahan, tata cara pengaturan lingkungan, penataan ruang dll. Etika atau cara masyarakat setempat dalam mengatur tata letak lingkungan, bagaimana bangunan diletakkan, kearah mana harus menghadap, waktu yang tepat untuk membangun dan lain-lain aturan adat yang banyak bernuansa kearifan lingkungan setempat, “harus patuh” pada tata cara baru dalam pembangunan yang diatur Pemerintah. Makin kuat pemerintah mendanai pembangunan, pemerintah makin arogan dan tidak mau berkompromi dengan aturan adat setempat. Dalam proses ini dana dan kemampuan mendanai pembangunan telah menjadi “pangeran” dalam proses perubahan masyarakat lokal (*the princes of community development*). Pembangunan perumahan-perumahan baru BTN di Bali, dan di beberapa tempat lainnya, yang tidak mengabaikan tatanan penataan ruang setempat (orang Bali dengan tatanan adat pancamahabuta, trikola dan triangganya) karena secara rasional target harus memenuhi kebutuhan perumahan penduduk (multi strata bagi yang bukan orang Bali) menunjukkan adanya “konflik-konflik” etika dalam penataan ruang. Dalam hal ini juga berlangsung di berbagai tempat di seluruh Nusantara.

Alih fungsi lahan pertanian di kawasan perdesaan sepanjang sepanjang jalur Pantai Utara Jawa, telah mencemaskan Pemerintah

---

<sup>4</sup> Seperti yang dilakukan dalam penyeragaman Kelembagaan Lokal, LKMD, Pola Tata Lokal, UDKP yang dikeluarkan Depdagri atau program-program IKK dari PU dll.

karena dua hal yaitu *pertama*, pengurangan luas areal pertanian akan mengakibatkan kerawanan pangan penduduk kota yang tidak menanam padi (yang dapat di-label-kan menjadi rawan pangan nasional), *kedua* keterbatasan Pemerintah dalam mengendalikan peraturan tentang larangan mengkonversikan lahan beririgasi teknis, dan *ketiga* krisis sosial-ekonomi lanjutan dari kekurangan pangan. Sekalipun telah dibuat Ketentuan Pemerintah mulai dari Keppres sampai dengan SK Gubernur untuk mencegah terjadinya ahli fungsi lahan pertanian subur di Pantura, namun alih fungsi lahan tetap terjadi hal ini disebabkan antara lain<sup>5</sup> oleh :

- (1) Trade-off produk hasil pertanian yang makin turun dibanding produk industri.
- (2) Pelaksanaan dan Pengendalian Tata Ruang, kebijakan pertanahan dan tata guna tanah Pemerintah Daerah yang tidak konsisten.
- (3) *Land absentee* pemilikan tanah pertanian dan marginalisasi lahan pemilikan petani yang makin tidak menguntungkan.
- (4) “Resistensi” petani yang lemah dalam mempertahankan tanah pertaniannya.
- (5) Perlakuan Pemerintah yang memberikan insentif dan disinsentif pada program investasi di bidang industri, terutama kemudahan-kemudahan dalam mendapatkan izin lokasi dan penguasaan lahan diluar kawasan yang telah ditetapkan.

Penelitian Geertz pada tahun 1954 menyimpulkan bahwa meskipun jumlah penduduk di Jawa semakin bertambah, sedangkan sumberdaya lahan semakin langka, masyarakat lokal di Jawa tidak akan terpolarisasikan kedalam kelompok tuan tanah kaya dan sekelompok hamba tani seperti di beberapa negara berkembang

---

<sup>5</sup> Uton dan Iwan, 1996, “*Alih fungsi lahan pertanian di sepanjang Pantura*”, Planologi, ITB.

lainnya. Hal ini disebabkan adanya kebiasaan “terbagi rezeki dalam kemiskinan” atau disebut *poverty sharing*, walaupun rezeki itu sendiri memang sudah kurang<sup>6</sup>. Dua puluh tiga tahun kemudian, Kano (1977)<sup>7</sup> menemukan kesimpulan yang berbeda dengan tesisnya *poverty sharing* yang dianggap terlalu men-generalisasikan kebudayaan pertanian di Jawa. Penelitian di Jawa Timur dan Yogya menunjukkan adanya perbedaan yang jelas dalam “*poverty sharing*” antara *the haves* dan *the have-nots* pemilikan tanah. Demikian pula peneliti-peneliti yang lain seperti Hayami dan Kikuchi (1981) menyebutkan bahwa telah terjadi perubahan stratifikasi pemilikan lahan dan sistem sosial kemasyarakatan lokal. Dari beberapa penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa perubahan stratifikasi sumberdaya lahan di perdesaan sejalan dengan perubahan sistem sosial-ekonomi perdesaan di Jawa dari keputusan kolektif bersama ke arah rasional ekonomi individu yang mengikuti perubahan mekanisme pasar kapitalistis. Masalah pergeseran kepemilikan lahan, ahli fungsi lahan pertanian, konflik cara penataan ruang kawasan serta makin kurang sejahteranya masyarakat lokal dari bahasan tersebut diatas menyimpulkan bahwa sebahagian besar kawasan perdesaan masih bersifat dualistis dalam segala aspeknya sehingga belum siap untuk melaksanakan asas-asas penataan ruang formalitas sesuai UUTR No. 24/92. Tetap nilai-nilai adat dan etika lingkungannya tidak dapat dipertahankan oleh perubahan sistem perekonomian lokal ke mekanisme pasar uang yang kapitalistis. Penataan ruang kawasan tidak harus melahirkan “kelembagaan baru” dalam kehidupan masyarakat perdesaan, tetapi tujuan dan sasaran tata ruang dapat *dilarutkan* kedalam proses perubahan sosio-kultur masyarakat lokal. Banyak bentuk-bentuk kelembagaan yang dibangun Pemerintah untuk memajukan masyarakat lokal, tetapi lembaga-lembaga tersebut sering mati sebelum beraksi.

---

<sup>6</sup> Geertz, C., 1963 : “*Agricultural Involution, The Process of Ecological Change in Indonesia*”, Univ. California, California.

<sup>7</sup> Kano Hiroyoshi, 1977: “*Pemilikan Tanah dan Diferensiasi Masyarakat Lokal*”, Seminar LEKNAS/LIPI Jakarta.

Ada peluang-peluang untuk “intervensi Pemerintah” dalam membimbing kemajuan masyarakat lokal dengan tidak meninggalkan kerangka otonomi daerah (UU No. 22/99) dalam bidang kewenangan khusus di bidang perencanaan (mungkin termasuk penataan ruang), tetapi hal ini sejauh dapat disepakati untuk diserahkan Pemerintah Daerah ke tingkat yang lebih atasnya. Kesepakatan dapat disetujui sejauh adanya nilai-nilai manfaat yang jelas bagi kepentingan kedua belah pihak. Karena itu perlu ada pihak ketiga (mediator, konsultan tata ruang) yang independen untuk dapat menjembatani para stakeholder pembangunan (masyarakat setempat, pemerintah dan pengusaha) dalam rangka menjaga berbagai kepentingan vertikal dan horizontal tersebut. Pendelegasian kewenangan dalam penataan ruang kepada pihak ketiga dalam memenuhi kebutuhan mediasi konflik kepentingan penggunaan tanah dan sumberdaya alam lainnya dalam penataan ruang, memberikan implikasi pada peran konsultan tata ruang yang “mengajari” Pemerintah Daerah dan Masyarakat menjadi peran advokasi yang berkelanjutan.

Transformasi sosial dualistis masyarakat dari tradisional prapitalis ke masa transisi menuju mekanisme ekonomi pasar, dapat merupakan kemajuan pertumbuhan lokal, meskipun tidak sedikit masyarakat golongan pendapat rendah makin terpuruk kehidupan perekonomiannya<sup>8</sup>. Menurutnya sistem ekonomi pasar lebih banyak merugikan ketimbang menguntungkan petani kecil di perdesaan. Transformasi sosial masyarakat lokal selain merupakan kemajuan, juga telah memaksakan tuntutan-tuntutan semakin keras dan semakin beragam kepada kelompok-kelompok yang tidak memiliki hak-hak istimewa untuk memeras tenaga fisiknya sebagai suatu syarat bagi kelangsungan hidupnya. Persepsi tentang “hak kepemilikan mutlak” (*proverty right*) dalam hak atas tanah dan sumberdaya alam lainnya (pertambangan, kehutanan, kelautan) menjadi suatu tuntutan “baru” masyarakat yang tidak mengindahkan adanya fungsi sosial atas tanah tersebut. Penataan ruang mungkin tidak menjangkau kedalam pengaturan “hak kepemilikan” tersebut, dan hanya bergerak dalam

---

<sup>8</sup> Penny, D.H., 1990 : “*Kemiskinan, Peran Sistem Pasar*”, UI-Press, Jakarta.

pengaturan.” pemanfaatan” atau penggunaannya saja. Subyek yang berlainan antara UUPA (1965) dengan UUTR (1992) mengharuskan masyarakat menyadari secara baik adanya perbedaan kepentingan yang diatur di dalam kedua Undang-Undang tersebut. UUPA lebih menitik beratkan pada penetapan “hak kepemilikan tanah”, sedangkan UUTR mengatur asas penggunaan atas tanah dan sumberdaya alam lainnya. “Keterlanjuran” persepsi tentang hak kepemilikan atas tanah yang bersifat mutlak, yaitu seseorang atau badan/lembaga yang secara sah dinyatakan memiliki tanah, maka secara *sah* pula ia *bebas untuk* menggunakan, memanfaatkan, memindah tangankan haknya tersebut kepada orang lain atau tidak menggunakan dan tidak memanfaatkannya (menterlantarkannya) sekalipun. Sedangkan UUTR secara tegas bahwa setiap orang atau badan/lembaga dalam memanfaatkan atau menggunakan suatu sumberdaya alam termasuk di dalamnya menggunakan tanah harus sesuai dengan tata ruangnya. Mekanisme pelaksanaan UUPA bersifat mekanisme pasar sehingga yang mengatur pemindahan pelaksanaan UUTR yang bersifat “memaksa” harus ada *law-enforcement* dari pihak pemerintah.

Penataan ruang, sesuai dengan asas dan tujuannya adalah mewujudkan keserasian pemanfaatan sumberdaya alam dan kepentingan kesejahteraannya, harus dilaksanakan sejalan dengan tatanan nilai masyarakatnya yang arif terhadap etika lingkungan. Pemasyarakatan penataan ruang harus dianggap sebagai suatu proses belajar sosial masyarakat (social learning) secara berkesinambungan dalam seluruh sistem yang ada. Proses-proses inovatif yang bersifat menyesuaikan diri harus dimiliki oleh para konsultan pendamping dalam penataan ruang yang lebih baik. Dengan demikian konsepsi penataan ruang bukanlah suatu produk (apalagi hanya sebuah dokumen Rencana Tata Ruang) tetapi proses belajar<sup>9</sup>. Dengan cara demikian maka perlu ada Agenda Kerangka Kerja terencana untuk membangun mekanisme

---

<sup>9</sup> Friedman, J., “Perencanaan sebagai Proses Belajar Sosial” dalam “Pembangunan Berdimensi Kerakyatan” David Corten, ed. 1988, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

penataan ruang yang bertumpu kepada komunitas setempat sebagai suatu proses *community development*

### 3 Penataan Ruang Kawasan Perkotaan

Globalisasi yang direpson oleh negara-negara yang ekonominya tumbuh stabil, merupakan peluang terjadinya investasi yang mendorong pertumbuhan ekonomi nasional yang berlokasi di kota-kota besar. Investasi ini kemudian diikuti oleh terbukanya pasar tenaga kerja yang diikuti oleh laju urbanisasi yang tinggi, yang memicu pertumbuhan kota-kota metropolitan dan kota-kota besar lainnya. Laju pertumbuhan kota-kota metropolitan yang mendunia ini jauh meninggalkan daerah hinterland-nya sehingga muncul masalah pengembangan wilayah yang disebut kesenjangan antar daerah. Louis Wirth (1983) menyebutkan bahwa masyarakat modern dimulai dengan adanya proses urbanisasi yang dikaitkan dengan industrialisasi. Urbanisasi melahirkan suatu konsep cara hidup baru yang kemudian membedakan apa yang disebut desa dan apa yang disebut kota. Urbanisasi yang rasional dimulai dengan adanya surplus produk pertanian yang kemudian berkembang ke industri manufaktur, dimana laju tingkat urbanisasi sejalan dengan proses ini.

Dewasa ini kemajuan teknologi informasi yang tidak mengenal batas, lebih cepat mendahului proses perubahan cara hidup seseorang, daripada proses perubahan cara hidup yang diakibatkan oleh proses industrialisasi. Investasi di perkotaan yang *bersifat import-substitution*, tidak menjamin proses urbanisasi sejalan dengan proses perubahan struktur ekonomi pertanian ke industri. Pertumbuhan kota menjadi tak terkendali karena peluang investasi yang dikejar serta akibat adanya urbanisasi telah merusak cara-cara pengendalian penggunaan tanah perkotaan secara tertata, terarah, terkendali dan tertib. Konsep “zoning” yang telah lama dikenal dalam penataan ruang kawasan perkotaan sebagai cara pengendalian penggunaan tanah kota, dianggap menjadi sangat ketinggalan, “rumit” dan “kaku” dalam menyesuaikan kecepatan permintaan perubahan penggunaan tanah dan perubahan struktur ekonomi kota. Perencana dan perancang kota

yang bertujuan menciptakan lingkungan kehidupan kota yang asri, nyaman, manusiawi dan terkendali dalam konsep *comprehensive zoning*, kemudian bergeser ke arah pengendalian pembangunan kota yang lebih bersifat makro (non-fiskal). *Masterplan* kota dengan pendekatan perencanaan kota komprehensif telah terperangkap ke dalam paradigma-paradigma pembangunan masyarakat kota yang lebih penuh dengan statement-statement abstrak seperti visi, misi atau tujuan-tujuan sosial kebudayaan dan perekonomian daripada berisi program-program penyelesaian masalah perkotaan yang lebih bersifat fisik engineering. Karena itu banyak rencana induk kota hanya berisikan “*structure plan*” saja yang bisa re-interpretatif, daripada ketentuan-ketentuan teknis pengendalian pembangunan kota. Kemudian rencana kota yang hanya bersifat “*structure plan*” dianggap lebih fleksibel dalam menampung perubahan-perubahan penggunaan tanah melalui asa *free market mekanisme* daripada *guided land use mechanism*. Keengganan menganut konsep *zoning system*, dan perangkat-perangkat perkotaan yang dianggap kaku ini, melahirkan berbagai alternatif perencanaan kota<sup>10</sup>, yang makin menyulitkan cara-cara pengendalian pertumbuhan kota yang teratur dan tertib melalui pengontrolan penggunaan lahan kota yang bersifat teknis. Aparat pemerintah kota yang korup, tidak cakap, tidak faham terhadap dampak sosial negatif atau beban sosial yang makin berat ditanggung warga kota, makin menjauhkan diri dari pendekatan perencanaan kota “*masterplan*” dan “*zoning system*” sehingga kinerja output dari penataan ruang kota tidak jelas. Birokrasi pemerintahan kota, tidak memperjelas bagaimana dan kearah mana pembangunan kota akan dituju, dan birokrasi pemerintahan kota dibesarkan oleh adanya ketidakjelasan penataan kota.

---

<sup>10</sup> Selain “*structure-plan*”, pada tahun 1970’an Prof.Koeningsberger menganjurkan suatu pendekatan lain dalam perencanaan kota bagi negara-negara yang sedang berkembang yaitu konsep “*Action-Plan*” yang menitik beratkan pada program-program kegiatan pembangunan kota yang segera harus dilaksanakan dalam mengejar pertumbuhan sosial ekonomi kehidupan perkotaan.

Dalam menghadapi Era Globalisasi ini, ada tiga bentuk dampak ekonomi global yang berpengaruh terhadap cara-cara pengelolaan lahan perkotaan di negara-negara yang sedang berkembang (namperumal, 1977) yaitu :*pertama, spread effect* yaitu mobilitas penduduk keluar pusat perkotaan yang menumbuhkan permukiman-permukiman baru atau kota-kota baru di daerah pertanian; *kedua, collision effect* yaitu munculnya permukiman kumuh dan liar di kawasan pusat-pusat kegiatan perkotaan, dan *ketiga, convergence and conversion effect* yaitu makin intensifnya aktivitas-aktivitas di kawasan pusat-pusat kota yang mengakibatkan terjadinya *urban renewal* dan *urban redevelopment* oleh investor-investor asing. Kondisi ini memaksa pemerintah untuk melakukan berbagai inisiatif deregulasi dan debirokratisasi baru, yang pada asas sadarnya bertentangan dengan prinsip-prinsip perdagangan bebas itu sendiri yang disebut *paradox intervensi*. Kekuatan mekanisme pasar internasional (*outer invisible hand*) telah mengatur laju pertumbuhan dan mekanisme proverty estate di berbagai kota dunia. Mekanisme ini begitu kuatnya sehingga lebih mampu mengatur penggunaan tanah kota untuk kepentingan bisnisnya (*private provitability*) daripada penyediaan untuk barang publik, dan *Social cost externalities* harus ditanggung oleh warga masyarakat kotanya (seperti pencemaran lingkungan, kemacetan lalu lintas, kesenjangan sosial). Sudah banyak diketahui umum bahwa pertumbuhan industri kota di negara berkembang merupakan tempat pembuangan sampah teknologi dari negara-negara maju, yang tentu saja selain tidak ekonomis juga tidak ramah lingkungan.

#### **4 Perspektif Penataan Ruang Kawasan Perkotaan**

Pada dasarnya setiap kegiatan pembangunan dan aktivitas manusia, menggunakan dan memanfaatkan ruang yang *benefit and cost*-nya berdampak kepada kesejahteraan masyarakatnya. Oleh karena itu sejak awal Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah cq. Ditjen Bangda telah mengeluarkan edaran kepada seluruh Pemerintah Daerah dan para anggota DPRD, perihal pentingnya mensosialisasikan penataan ruang. Pemerintah Daerah harus memiliki

tata ruang yang berfungsi sebagai pedoman atau pengarah dalam pemanfaatan ruang di daerah.

Dengan adanya otonomi daerah maka makin perlu akan adanya kesadaran dari semua pihak (stakeholder pembangunan) akan peranannya masing-masing dalam penataan ruang di daerah sebagai bentuk kemandirian lokal dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, memungkinkan terjadinya perubahan sistem pemerintahan dan pembangunan yang berdampak pada tatanan dan sistem penataan ruang. Paradigma sistem pemerintahan dan pembangunan tersebut bergeser dari asas sentralistis ke asas desentralistis, menuntut adanya keterbukaan dan akuntabilitas. Rencana Tata Ruang yang hanya dapat di-interprestasikan oleh aparat pelaksanaan pemerintah dan memerlukan izin kegiatan pembangunan, harus ditinggalkan dan diganti dengan penataan ruang yang jelas dan pasti. Dengan demikian akan semakin terbuka kesempatan kepada masyarakat, pemerintah dan dunia usaha di daerah untuk berperan serta didalam meningkatkan efisiensi pelayanan umum dan kesejahteraan. Pengalihan beberapa kewenangan Pemerintah Pusat ke Daerah, menjadikan Pemerintah Daerah harus semakin bertanggung jawab langsung kepada rakyat dan bukan sebaliknya. Penunjukkan konsultan penataan ruang tidak lagi cukup hanya ditenderkan secara terbuka oleh Pemerintahan Daerah, tetapi ditetapkan bersama masyarakat dalam suatu Forum Kota. Karena itu makin penting peran dan tanggung jawab dari setiap "stakeholder" pembangunan kota mulai dari penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan rencana tata ruang serta bentuk-bentuk pengendalian tata ruangnya.

## **5 Tugas dan Tanggung Jawab DPRD Dibidang Penataan Ruang**

Berdasarkan UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang (yang perlu segera direvisi), pasal 27 ayat (1) Gubernur Kepala Daerah menyelenggarakan penataan ruang wilayah propinsi dan pasal 28 ayat (1) Bupati/Walikota Kepala Daerah menyelenggarakan penataan ruang wilayah Kabupaten/Kota. Yang dimaksud dengan menyelenggarakan penataan ruang adalah kewenangan untuk

melakukan kegiatan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dengan adanya UU Nomor 22 tahun 1999, maka kewenangan Kepala Daerah dalam penataan ruang ini ahrus mendapat pengesahan dari DPRD sebagai fungsi legislatif dan pengawasan Pemerintah.

Berkaitan dengan fungsi legislasi dan pengawasan tersebut, maka tugas dan tanggung jawab DPRD dalam penataan ruang di daerah adalah :

1. DPRD bersama dengan Kepala Daerah merupakan tolok ukur dan indikator kinerja pemanfaatan ruang, seperti mampu mempertahankan kawasan lindung, menetapkan dan menambah ruang keterbukaan hijau, mampu mengarahkan kegiatan budidaya produktif, mampu mengarahkan kegiatan penduduk, masyarakat sesuai dengan fungsi dan peruntukan ruang.
2. DPRD membahas secara terbuka rancangan PERDA tentang Rencana Tata Ruang.
3. DPRD melaksanakan pengawasan terhadap : pelaksanaan penyusunan Tata Ruang dengan mengikut sertakan peran serta masyarakat seluas-luasnya, pelaksanaan transparansi dan penertiban pelanggaran tata ruang, pelaksanaan pengawasan dan penertiban pelanggaran tata ruang.
4. DPRD memprakarsai dan menyetujui kerjasama penataan ruang, rencana pembangunan kawasan perbatasan dan pengawasan pembangunanya.

Pada era otonomi, maka kewenangan penyelenggaraan pembangunan khususnya kegiatan kawasan ruang, akan berada pada Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten/Kota. Karena itu rencana Tata Ruang menjadi salah satu bagian dari Laporan Pertanggung Jawaban-nya kepada rakyat melalui DPRD. Pengawasn pelaksanaan kebijakan Pembangunan Kepala Daerah dapat dilakukan dengan mengkaji dan memeriksa secara teliti seberapa besar penyimpangan penataan ruang yang telah dilakukan oleh Pemerintah, sekaligus

memahami tuntutan perubahan kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Secara garis besar hak dan kewajiban DPRD dibidang penataan ruang terdiri dari :

1. Meminta pertanggung jawaban Kepala daerah tentang kinerja pemanfaatan ruang setiap akhir tahun anggaran, meliputi : perubahan fungsi kawasan lindung, ruang terbuka hijau, konversi lahan pertanian menjadi kawasan non pertanian, perumahan, permukiman industri.
2. Meminta penjelasan, keterangan dan/atau informasi kepada Kepala Daerah cq. Instansi yang berwenang untuk itu tentang : Rencana Tata Ruang Wilayah, Rencana Detail Tata Ruang Kawasan, Rencana Teknik Bangunan dan Lingkungan, pelayanan perizinan pemanfaatan ruang (HO, RITU, IMB, Planning Permit, izin lokasi dll ), usulan perubahan atas rancangan Perda tentang Tata Ruang, dan mengajukan rancangan Perda tentang Tata Ruang, dan Revisi RTRW.
3. DPRD berkewajiban untuk mengembangkan visi penataan ruang bersama semua stakeholder pembangunan.
4. Membina masyarakat dan organisasi kemasyarakatannya dalam rangka membangun kepedulian tentang tata ruang.
5. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi masyarakat termasuk didalamnya menampung, menerima dan membahas penyelesaian keluhan masyarakat atau klaim masyarakat.
6. DPRD bersama Kepala Daerah dan jajarannya, berkewajiban untuk mengarahkan pemanfaatan ruang dan penggunaan sumberdaya alam dan lingkungannya secara berkelanjutan.

## **6 Kesimpulan**

Penyelenggaraan penataan ruang di daerah, khususnya dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang baik, perlu dijadikan arahan bagi kebijakan pembangunan daerah yang memberikan kesejahteraan

sebesar-besarnya kepada masyarakat setempat. Karena itu pula ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu :

*Pertama*, Kepala Daerah bertanggung jawab atas kinerja penataan ruang kepada rakyat melalui DPRD. Karena itu Kepala Daerah perlu menyiapkan indikator keberhasilan pemanfaatan ruang yang disepakati bersama dengan rakyat melalui DPRD, sebagai tolok ukur pertanggungjawabannya. Pertanggungjawaban Kepala Daerah ini dilakukan secara berkala bersamaan dengan Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah kepada DPRD.

*Kedua*, DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap kinerja pelaksanaan Tata Ruang dapat melakukan peninjauan lapangan langsung, maupun secara tidak langsung (berupa dokumen laporan Pemerintahan Daerah). Sewaktu-waktu DPRD dapat memanggil langsung instansi terkait dengan penataan ruang untuk meminta penjelasan, baik mengenai kemajuan hasil yang dicapai, hambatan pelaksanaan, permasalahan yang timbul serta penanganan atau tindakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Tata Ruang, yang nanti akan dipertanggungjawabkan dalam LPJ Kepala Daerah.

*Ketiga*, Masyarakat memiliki hak dan kewajiban untuk berperan serta dalam penataan ruang (mulai dari perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang) sesuai dengan peraturan yang berlaku.

*Keempat*, dalam melaksanakan perannya masing-masing (DPR, Kepala Daerah dan Masyarakat) dapat dibantu oleh para ahli dibidang penataan ruang baik dalam bentuk satu kelompok (Team ahli) maupun perorangan (pakar profesional), dengan tujuan untuk mencapai penataan ruang yang serasi, seimbang, berkualitas serta berkelanjutan.

Dan yang tidak kalah pentingnya dalam penataan ruang ini adalah :

1. Kemampuan menterjemahkan produk rencana tata ruang yang disusun.

2. Kemampuan menjabarkan rencana tata ruang kedalam arah kebijaksanaan menetapkan lokasi-lokasi pembangunan daerah baik yang dilaksanakan pemerintah, masyarakat maupun dunia usaha.
3. Kemampuan menjabarkan rencana tata ruang kedalam perizinan pembangunan serta kejelasan menyampaikannya kepada semua pihak, sehingga dapat menarik pihak investasi untuk melaksanakan pembangunan secara berencana, terarah dan tertib.
4. Kemampuan untuk mengendalikan pemanfaatan ruang di lapangan melalui pengawasan dari pemerintah, masyarakat maupun dunia usaha itu sendiri serta melaksanakan penertiban untuk tidak terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Dirjen Bina Program, Ditjen Bangda, Departemen Dalam Negeri, 1998: *“Peraturan Pemerintah RI nomor 68 tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peranserta Masyarakat dalam Penataan Ruang”*. Jakarta
- Bintarto, 1983 : *“Interkasi Lokal Kota dan Permasalahannya”* Ghalia Indonesia, Jakarta
- Boeke, J.H., 1983 (terjemahan) : *“Prakapitalisme di Asia”* PT Gramedia, Jakarta.
- Cllier, W.L. dan Sayogyo, eds, 1986 : *“Budidaya Padi di Jawa”* PT Gramedia, Jakarta.
- Kasryno, F., 1984 : *“Prospek Pembangunan Ekonomi Perdesaan Indonesia”*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

- Korten, D.C dan Sjahrir, 1988 : *“Pembangunan yang Berdimensi Kerakyatan”*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Hagul, Peter, 1992 : *“Pembangunan Lokal dan Lembaga Swadaya Masyarakat”*, Yayasan Dian Lokal, Yogyakarta.
- Hayami, Y. dan Masao Kikuchi, 1987 : *“Dilema Ekonomi Lokal. Suatu Pendekatan Ekonomi Terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia”*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Penny, D.H., 1990 : *“Kemiskinan. Peran Sistem Pasar”*, UI-Press, Jakarta.
- Sujana Royat, : *“Perencanaan Strategi dalam Manajemen Pembangunan Kota dan Pengembangan Kawasan Industri”*, Jakarta.