

PEMANTAPAN AZAS TATA RUANG

Oleh **Hadi Prasetyo** dan **Tundjung W. Suharso**

Abstrak

Tata ruang telah semakin dikenal meluas, meski masih dalam pengertian yang sumir, yakni sebatas lembar-lembar peta peruntukan lahan. Padahal dalam Undang-Undang nomor 24 tahun 1992 tentang "Penataan Ruang" dapat disimak, bahwa sesungguhnya tata ruang memberikan landasan filosofis yang tinggi untuk memberikan pengertian yang "benar" tentang arah pembangunan nasional, hak-hak warga negara, keadilan dan seterusnya.

Dibanding dengan negara lain, seperti Singapura, maka pengembangan ketataruangan di Indonesia masih jauh tertinggal. Hingga 47 tahun merdeka, bahkan tata ruang masih dipandang sebelah mata dalam berbagai proses pembangunan. Pengabaian terhadap tata ruang masih kerap terjadi, bahkan terkadang harus dikalahkan hanya oleh pendekatan obsesif untuk menunjukkan prestasi sesaat.

Namun yang menjadi isu pokok masalah tata ruang adalah, belum terbinanya sistem politik pembangunan yang mampu mewedahi penyelenggaraan tata ruang sebagaimana mestinya atau sesuai azasnya. Dalam tulisan ini dibahas ihwal serta kerangka penyelenggaraan tata ruang sebagai-mana azasnya.

Pendahuluan

Dewasa ini, istilah tata ruang sering disebut-sebut dalam berbagai kesempatan dan oleh berbagai lapisan masyarakat, mulai dari pejabat tinggi sampai masyarakat umum. Fenomena ini merupakan pertanda dimulainya era baru pemahaman dan pengakuan (legitimasi) tentang arti penting tata ruang dalam berbagai bidang pembangunan yang menyangkut aspek kehidupan maupun penghidupan masyarakat.

Hal itu tidak terlepas dari lahirnya UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang **Penataan Ruang** serta berbagai kasus dan permasalahan pembangunan yang banyak diminati para pengamat yang secara implisit menunjuk kepada **tata ruang sebagai perisai** maupun **alat intervensi**.

Oleh karena tata ruang sering ditunjukkan dalam suatu gambar peta yang mengindikasikan *ploting* peruntukan tertentu (kawasan) pada suatu wilayah, maka penyebutan dan penerapan istilah tata ruang dalam suatu bahasan menjadi terasa semakin sumir. Padahal, apabila dipelajari UU yang ada, maka sesungguhnya tata ruang memberikan landasan filosofis yang tinggi untuk memberikan pengertian yang "benar" tentang arah pembangunan nasional, hak-hak warga negara, keadilan dan sebagainya.

Hadi Prasetyo dan Tunjung W. Suharso

Ketua dan Wakil Ketua Ikatan Ahli Perencanaan (IAP) Jawa Timur

Hal itu, tidak saja karena tata ruang merupakan suatu bagian dari bidang keilmuan, melainkan yang tidak kalah penting adalah, bahwa tata ruang juga mencerminkan suatu proses "demokrasi politik" dalam suatu negara kesatuan, di samping mencerminkan pula keterkaitan dengan masalah yang bersifat "azasi" dalam skala individual, masyarakat maupun bangsa.

Sejak Indonesia merdeka sampai dengan hampir setengah abad berikutnya (tepatnya 47 tahun), tata ruang masih "dipandang sebelah mata" dalam berbagai proses penyelenggaraan pembangunan di Indonesia. Dibanding dengan negara-negara yang saat ini sudah maju, penanganan masalah tata ruang di Indonesia bisa jadi tertinggal puluhan atau bahkan ratusan tahun.

Begitu pentingnya tata ruang dalam proses keberhasilan pembangunan, maka dapat dilihat pengalaman Singapura. Setelah lepas dari Malaysia, Singapura pada sekitar tahun 1965 memulai reformasi terhadap pendekatan pembangunannya, diawali dengan penetapan "*Development Control and Planning Law (DCPL)*". Di bawah Perdana Menteri **Lee Kuan Yew** dalam kurun waktu 20-25 tahun Singapura telah "disulap" menjadi negara yang demikian tertata (terbaik di dunia). Yang sangat penting justru dampak dari penataan ini yang memberikan kesejahteraan sosial demikian tinggi, termasuk masalah **keadilan, persamaan, keterbukaan dan perlindungan hukum**. Dapat dibayangkan apabila Singapura dewasa ini masih merupakan kampung kumuh.

Dengan pendekatan **DCPL** atau tata ruang itu, Singapura tidak pernah terbelit dalam suatu *dead lock* debat soal "keterpaduan dan koordinasi"; karena tata ruangnya sudah merupakan pilihan (yang dianggap) terbaik yang disepakati baik secara sosial, ekonomi maupun politik. Aspek keterpaduan dan koordinasi telah *built-in* dalam dokumen pembangunan **DCPL**, sehingga memang tidak perlu diucapkan sebagai slogan dalam pidato atau spanduk.

Kalau kemudian diamati dan dicermati berbagai proses yang terjadi di negara kita dewasa ini, *political will* pemerintah melalui **UU Nomor**

24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, ternyata masih sering "digoyang-goyang" dengan keinginan dan kepentingan yang bersifat sektoral. Bahkan yang umumnya dicermati adalah banyak pengabaian tata ruang oleh para pengambil keputusan dan para pengusaha modal besar hanya sekedar untuk memacu *prestige individual* melalui suatu yang "tampak fisiknya".

Pengabaian tata ruang juga sering didesak untuk menunjukkan prestasi dalam jangka pendek melalui pendekatan obsesif "pemecahan masalah segera" walaupun upaya pemecahan tersebut boleh jadi merupakan pemicu munculnya permasalahan baru yang lebih besar.

Dalam kehidupan sosial-ekonomi masyarakat, pengabaian tata ruang bukan hanya sekedar persoalan lingkungan yang indah dan rapi yang sedap dipandang, tetapi lebih jauh dari itu adalah menurunnya "tanggung jawab moral" dari para pengambil keputusan dan pengusaha besar terhadap "pemerataan" daripada nilai manfaat dari suatu penggunaan ruang bagi seluruh lapisan masyarakat. Ilustrasi sederhana dapat diarahkan pada, misalnya, seberapa besar keuntungan pengusaha *property* yang menguasai sekian puluh atau ratus hektar lahan dari hasil "pemanfaatan ruang" dibanding yang diterima oleh masyarakat yang tergusur atau masyarakat di bagian wilayah lainnya yang tetap tinggal dalam lingkungan yang serba "kurang" dan kotor".

Isyu-isyu tata ruang yang dikemukakan di atas sering dikaitkan dengan isyu penyalahan terhadap kualitas rencana tata ruang. Menurut hemat penulis, isyu ini tidak keliru, tetapi tidak seluruhnya menjawab isyu pokoknya. Dalam pemikiran lebih menyeluruh, maka pokok persoalannya, adalah belum terbinanya sistem "politik-pembangunan" yang mampu mewedahi penyelenggaraan tata ruang sebagaimana mestinya atau sebagaimana azasnya.

Atas dasar pemikiran pendahuluan tersebut di atas, maka berbicara masalah tata ruang, sesungguhnya harus diluruskan pada suatu kerangka pemikiran tentang bagaimana tata ruang seharusnya terselenggara sesuai dengan azasnya.

Azas penataan ruang dan kajiannya menurut **UU Nomor 24 Tahun 1992** tentang **Penataan Ruang**, maka pada *pasal 2* ditetapkan bahwa azas penataan ruang adalah:

- a. Pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdayaguna dan berhasilguna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan.
- b. Keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.

Terhadap kedua azas itu, Penjelasan **UU Nomor 24 Tahun 1992** menjelaskan berikut:

- Yang dimaksud **semua kepentingan**, adalah bahwa penataan ruang dapat menjamin seluruh kepentingan pemerintah dan masyarakat secara adil dengan memperhatikan golongan ekonomi lemah.
- Yang dimaksud dengan **terpadu**, adalah bahwa penataan ruang dianalisis dan dirumuskan menjadi satu kesatuan dari berbagai kegiatan pemanfaatan ruang, baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Penataan ruang dilakukan secara terpadu dan menyeluruh mencakup antara lain pertimbangan aspek waktu, modal, optimasi, daya dukung lingkungan, daya tampung lingkungan dan geopolitik. Dalam mempertimbangkan aspek waktu, suatu perencanaan tata ruang memperhatikan adanya aspek prakiraan, ruang lingkup wilayah yang direncanakan, persepsi yang mengungkapkan berbagai keinginan serta kebutuhan dan tujuan pemanfaatan ruang. Penataan ruang harus diselenggarakan secara tertib sehingga memenuhi proses dan prosedur yang berlaku secara teratur dan konsisten.
- Yang dimaksud dengan **berdayaguna** dan **berhasilguna**, adalah bahwa penataan ruang harus dapat mewujudkan kualitas ruang yang sesuai potensi dan fungsi ruang.
- Yang dimaksud dengan **serasi, selaras, dan seimbang** adalah bahwa penataan ruang dapat menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan dan keseimbangan struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi persebaran penduduk antarwilayah, pertumbuhan dan perkembangan antarsektor, antardaerah, serta antarsektor dan antardaerah dalam satu kesatuan **Wawasan Nusantara**.

- Yang dimaksud dengan **berkelanjutan**, adalah bahwa penataan ruang menjamin kelestarian kemampuan daya dukung sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan lahir dan batin antargenerasi.

Sangat disayangkan, bahwa dalam uraian penjelasan **UU Nomor 24 Tahun 1992** tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai azas butir (b) yang justru menurut hemat penulis merupakan masalah yang sangat esensial, dimana tata ruang tidak hanya sekedar masalah "*ploting* peruntukan tanah/ruang" ataupun semangat kelestarian lingkungan hidup, tetapi juga menyangkut masalah seberapa jauh hasil/nilai manfaat ruang (yang umumnya dikuasai oleh seseorang atau badan usaha dalam bentuk *property*) memberikan manfaat bagi masyarakat banyak, baik manfaat sosial maupun ekonomi (terkait dengan istilah keadilan).

Di samping itu, tata ruang juga harus menjawab seberapa jauh aspek kepastian dan perlindungan hukum dapat diberikan kepada masyarakat, sebagai bagian dari "paket kesejahteraan sosial".

Paradoks Tata Ruang

Dalam perjalanan waktu sejak diterbitkannya **UU Nomor 24 Tahun 1992** hingga saat ini, tercatat ada 3 hal yang perlu untuk diingat yaitu:

1. Dalam proses penyusunan tata ruang, yaitu melibatkan Pemerintah Daerah dengan konsultan masih dirasakan belum memenuhi harapan akibat adanya keterbatasan-keterbatasan.
2. Tujuan-tujuan ideal yang terkandung dalam **UU Nomor 24 Tahun 1992** masih sulit dijangkau.
3. Kualitas pekerjaan penyusunan tata ruang masih jauh dari sempurna dan belum dapat memenuhi harapan-harapan sebagaimana yang diinginkan.

Keadaan tersebut menimbulkan paradoks-paradoks dalam penyusunan tata ruang. Sebagai contoh dapat kita lihat keadaan berikut:

1. Proses penentuan peruntukan lahan yang menyangkut kepentingan masyarakat luas seringkali hanya ditentukan oleh (*lobbying*) beberapa atau individual saja, yaitu orang-orang yang mempunyai *power* tertentu.
2. Rencana tata ruang yang seharusnya melindungi kepentingan masyarakat luas, terkadang malahan membawa kesengsaraan bagi masyarakat itu sendiri (seperti penggusuran dengan paksaan dan sebagainya).
3. Rencana tata ruang yang seharusnya menampung semua kepentingan secara optimum terkadang didominasi oleh kepentingan ekonomi dan seringkali mengorbankan kepentingan-kepentingan lainnya (sosial budaya) atau malah mematikannya.
4. Rencana tata ruang yang mewadahi dan menjadi arahan kebijaksanaan semua sektor pada akhirnya menjadi bulan-bulanan (kambing hitam) dari semua sektor.

Masih banyak paradoks lainnya selain dari 4 butir di atas, yang memperjelas bahwa tata ruang belum memenuhi harapan.

Pemanfaatan Ruang yang Berkualitas

Dalam *pasal 3 UU Nomor 24 Tahun 1992* disebutkan, bahwa penataan ruang bertujuan:

- a. terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional;
- b. terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya;
- c. tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk:
 1. mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur, dan sejahtera;
 2. mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia;
 3. meningkatkan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdayaguna, berhasilguna, dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia;

4. mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan;
5. mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Sedangkan dalam penjelasannya, antara lain diuraikan, bahwa tujuan pengaturan tata ruang dimaksudkan untuk mengatur hubungan antara berbagai kegiatan dengan fungsi ruang guna tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas.

(Penjelasan berikutnya adalah tentang kawasan lindung dan kawasan budi daya)

Dengan mengamati dan mendalami *pasal 3 UU Nomor 24 Tahun 1992* tersebut, maka yang perlu dikaji di sini adalah kualitas yang bagaimana yang dapat memenuhi tujuan penataan ruang.

Untuk itu, kita perlu mengkaji adanya beberapa keterbatasan yang kita hadapi saat ini, yang merupakan modal dasar kita untuk mencapai tujuan yaitu:

- a. **Waktu** yang tersedia kurang memadai
Kerap waktu untuk pekerjaan penyusunan tata ruang kurang memadai, sehingga karena satu dan lain hal mengalami pencutian-pencutian. Mestinya disediakan waktu yang cukup disesuaikan dengan kebutuhan proses penyusunan tata ruang.
- b. **Data dan peta** seringkali tidak akurat
Hal ini terutama terjadi di daerah-daerah yang lemah dalam sistem administrasi maupun kelembagaannya.
- c. Keterlibatan **tenaga ahli** kurang aktif
Seringkali seorang tenaga ahli kurang aktif dalam proses penyusunan tata ruang dan cenderung menyerahkan bagian-bagian pekerjaannya kepada para asisten tanpa diperiksa kembali. Terkadang terjadi pula kesalahan manajemen akibat beban pekerjaan yang berlebihan.
- d. Proses **pengambilan keputusan**
Proses ini seringkali terjadi di lingkungan Pemerintah (Pemerintah Daerah Tingkat II dan Pemerintah Daerah Tingkat I maupun Pemerintah Pusat). Biasanya, akibat kesibukan tiap instansi yang terlibat, sehingga sulit menetapkan waktu yang sesuai.

Pemantapan Rencana Tata Ruang

Ada beberapa hal yang perlu dikaji dan diteliti agar dapat dihasilkan suatu rencana tata ruang yang mantap, yaitu:

- 1. Peraturan dan tata laksananya**
Seringkali kebijaksanaan dan peraturan pemerintah masih bersifat sumir (kabur) dan belum dapat segera dioperasionalkan karena masih menunggu juklak. Yang lebih parah adalah apabila ada peraturan yang bersifat tumpang tindih, atau bahkan saling bertentangan.
Contoh: Industri versus pertanian.
- 2. Sistem kelembagaan**
Masih lemahnya sistem kelembagaan baik di pusat maupun di daerah, serta belum mantapnya prosedur (yang notabene menyangkut tanggung jawab aparat).
contoh: Surat ijin survey.
- 3. Kualitas sumber daya manusia**
Hingga saat ini jumlah orang yang berkualitas untuk menangani pekerjaan tata ruang belum mencukupi baik dari sektor pemerintah maupun swasta.
- 4. Data, peta dan informasi**
Meskipun kita sudah mempunyai angka-angka di kantor statistik, di samping peta canggih hasil pemantauan jarak jauh (remote sensing) Bakosurtanal, namun seringkali sumber-sumber tersebut belum mewakili kepentingan perencanaan.
Apalagi untuk daerah-daerah yang tumbuh pesat, yang memerlukan "data mutakhir". Selain itu, perlu pula dilakukan penyeragaman dan standarisasi data.

Apabila keempat hal tersebut di atas dapat diperbaiki atau paling tidak dieliminir, maka hal itu akan membantu terwujudnya tata ruang yang lebih mantap.

Kesimpulan

Dari uraian di atas, ada 3 hal pokok yang dapat disimpulkan, yaitu:

- 1. Pengertian Tata Ruang**
Tata ruang adalah suatu proses demokrasi politik dimana bukan merupakan keadaan yang *given* atau sudah ada begitu saja, melainkan merupakan suatu proses yang disusun melalui partisipasi masyarakat (antara lain dalam forum seminar), sehingga hasilnya sudah mawadahi semua kepentingan pemerintah maupun masyarakat dan sesuai dengan yang diharapkan.
- 2. Sorotan IAP Cabang Jawa Timur**
IAP cabang Jawa Timur menyoroti, bahwa *action plan* yang sekarang dikembangkan oleh pemerintah belum menjangkau/mengakomodasikan keinginan dan harapan sebagaimana tercantum dalam azas dan tujuan **UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang**.
- 3. Fenomena yang Masih Perlu Digali**
Ada suatu fenomena yang belum tergalikan dalam proses penyusunan tata ruang di Indonesia. Padahal, hal ini di negara lain sudah digali. Apabila hal ini dilakukan di sini, maka tata ruang akan mampu menjawab berbagai permasalahan yang berkaitan dengan upaya peningkatan *social welfare* atau kemiskinan.

Pada hakekatnya, amanat yang terkandung dalam **UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang** telah memadai sebagai landasan bagi pengembangan ketataruangan di tanah air ini. Persoalannya, adalah bagaimana menyamakan persepsi semua pihak yang terkait langsung maupun tidak langsung, guna bersama-sama mewujudkan azas serta prinsip yang telah digariskan tersebut.