

IDENTIFIKASI PENYIMPANGAN TATA RUANG WILAYAH PROPINSI SULAWESI SELATAN

Abdul Wahid *

Abstract

This research was aimed to analyze the research questions i.e. (1) are there any spatial arrangement deviation in term of Perda 44/2001, (2) if any, what did the factors influence the deviation, and (3) what government policies should be implemented to avoid the spatial arrangement deviation in the future.

This research has chosen multi cases: the cities of Makassar, Pare-pare and Palopo, and the region of Barru and East Luwu. Data collecting of has employed by combining the focused group discussion (FGD), field observation and the secondary data method.

The results show there are many spatial arrangement deviations. They were caused by (1) the issuance of same acts. Act 56/2004 (formation of West Sulawesi Province) has lessened the coverage area of the province, while the Act 7/2003 (formation of East Luwu and North Mamuju Regions), Act 13/99 (forming of North Luwu Region) and Act 11/2002 (forming of Mamasa Region and Palopo City) have changed are, (2) the population growth and distribution, (3) less implementative contents of the spatial planning, (4) the less attention to the RTRWP due to the local autonomy, (5) the emergency of sector development planning, (6) less coordination of planning and development, (7) weakness of monitoring, and (8) lack of socialization of the RTRWP to all parties.

For the future. To avoid the spatial arrangement deviation, this research suggests to (1) revise the RTRWP sooner, (2) sharpen and to make contents as well as the coverage of the RTRWP more details, (3) revitalize the related spatial institutions, (4) involve the stakeholders, and (5) socialize the new RTRWP to stakeholders intensively.

Key words: : deviations, spatial planning

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan penelitian (1) apakah dinamika pembangunan telah menyebabkan penyimpangan tata ruang, (2) bila terjadi penyimpangan, faktor apa yang menjadi penyebab, dan (3) kebijakan apa yang disarankan agar dimasa datang tidak terjadi penyimpangan ketataruangan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa telah terjadi penyimpangan terhadap RTRWP. Penyimpangan disebabkan karena (1) Pemekaran wilayah dengan terbitnya UU No. 56/2004 tentang Pembentukan Propinsi Sulawesi Barat, UU No.7/2003 tentang Pembentukan Kabupaten Luwu Utara, dan UU No.11/2002 tentang Pembentukan Kabupaten Mamasa dan Kota Palopo. Penyebab lain adalah (2) Pertambahan dan distribusi penduduk, (3) Lingkup dan muatan RTRWP yang tidak implementatif, (4) Otonomi daerah yang membuat kurang patuhan pada Perda, (5) Munculnya berbagai pembangunan sektoral, (6) Kurangnya koordinasi perencanaan, (7) Lemahnya monitoring, dan (8) Kurangnya sosialisasi RTRWP.

Penelitian ini menyarankan agar (1) Melakukan revisi RTRWP, (2) Mempertajam muatan RTRWP, (3) Revitalisasi kelembagaan, (4) Pelibatan stakeholders, dan (5) Sosialisasi RTRWP baru kepada semua pihak.

Kata kunci: Penyimpangan, tata ruang

1. Pendahuluan

Dibagian latar belakang masalah ini akan diuraikan terjadinya

dinamika pembangunan di wilayah Sulawesi Selatan (Sul-Sel) yang

• Staf Pengajar Jurusan Teknik Sipil Fakultas Teknik Universitas Tadulako, Palu

berimplikasi pada penyimpangan tata ruang.

a. Isu dinamika pembangunan

Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) Sulawesi Selatan 2001-2005 telah ditetapkan sebagai Peraturan Daerah Nomor 44 tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Propinsi Sulawesi Selatan (Perda 44/2001 tentang RTRWP Sulsel). Sejak ditetapkan sampai saat ini, telah terjadi dinamika perubahan pembangunan di wilayah Sulsel antara lain :

- Pemekaran wilayah propinsi. Berdasarkan Undang-undang Nomor 56 tahun 2004 tentang Pembentukan Propinsi Sulawesi Barat (UU 56/2004) sebagian wilayah Sulsel telah dimekarkan menjadi Propinsi Sulawesi Barat. Pemekaran ini disatu pihak akan mendorong pembangunan wilayah Sulbar sebagai suatu sistem wilayah pembangunan dengan otonomi penuh, tidak lagi bergantung pada Sulawesi Selatan. Di pihak lain, dengan melihat wilayah Sulsel sebagai satu sistem, pemekaran ini akan mengubah sistem struktur tata ruang wilayah Sulsel. Bila sistem berubah, maka dengan sendirinya perlu dilakukan perubahan tata ruang pada sistem tersebut.
- Pemekaran beberapa kabupaten dan kota. Telah terjadi pemekaran beberapa wilayah berdasarkan keputusan politik yaitu : Undang-undang Nomor 7 tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Luwu Timur dan Kabupaten Mamuju Utara (UU 7/2003), Undang-undang Nomor 13 tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Luwu Utara (UU 13/99) dan Undang-undang Nomor 11 tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Mamasa dan Kota Palopo (UU 11/2002). Bila masing-masing wilayah baru tersebut menjadi titik tumbuh baru, maka ini berdampak pada sistem wilayah Sulsel.
- Kebijakan pembangunan Pemprov Sulsel yang dikenal dengan Gerbang Emas, (Gerakan Pembangunan Ekonomi Berbasis Masyarakat) diharapkan akan mampu mendorong aktifitas ekonomi dengan melibatkan potensi masyarakat, yang gilirannya akan membentuk pusat pengembangan ekonomi baru.
- Konurbasi Mamminasata. Kota Makassar, Kabupaten Maros, Sungguminasi dan Takalar berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Mamminasata (Perda 10/2003) telah ditetapkan sebagai Metropolitan Mamminasata. Keempat wilayah tersebut dikelola dalam satu sistem terpadu. Kebijakan ini berarti akan memperbesar potensi Metro Mamminasata sebagai kutub pertumbuhan wilayah Sulsel.
- Eksistensi beberapa kawasan andalan seperti Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapet), khususnya Kapet Parepare yang telah mulai dikembangkan secara serius. Ini juga berarti tampilnya Kapet ini sebagai pusat pertumbuhan wilayah Sulsel.
- Sejumlah rencana sektoral, misalnya pengembangan Pelabuhan Makassar yang akan memperluas kawasan pelabuhan dan terintegrasi dengan beberapa fungsi utama di Kota Makassar, sejalan dengan kebijakan pembangunan transportasi sungai dan laut.
- Terjadinya penambahan penduduk. Dengan berjalannya waktu, penambahan penduduk diduga telah terjadi. Pertambahan ini tentu saja berimplikasi pada dimensi spasial dan prasarana wilayahnya.

b. Implikasi dinamika wilayah terhadap tata ruang

Aktivitas manusia berimplikasi erat dengan tata ruang. Berdasarkan Undang-undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UU 24/92), **ruang** adalah wadah yang meliputi ruang daratan, lautan dan udara, sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Sedangkan **tata ruang** adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik yang direncanakan maupun tidak. Pasal dalam UU 24/92 tersebut memberi makna bahwa tata ruang adalah struktur pola pemanfaatan wilayah daratan, udara dan lautan oleh kegiatan manusia dan makhluk lainnya.

Dikaitkan dengan adanya dinamika pembangunan di wilayah Sulsel yang berubah tersebut, dinamika perubahan pasti akan memerlukan tempat atau ruang dan lokasi. Dinamika yang tinggi diduga akan berasosiasi dengan tata ruang. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemanfaatan ruang diperkirakan mengalami perubahan di wilayah Sulsel.

Adanya dinamika pembangunan yang sangat tinggi seperti diuraikan pada latar belakang merupakan gejala perubahan keruangan di Provinsi Sulawesi Selatan. Perubahan tersebut dapat menimbulkan kesenjangan apakah pemanfaatan ruang yang telah berlangsung sudah sesuai dengan RTRWP Sulawesi Selatan 2001 - 2015. Oleh karena itu tujuan penelitian ini adalah untuk :

- 1) Mengidentifikasi adanya penyimpangan tata ruang diukur dan dibandingkan dengan RTRWP 2001-2015.

- 2) Menguji faktor atau aspek yang mempengaruhi terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang tersebut.
- 3) Memberikan rekomendasi kepada pihak terkait (*stakeholders*) apa yang harus dilakukan bila penyimpangan dinilai signifikan.

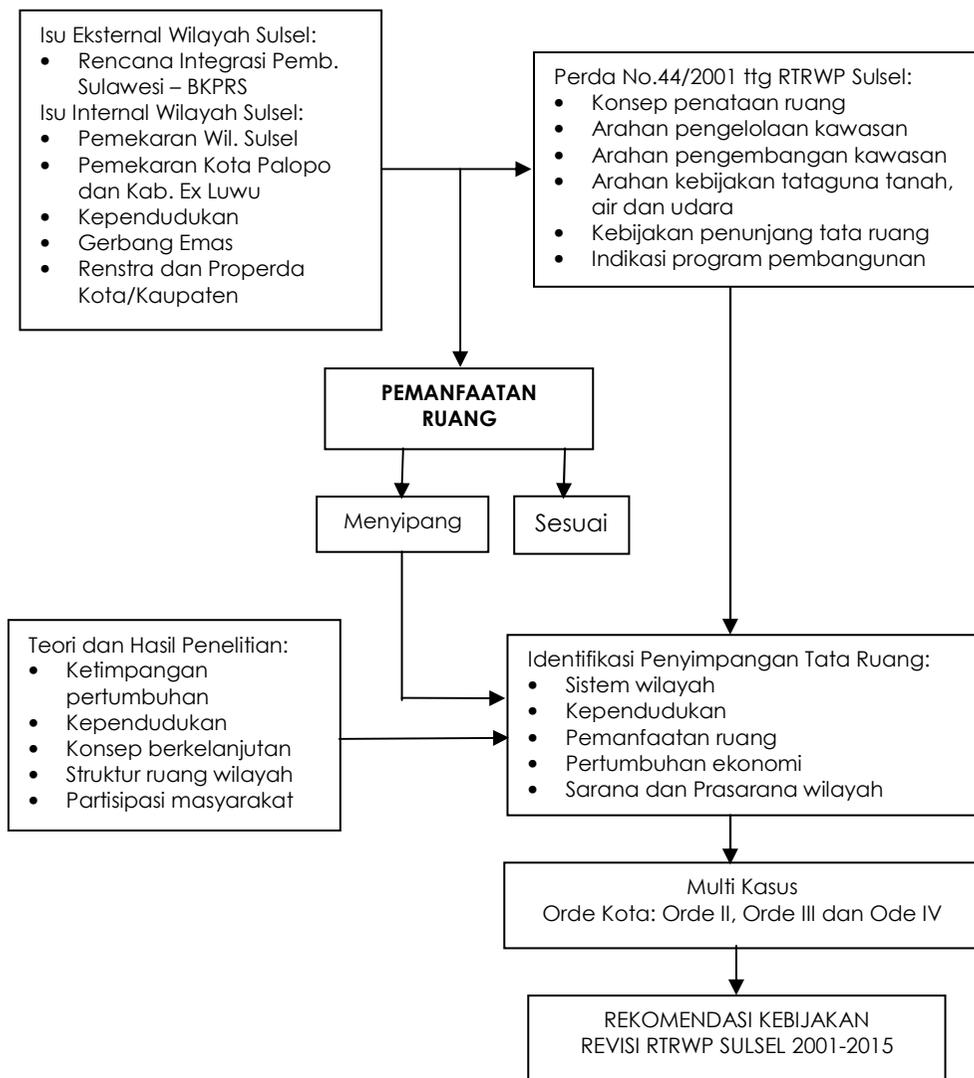
2. Kerangka Pemikiran

Alur pikir penelitian didasarkan pada kajian perkembangan pembangunan dan kebijakan dalam lingkup eksternal dan internal selama kurun waktu tahun 2001-2015 (tahap awal implikasi RTRWP Sulsel) di Sulawesi Selatan.

Kondisi tersebut akan dibandingkan dengan arahan pengembangan wilayah menurut RTRWP Sulsel 2001-2015, indikasi adanya penyimpangan pembangunan di wilayah Sulawesi Selatan akan terlihat dengan adanya beberapa parameter simpangan, diantaranya : parameter simpangan laju pertumbuhan penduduk menurut RTRWP 2001-2015 dengan laju pertumbuhan saat ini, parameter simpangan ketersediaan lapangan kerja saat ini dan target RTRWP 2001-2015, parameter simpangan arahan pengembangan prasarana dan sarana sektoral dengan alokasi anggaran dan pembangunan prasarana dan sarana selama tahun 2001 sampai dengan tahun 2005.

Kasus penelitian difokuskan pada populasi orde kota di Sulawesi Selatan, dengan mengambil salah satu kabupaten/kota dari masing-masing kelompok orde/peringkat kota yang ada (menurut RTRWP Sulsel 2001-2015).

Adapun rekomendasi yang dikeluarkan dari hasil penelitian ini menjadi masukan pada instansi-instansi terkait pada tingkat propinsi dan kabupaten/kota guna menyelaraskan kembali pembangunan di daerahnya masing-masing.



Gambar 1. Alur Pikir Penelitian

3. Metode Penelitian

3.1 Jenis Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah dan tujuan, penelitian ini termasuk penelitian deskriptif, yang berciri menguraikan secara lengkap dan menyeluruh. Sementara berdasarkan data yang diperoleh, penelitian ini dapat dikelompokkan pada jenis penelitian gabungan kualitatif dan kuantitatif.

3.2 Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di wilayah Sulawesi Selatan, khususnya pada 5 kasus, yaitu Kota Makassar, Parepare, Palopo, serta Kabupaten Barru dan Luwu Timur. Sampai dengan tahap Laporan Akhir ini, Tim Peneliti telah melakukan analisis data dan mengungkapkan beberapa kesimpulan dari hasil analisis tersebut, serta melahirkan beberapa rekomendasi kebijakan kepada pihak-pihak yang

terkait dengan rencana tata ruang, khususnya RTRWP Sulawesi Selatan.

Dalam rangka memperoleh data yang berkaitan dengan analisis, Tim telah melakukan beberapa *indepth interview* yaitu dengan Kota Makassar, Pare-pare dan Palopo, serta Kabupaten Barru dan Lutim. Dalam jajarannya propinsi, Tim telah melakukan *indepth interview* dengan Bappeda Sulawesi Selatan, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Sulawesi Selatan, Dinas Praswil Sulawesi Selatan, Dinas Tarkim Sulawesi Selatan, Dinas PSDA Sulawesi Selatan, Dinas Pertambangan dan Energi Sulawesi Selatan, Dinas Kehutanan Sulawesi Selatan dan Dinas Perdagangan dan Perindustrian Sulawesi Selatan.

3.3 Waktu kegiatan

Penelitian ini dilakukan sesuai dengan KAK yang ada, yaitu dilaksanakan sejak bulan Agustus sampai akhir bulan November 2005. Namun demikian laporan ini kembali disempurnakan dengan mengakomodasi beberapa masukan dari berbagai pihak termasuk rekomendasi seminar akhir, sehingga finalisasi laporan ini dapat dirampungkan pada awal Desember 2005.

3.4 Penentuan kasus

Berdasarkan buku Pedoman Penyusunan RTRWP 2002 yang diterbitkan oleh Departemen Kimpraswil, unit analisis pada RTRWP adalah kabupaten dan kota. Berdasarkan ketentuan tersebut berarti populasi RTR Wilayah Sulsel adalah sebanyak 23 kota dan kabupaten. Dengan mempertimbangkan manajibilitas dan waktu, penelitian ini tidak melakukan sampling dengan prinsip *representativeness*, tetapi memilih beberapa kabupaten dan kota sebagai kasus. Didasari bahwa kesimpulan penelitian kasus (*case study*) tidak bermaksud melakukan generalisasi terhadap populasi. Tetapi penelitian

kasus lebih menekankan untuk mengungkapkan gambaran menyeluruh dan lengkap serta mendalam (*holistic picture*) suatu kasus.

Dengan demikian bahwa kota dan wilayah adalah suatu sistem yang utuh, maka pemilihan kasus akan dilakukan berdasarkan tingkatan sistem. RTRWP Sulsel menguraikan bahwa sistem tata ruang Sulsel terdiri dari orde II, III dan IV sebagai berikut :

- Kota pada orde II, Pusat Kegiatan Nasional (PKN) adalah Makassar.
- Pada orde III, terdapat 4 Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) yaitu Palopo, Watampone, Pare-pare dan Bulukumba.
- Pada orde IV, Pusat Kegiatan Lokal (PKL) yaitu Pangkep, Maros, Takalar, Sungguminasa, Makale, Rantepa, Masamba, Wotu, Malili, Soroako, Mamasa, Sinjai, Jeneponto, Bantaeng, Sengkang, Watansoppeng, Pinrang, Sindenrang Rappang, Enrekang, Barru, Mamuju, Majene dan Polewali Mandar.

Pemilihan kasus dilakukan berdasarkan struktur sistem orde tersebut, sebagai berikut :

- Untuk orde II dipilih Kota Makassar.
- Untuk orde III terdiri dari 4 Pusat Kegiatan Wilayah (PKW), 2 kota di antaranya terpilih sebagai kasus yaitu Kota Palopo dan Kota Pare-pare.

Untuk orde IV dipilih berdasarkan Pusat Kegiatan Lokal (PKL) yang dianggap memiliki ciri pertumbuhan yang khas yaitu : Kab. Luwu Timur, sebagai Kabupaten yang baru hasil pemekaran, Kab. Barru sebagai wilayah pengembangan agropolitan.

3.5 Instrumen pengambilan data

Sesuai dengan sifat dan jenis penelitian, instrumen pengambil data adalah kerangka wawancara, kuisi, peta dan gambar. Kerangka wawancara bersifat *open ended* yaitu peneliti memungkinkan untuk

mengembangkan secara bebas pertanyaan dan jawaban sesuai dengan situasi wawancara. Kuisisioner bertujuan sebagai daftar periksa (*check list*) atas data yang dikehendaki. Peta dan gambar foto digunakan dalam merekam kondisi yang ada di lapangan.

3.6 Indikator

Mengacu pada pedoman penyusunan RTRWP (2002), indikator yang akan diidentifikasi adalah :

- 1) Batas wilayah administratif.
- 2) Pertambahan penduduk propinsi sulawesi selatan dan di lima kasus kota (Makassar, Pare-pare, Palopo, serta Kab.Barru dan Kab.Lutim).
- 3) Pertumbuhan ekonomi Propinsi Sulawesi Selatan.
- 4) Pembangunan sarana dan prasarana wilayah, khususnya sistem jaringan transportasi di Propinsi Sulsel.
- 5) Pemanfaatan ruang di Propinsi Sulsel dan di lima kasus (Makassar, Pare-pare, dan Palopo, serta Kab.Barru dan Kab.Lutim).

3.7 Model analisis

Beberapa analisis yang digunakan dalam mengidentifikasi penyimpangan, menganalisis penyebab perubahan dan menyusun saran kebijakan yang dilakukan sebagai berikut :

- 1) Analisis Sistem Wilayah
Analisis ini membahas cakupan dan dimensi wilayah yang ada dan perubahan yang terjadi selama 5 tahun di Sulawesi Selatan. Analisis ini berdasar pada data sekunder. Dinamika politik menyebabkan perubahan dimensi wilayah.
- 2) Analisis Demografi
Analisis ini dimaksudkan untuk melihat profil dan perkembangan penduduk, yaitu :
 - Analisis tingkat perkembangan penduduk
 - Analisis mengenai pergerakan/mobilitas penduduk antar propinsi dan dalam propinsi.

- Analisis distribusi/kepadatan penduduk propinsi, perkotaan dan perdesaan.

- 3) Analisis Ekonomi Wilayah
Analisis ini dilakukan untuk melihat profil dan perkembangan ekonomi propinsi :
 - a. Analisis mengenai ekonomi wilayah propinsi terutama keterkaitan dengan sektor unggulan.
 - b. Analisis mengenai pertumbuhan ekonomi.
 - c. Analisis pergerakan barang dan jasa.
 - d. Analisis untuk memperlihatkan pola persebaran ekonomi dalam wilayah propinsi.
- 4) Analisis Sarana dan Prasarana
Analisis dilakukan untuk melihat kondisi sumber daya buatan, yaitu :
 - a. Analisis mengenai kondisi, jenis dan jumlah sarana ekonomi dengan memperhatikan potensi industri dan jasa.
 - b. Analisis sarana prasarana transportasi darat dan transportasi lainnya dengan memperhatikan sarana transportasi laut.
 - c. Analisis sarana prasarana pengairan, listrik dan telekomunikasi dengan memperhatikan sarana air bersih.
- 5) Analisis Pemanfaatan Ruang
Analisis ini dilakukan untuk melihat kecenderungan perkembangan pemanfaatan ruang wilayah yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budidaya.

Pendekatan dan prosedur pelaksanaan penelitian yang telah dilakukan dapat diungkapkan sebagai berikut :

- 1) Tahap persiapan
Pada tahap ini Ketua Tim bersama semua anggota peneliti, yaitu ahli ekonomi wilayah, perkotaan dan ahli prasarana melakukan pertemuan awal untuk persiapan. Pertemuan ini membicarakan jadwal, pembagian

tugas dan tanggung jawab, serta pembiayaan. Ketua Tim melakukan koordinasi menyeluruh sementara ahli bertanggung jawab pada bidang masing-masing. Pertemuan ini juga menghasilkan jadwal rinci. Pada tahap ini telah disusun Laporan Rencana Operasional Pelaksanaan Penelitian (ROPP) yang berisi kesiapan Tim dalam melakukan penelitian. Waktu yang diperlukan sekitar 2 minggu sejak kontrak ditandatangani dan akhirnya Laporan ROPP dapat disampaikan pada akhir Juni.

2) Tahap pengumpulan data primer dan sekunder

Pada tahap awal dilakukan proses pengumpulan data sekunder berupa dokumen perencanaan (RTRWK, Propeda, Renstra, Statistik) di masing-masing kota/kabupaten yang terpilih sebagai kasus. Setelah dipelajari data sekunder, Tim selanjutnya melakukan *dengar pendapat* dengan *key persons* atau informan misalnya bupati/walikota, pengusaha, tokoh masyarakat/adat/agama. *Dengar pendapat* diarahkan pada apakah terjadi penyimpangan dan apa penyebabnya. Dari data sekunder ini dapat ditentukan langkah lanjutan yaitu data primer apa saja yang diperlukan, dimana serta sumber datanya dan bagaimana memperolehnya. Data primer meliputi data ekonomi, sosial, lingkungan dan prasarana. Pada tahap ini Tim lengkap akan melakukan perjalanan ke 5 kota/kabupaten sebagai kasus. Data yang berhasil dikumpulkan meliputi batas administrasi wilayah, aktifitas ekonomi, kependudukan, struktur tata ruang dan pemanfaatan ruang kabupaten/kota, kondisi sumber daya alam/lingkungan dan kebijakan pembangunan yang telah dirumuskan. Waktu yang dimanfaatkan dalam pengumpulan data ini selama 2 bulan.

3) Tahap tabulasi data dan penggambaran peta

Data yang terkumpul pada tahap (2) diatas sebelumnya diinventarisasi, ditabulasikan dan sebagian data digambarkan secara spasial dalam peta digital sehingga menjadi data yang sistematis. Pada tahap ini dapat dihasilkan identifikasi aspek atau sektor yang diduga menyimpang terhadap RTRWP 2001-2015. Ketua Tim bersama anggota serta pembantu peneliti bekerja di studio, dibantu oleh para pekerja dan waktu yang dimanfaatkan selama 2 bulan.

4) Tahap analisis data dan penarikan kesimpulan

Sektor dan aspek yang tertuang dalam data dalam format berupa tabel, gambar dan peta, selanjutnya dianalisis menurut tingkat penyimpangannya. Analisis data dilakukan secara komprehensif, dimana Tim dibantu oleh satu orang *tenah* dalam penggambaran peta, perhitungan proyeksi kependudukan dan analisis ambang batas. Waktu yang diperlukan kurang lebih 1 bulan.

5) Tahap penulisan draft laporan

Hasil analisis akan dituliskan dalam draft laporan. Pada tahap ini Ketua Tim bersama seluruh anggota menyusun draft dibantu oleh pembantu peneliti. Pekerjaan ini secara efektif memakan waktu selama 1 bulan.

6) Tahap seminar

Draft laporan selanjutnya diseminarkan untuk memperoleh masukan dan koreksi dari berbagai pihak terkait. Dalam keseluruhan proses kegiatan penelitian ini Tim telah melaksanakan seminar sebanyak 3 (tiga) kali, yaitu seminar awal, seminar antara dan seminar akhir.

7) Tahap finalisasi hasil penelitian

Hasil seminar menjadi bahan untuk menyempurnakan laporan akhir,

yang dibuat sebanyak 3 (tiga) rangkapan digandakan oleh pihak Balitbangda.

- 8) Tahap penyerahan hasil penelitian Hasil kegiatan berupa 5 rangkap berikut 1 CD diserahkan kepada pihak Balitbangda Propinsi Sulawesi Selatan.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Sosialisasi RTRWP Sul-Sel

Kegiatan sosialisasi RTRWP Sul-Sel yang difasilitasi oleh Bappeda Propinsi Sulsel telah dilaksanakan baik pada waktu seminar laporan rancangan rencana, maupun pada saat laporan RTRWP telah Perdakan.

Sosialisasi yang dilakukan pada waktu seminar rancangan rencana telah dihadiri oleh beberapa elemen pelaku pembangunan mulai dari berbagai instansi, pihak swasta dan masyarakat, sehingga telah melahirkan beberapa masukan konstruktif dan rekomendasi untuk penerapan rencana RTRWP Sulsel. Selanjutnya sosialisasi RTRWP yang dilakukan setelah RTRWP ditetapkan dengan Perda Propinsi Sulsel No. 44 tahun 2001, telah diikuti oleh beberapa instansi pemerintah di tingkat propinsi, beberapa instansi pemerintah ditingkat kabupaten/kota dan beberapa elemen masyarakat/swasta terutama yang berasal dari kabupaten/kota yang menjadi kawasan andalan.

Kegiatan sosialisasi RTRWP pasca perda yang dilaksanakan di Kantor Bappeda Prov. Sulsel, dilaksanakan dengan menjelaskan tujuan, substansi, dan implementasi program yang terkandung dalam RTRWP. Seluruh instansi yang hadir telah berikan bahan berupa Laporan Rencana yang dilengkapi dengan CD.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa instansi ditingkat propinsi seperti Dinas Tata Ruang dan Permukiman, Dinas Prasarana Wilayah, Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air, Dinas Perindag dan Bapedalda, serta

beberapa instansi ditingkat kota/kabupaten (sesuai dengan lokasi kasus yang ditetapkan dalam penelitian ini), secara umum beranggapan bahwa sosialisasi Perda RTRWP yang dilaksanakan oleh Bappeda Propinsi Sulsel dinilai tidak tepat sasaran. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor antara lain :

- Sebagian surat undangan kegiatan sosialisasi diperkirakan tidak sampai pada instansi yang terkait dengan tata ruang wilayah baik di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten.
- Peserta yang hadir sebagai utusan dari beberapa instansi, secara umum berasal dari staf bina program dari instansi bersangkutan, dan hanya sebagian kecil merupakan pejabat setingkat kepala dinas.
- Di samping itu dari beberapa peserta yang hadir pada saat itu, diduga tidak mensosialisasikan lebih lanjut arahan-arahan yang terkandung dalam RTRWP sesuai dengan sosialisasi yang telah diikuti.
- Bahkan sebagian besar dari pejabat atau staf yang telah mengikuti sosialisasi tersebut telah dimutasikan ke tempat atau jabatan lain, sehingga informasi-informasi muatan RTRWP tersebut tidak terpahami secara berkelanjutan di suatu instansi.
- Sebagian instansi yang ditemui di tingkat Propinsi belum memiliki buku RTRWP, yang mungkin dari awal tidak menerima buku tersebut atau pejabat yang mengikuti sosialisasi menyimpan buku tersebut sebagai koleksi pribadi.

Adapun instansi pemerintah di tingkat propinsi yang telah mengikuti sosialisasi RTRWP serta melakukan sosialisasi di dalam instansinya sesuai dengan hasil wawancara tim peneliti, antara lain adalah Bappeda Propinsi, Dinas Kehutanan, dan Dinas Pertambangan dan Energi. Namun demikian sosialisasi RTRWP yang dilakukan secara internal dinilai masih terbatas. Yang pasti bahwa instansi-instansi tersebut telah mempertimbangkan RTRWP dalam

setiap programnya. Dalam proses penyusunan program, tentu saja telah mengikuti arahan-arahan program yang ada dalam RTRWP yang ditunjang oleh beberapa dokumen acuan lainnya seperti : buku Renstra Propinsi, Renstra Dinas, kebijaksanaan pemerintah dan beberapa Undang-undang yang baru berlaku. Sedangkan buku Perwilayahan komoditas dianggap telah terakomodasi di dalam RTRWP Propinsi tersebut.

Bagi instansi lain yang belum memiliki RTRWP tersebut serta belum menggunakan RTRWP sebagai acuan dalam proses penyusunan programnya, tentu saja tidak mengikuti arahan-arahan program yang ada dalam RTRWP. Dari hasil wawancara terhadap beberapa instansi, dijelaskan bahwa dokumen yang digunakan sebagai acuan dalam proses penyusunan program jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, antara lain berupa : buku Perwilayahan Komoditas (Wilkom), Restra Propinsi, Restra Dinas, kebijaksanaan pemerintah, dan berupa Undang-undang yang berlaku.

4.2 Implementasi dan Penyimpangan RTRWP

Telah dijelaskan di atas bahwa masing-masing instansi baik di tingkat propinsi maupun di tingkat

kabupaten/kota telah melaksanakan berbagai macam program pembangunan daerah maupun program sektoral sejak tahun 2001 sebagai awal implementasi RTRWP sampai saat ini.

Khusus instansi Bappeda Propinsi Sulawesi Selatan telah mengeluarkan berbagai program pembangunan baik jangka panjang, menengah maupun tahunan yang keseluruhannya bersifat non fisik. Hal tersebut terkait dengan Keputusan Gubernur No. 225 tahun 2001 tentang tugas pokok dan rincian tugas Bappeda Prop. Sulsel berupa : menyusun program pembangunan daerah, menyusun rencana strategi pemerintah daerah propinsi, melakukan koordinasi perencanaan, dan menyusun rencana program pembangunan sektoral. Dari hasil wawancara di Bappeda Sulsel diketahui bahwa setiap rencana program daerah yang disusun telah mengacu pada arahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang sebagaimana yang tertuang dalam RTRWP, serta menjadikan RTRWP tersebut sebagai pedoman dan alat pengendali pelaksanaan pembangunan. Diungkapkan lebih lanjut bahwa sampai saat ini belum ditemukan penyimpangan implementasi pemanfaatan ruang yang signifikan terhadap RTRWP.

Tabel 1. Perubahan Fungsi Dan Status Kawasan Hutan di Propinsi Sulawesi Selatan Tahun 1999-2005

No.	Kabupaten /Kota	Tahun Pelaksanaan	Perubahan Kawasan Hutan (Ha)	Jumlah Perubahan
1.	Maros	2003	- HPT 7.886 ha menjadi TN 7.741 ha - HL 25.817 ha menjadi TN 14.086 ha	145 ha 11.731 ha
2.	Gowa	2003	- Status HP menjadi non kawasan	500 ha
3.	Pangkep	2003	- HL 21.631 ha menjadi TN 12.029 ha - HP 7.387 ha menjadi TN 2.747 ha	9.612 ha 4.640 ha
4.	Barru	2003	- Status APL menjadi KL berdasarkan RTRWK (Perda)	30,63 ha
5.	Bantaeng	2003	- Status KL 589 ha menjadi APL 125 ha	464 ha

Tabel 1. Perubahan Fungsi Dan Status Kawasan Hutan di Propinsi Sulawesi Selatan Tahun 1999-2005 (lanjutan)

No.	Kabupaten /Kota	Tahun Pelaksanaan	Perubahan Kawasan Hutan (Ha)	Jumlah Perubahan
6.	Parepare	2004	- HL 1.068 ha menjadi 2.050 ha - HPT 339 ha menjadi 347 ha - Unismuh + BK Hewan	982 ha 8 ha 15 ha
7.	Jeneponto	2004	- APL menjadi HL	275 ha
8.	Wajo	2005	- Status APL menjadi HL ex area perkebunan PTP XIV	2.000 ha
9.	Luwu Timur	2005	- Status hl menjadi APL	12.372 ha
10.	Polmas	2003	- HL menjadi TWA 11.867,5 ha dalam proses pemekaran wilayah	11.867,5 ha
11.	Mamuju	2004	- Status HL, HPT dan HPK menjadi Non Kawasan (tanah transmigrasi)	65.022 ha

Informasi dari beberapa instansi di tingkat Propinsi Sulawesi Selatan tentang implementasi RTRWP, selanjutnya dilanjutkan dengan melakukan wawancara khusus terhadap beberapa instansi yang terkait dengan tata ruang pada lima kasus kota/kabupaten yang dipilih yaitu Kota Makassar, Kota Pare-pare, Kota Palopo, Kab. Barru dan Kab. Luwu Timur. Dari studi yang dilakukan akhirnya diperoleh beberapa informasi tentang beberapa kegiatan pembangunan yang dilaksanakan di daerah, menunjukkan beberapa perbedaan dari rencana atau arahan pengembangan sesuai yang dikemukakan dalam RTRWP.

Salah satu kasus bentuk perubahan pemanfaatan ruang yang terjadi didalam lingkup kerja Dinas Kehutanan Propinsi Sulawesi Selatan adalah perubahan fungsi dan status kawasan hutan yang terjadi pada tahun 2003-2005 yang dapat dilihat pada Tabel 1.

Berdasarkan data tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa data kawasan hutan yang tercantum dalam dokumen RTRWP tahun 2001 hingga saat ini telah terjadi perubahan luas kawasan hutan sebesar 119.664,1 ha, yang berarti secara langsung mempengaruhi penyimpangan ruang dalam RTRWP

2001. Disamping kasus diatas, juga masih banyak ditemukan kasus-kasus perubahan pemanfaatan lahan yang tidak sempat diungkapkan secara keseluruhan.

4.3 Faktor yang mempengaruhi penyimpangan RTRWP

Salah satu upaya yang dilakukan pihak pemerintah dalam mengantisipasi dan mengeliminir terjadinya penyimpangan RTRWP adalah melalui upaya sinkronisasi rencana program kegiatan dan pemanfaatan ruang antara program kegiatan daerah dan program kegiatan sektoral dalam suatu forum Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang). Namun demikian secara faktual tidak dapat dihindari bahwa dalam proses implementasi pemanfaatan ruang telah terjadi beberapa penyimpangan RTRWP yang disebabkan oleh beberapa faktor antara lain :

- Dinamika dan tuntutan pembangunan sehingga RTRWP tidak bisa lagi dipertahankan. Hal ini biasanya didukung oleh peraturan perundangan yang baru.
- Sesuai dengan pembahasan sebelumnya bahwa RTRWP tidak dipahami, yang salah satunya disebabkan oleh tidak ada atau

kurang tuntasnya program sosialisasi. Akhirnya daerah menggunakan dokumen lain sebagai acuan perencanaan seperti Renstra Daerah, Renstra Dinas, RTRW daerah, Perwilayahan Komoditas dan lain-lain.

- RTRWP yang ada dinilai tidak aplikatif, seperti kurang jelasnya arahan pemanfaatan lahan atau indikasi lokasi, waktu, pelaksanaan kegiatan pada pemantapan pembangunan tidak terurai secara jelas.
- Daerah memiliki program dan rencana lain yang tidak sesuai dengan arahan RTRWP.
- Seringkali terjadi benturan kepentingan antar sektor yang ada akhirnya memicu terjadi perubahan program yang tertuang dalam RTRWP.
- Lebih cenderung mengacu ke dokumen rencana tata ruang yang dimiliki, karena lebih aplikatif dan spesifik.
- Kegiatan pembangunan cenderung lebih mengarah ke proses Bottom-Up sehingga lebih cenderung melihat kegiatannya sendiri ketimbang RTRWP.

Selanjutnya informasi yang diterima dari beberapa instansi baik di tingkat propinsi, maupun instansi yang ada di daerah-daerah terkait dengan implementasi RTRWP dalam dinamika perkembangan pembangunan di Sulawesi Selatan baik secara fisik maupun non fisik memperlihatkan bahwa secara umum berpendapat bahwa RTRWP sudah tidak dapat digunakan lagi sebagai acuan pembangunan Propinsi Sulawesi Selatan yang disebabkan oleh beberapa alasan utama, antara lain :

- Pemekaran sebagian wilayah Sulawesi Selatan yang meliputi Kabupaten Polewali Mandar, Mamasa, Majene, Mamuju dan Mamuju Utara yang kemudian terbentuk menjadi propinsi baru yaitu Propinsi Sulawesi Barat.
- Pemekaran wilayah Sulawesi Selatan lainnya khususnya di Kabupaten Luwu menjadi 4 bagian wilayah administrasi

yaitu Kota Palopo, Kab. Luwu, Kab. Luwu Utara dan Kab. Luwu Timur.

- Rencana tata ruang sebaiknya tidak berbasis hanya pada batasan wilayah administratif, melainkan berbasis pada kondisi alami yang mengarah pada kestabilan ekosistem untuk berupaya menciptakan pelestarian lingkungan.
- Perlu keterkaitan kinerja yang kuat antar wilayah baik dalam lingkup regional, nasional, maupun internasional.
- Terjadinya beberapa penyimpangan pemanfaatan lahan melalui beberapa kasus antara lain : pemanfaatan lahan hutan lindung untuk budidaya dan sebagainya.
- Perlu dilengkapi dengan arahan pengembangan ruang di luar daratan seperti lahan pesisir sampai lautan dan ruang udara. Kewenangan terhadap laut untuk wilayah kabupaten/kota berjarak 4 mil laut dan untuk wilayah propinsi 12 mil laut.
- RTRWP perlu ditunjang oleh berbagai peraturan dalam implementasi dan pengendaliannya, yang mengarah pada penegakan hukum yang tegas. Untuk itu diperlukan kegiatan yang sinergis yang ditunjang oleh peraturan-peraturan baku antara beberapa instansi yang sangat terkait dengan pemanfaatan ruang di lapangan.
- Perlu penyesuaian antara penggambaran peta berbagai pemanfaatan lahan yang ada dalam rencana dengan kondisi sebenarnya di lapangan, atau sebaliknya perlu ada indikator yang jelas di lapangan untuk mempertegas batas fungsi kawasan yang ada di peta. Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan proses pengendalian pemanfaatan ruang.
- Perlu dilengkapi dengan skenario rencana pentahapan pembangunan yang jelas sesuai dengan alokasi waktu, tempat/lokasi, lembaga yang terkait dengan pelaksanaannya,

serta indikator keberhasilan programnya.

Jika kita melihat kinerja beberapa instansi di tingkat propinsi menyangkut penyimpangan yang terjadi akibat dinamika pertumbuhan wilayah tersebut diatas, terlihat beberapa informasi yang bervariasi, antara lain dalam lingkup instansi pihak Bappeda telah melakukan evaluasi, pemantauan, dan pengendalian yang dilakukan bersama-sama dengan Dinas Tata Ruang dan Permukiman Propinsi Sulawesi Selatan. Hanya saja terlihat bahwa pihak Dinas Tata Ruang dan Permukiman belum mampu melakukan upaya pencegahan terhadap penyimpangan yang terjadi atau memberikan peringatan terhadap oknum pelanggar fungsi pemanfaatan ruang, yang disebabkan karena kegiatan pengendalian tata ruang tersebut belum didukung oleh aspek peraturan atau regulasi yang baku. Kegiatan pemantauan dalam rangka pengendalian ruang yang dilakukan baru sebatas memonitor perubahan tata ruang yang dianggap mempunyai implikasi yang signifikan terhadap arahan RTRWP. Selanjutnya, hasil pemantauan pemanfaatan ruang yang terjadi selanjutnya dibahas dalam forum Badan Koordinasi Pengendalian Ruang Daerah (BKPRD) guna merumuskan langkah-langkah penyelesaian.

5. Kesimpulan dan Saran

5.1 Kesimpulan

1) Penyimpangan Implementasi Tata Ruang

Berdasarkan hasil analisis yang ditemukan ada 4 bentuk penyimpangan yang dapat diidentifikasi yaitu :

- Penyimpangan luas wilayah, yaitu dengan terjadinya pemekaran Propinsi Sulawesi Barat yang berasal dari Kabupaten Majene, Polmas dan Mamuju sehingga luas wilayah berkurang dari semula 6.276.888 ha menjadi 4.600.170 ha.

- Penyimpangan kependudukan, yaitu adanya jumlah dan laju pertumbuhan penduduk di Kota Makassar, Kota Palopo, Kota Parepare, Kabupaten Barru dan Kabupaten Luwu Timur mengalami pertumbuhan.
- Penyimpangan struktur ruang wilayah, yaitu hadirnya kota dan kabupaten baru hasil pemekaran antara lain : Kota Palopo, Malili sebagai ibu kota, Kabupaten Luwu Timur dan Belopa sebagai ibu kota Kabupaten Luwu.
- Penyimpangan sektor ekonomi, yaitu adanya perubahan ekonomi berskala wilayah yang tidak atau belum tertuang dalam RTRWP

2) Faktor Penyebab Penyimpangan

Terjadinya penyimpangan dimana implementasi tata ruang tidak sesuai dengan Perda 44/2001 tentang RTRWP Sulawesi Selatan, disebabkan oleh beberapa faktor:

- Pemekaran wilayah, yaitu pembentukan Provinsi Sulawesi Barat berdasarkan UU No.56/2004 telah mengubah administratif luas wilayah Sulsel dari semula 6.276.888 ha menjadi 4.600.170 ha. Selanjutnya terjadi beberapa pemekaran yaitu UU No. 7/2003 tentang pembentukan Kabupaten Luwu Timur dan Kabupaten Mamuju Utara, UU No.13/1999 tentang Pembentukan Kabupaten Luwu Utara dan UU No.11/2002 tentang Pembentukan Kabupaten Mamasa dan Kota Palopo. Terbitnya beberapa Undang-undang tersebut menyebabkan perubahan pelayanan dan struktur tata ruang wilayah Sulawesi Selatan.
- Pertambahan penduduk, yaitu dari 5 kasus yang diteliti kecuali Kabupaten Barru, 4 kasus lainnya Kota Makassar, Kota Palopo dan Kota Parepare serta Kabupaten Luwu Timur menunjukkan adanya penambahan penduduk yang signifikan bahkan diatas pertumbuhan rata-rata nasional

yaitu 1,75%. Pertambahan penduduk selalu berimplikasi terhadap penyediaan pelayanan wilayah secara luas.

- Ruang lingkup RTRWP sesuai Perda No. 41/2001 belum memuat aspek atau sektor yang lingkup lintas wilayah kabupaten/kota atau lintas sektor sesuai kewenangan propinsi berdasarkan Undang-undang No. 22 tentang pokok-pokok pemerintah daerah.
- Pemahaman sempit tentang otonomi daerah yang terjadi adalah masing-masing kota/kabupaten membuat rencana tata ruang sendiri yang tidak atau belum merujuk pada RTRWP sehingga sangat mungkin terjadi ketidaksesuaian antara RTRWP dengan RTRWK. Malahan terkesan terjadi pengkotakan wilayah.
- Dinamika pembangunan sektoral memunculkan sejumlah rencana pembangunan dan pelaksanaannya yang belum tercantum dalam RTRWP sementara pembangunan tersebut memiliki cakupan lintas wilayah. Sebagai contoh, rencana pengembangan pelabuhan Makassar, Bandara Internasional Hasanuddin, pengelolaan DAS adalah beberapa contoh rencana yang memiliki lingkup lintas wilayah yang belum tertuang dalam rencana.
- Kurangnya koordinasi perencanaan karena interkoneksi kegiatan manusia tidak mungkin dibatasi oleh adanya batas administrasi kota atau kabupaten sehingga kegiatan lintas wilayah sangat mungkin terjadi. Dilain pihak otonomi daerah mendorong masing-masing daerah mengembangkan diri tanpa mempertimbangkan aspek lintas wilayah sehingga terjadi kegiatan yang sama yang akhirnya tidak berkembang. Seharusnya antar

wilayah terjadi saling mendukung sehingga tidak terjadi kompetisi. Peran RTRWP adalah sangat penting dalam mengkoordinasikan kegiatan lintas wilayah tersebut.

- Badan Koordinasi Tata Ruang yang berdasarkan Kepmen memiliki tugas dan tanggung jawab melakukan koordinasi masalah tata ruang. Badan ini di tingkat kota/kabupaten tidak berfungsi, bahkan di kabupaten Luwu Timur dan Kota Palopo belum terbentuk. Di tingkat propinsi, telah banyak dilakukan usaha yang dilakukan oleh Dinas Tarkim, namun kewenangan lembaganya masih harus diperkuat.
- 3) Rekomendasi Kebijakan
- Bertolak dari hasil analisis tersebut, maka rekomendasi yang diusulkan adalah :
- Revisi Perda No. 44/2001 tentang RTRWP Sulsel 2001-2005
 - Revisi Muatan RTRWP Sulsel 2001-2005, misalnya rencana tata ruang daerah aliran sungai (DAS), rencana tata ruang kawasan metropolitan Mamminasata, rencana tata ruang kawasan khusus, rencana tata ruang kehutanan, rencana tata ruang pertambangan dan rencana sistem prasarana wilayah.

6.2 Saran

Salah satu faktor terjadinya penyimpangan tata ruang adalah lemahnya sosialisasi. Pada masa mendatang RTRWP selain prosesnya harus melibatkan pemangku kepentingan secara luas, hasil rencana berupa Perda harus disosialisasikan lebih luas pula oleh karena itu perlu dilakukan beberapa saran sebagai berikut :

- Menyebarkan dokumen perencanaan.
- Melakukan diskusi interaktif baik secara langsung dengan masyarakat maupun dengan menggunakan media interaktif.

- Melakukan training bagi aparat yang terkait dengan pelaksanaan pembangunan keruangan.
- Melakukan koordinasi pada tingkat pengambil keputusan misalnya Bupati/walikota dan Kepala Dinas.
- Sosialisasi tersebut harus dilakukan secara rutin terutama menjelang penyusunan RAPBD masing-masing daerah dan juga saat hadirnya kepemimpinan wilayah baru yang terpilih.

6. Daftar Pustaka

- Baer, William C. 1997. General Plan Evaluation Criteria: An Approach to Making Better Plans. *Journal American Planning Association* Vol.63, No.3, Summer 1997. Chicago, America.
- Arsyad, S., 2000. *Konservasi Tanah dan Air*. Penerbit IPB/IPB PRESS, Program Pascasarjana IPB.
- Berke, Philip R & Conroy, Maria Manta. 2000. Are We Planning for Sustainable Development? An Evaluation of 30 Comprehensive Plans. *Journal American Planning Association* Vol. 66 No.1, Winter 2000. Chicago, USA.
- Darminto, Fahrizal. 2003. Discourse on Public Participation in Planning. Dalam *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota* hal. 1-15 Vol. 14 No. 1 April 2003. Dep. PWK ITB, Bandung.
- Dep. Kimpraswil. 2002. *Pedoman Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi*. Kimpraswil, Jakarta.
- Jayadinata, Johara T. 1992. *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan Perkotaan dan Wilayah*. Penerbit ITB, Bandung.
- Jhinga, ML. 2004. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.
- Koester, Raldi Hendro (ed). 2001. *Dimensi Keruangan Kota : Studi dan Kasus*. Penerbit UI, Jakarta.
- Pemprov. Sulsel. 2000. *Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi 2000-2010*. Bappeda Sulsel.
- Ritonga, Abdurahman dkk. 2001. *Kependudukan dan Lingkungan Hidup*. Penerbit FEUI, Jakarta.
- Salim, Wilmar. 2003. Revisiting Community Participation in Planning. Dalam *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota* hal 1-15 Vol. 14 No. 1 April 2003. Dep. PWK ITB, Bandung.
- Setiawan, Bakti. 2005. Hak Masyarakat dalam Proses Penyusunan dan Implementasi Kebijakan Tata Ruang. Dalam *Jurnal Forum Perencanaan Pengembangan Edisi Khusus Januari 2005* hal 17-30. PSPPR-UGM, Yogyakarta.
- State Ministry of Environment. 1997. *Agenda 21 Indonesia : A National Strategic for Sustainable Development*. KLH, Jakarta.