

PERUBAHAN PEMANFAATAN LAHAN PERUMAHAN KE PERKANTORAN: IMPLIKASINYA TERHADAP PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG KOTA (Studi Kasus : Wilayah Pengembangan Cibeunying Kota Bandung)

Iwan Kustiwan dan Melani Anugrahani

ABSTRACT

Change in urban land use is a phenomenon that often occurs along with the development of urban area. At the city center and fringe area, competition among urban activities has caused changes in land use from residential use to non-residential use (trade and services/commercial). The current trend is the development of office activities (government and private) that has reached residential area. The change in land use is often inconsistent with the city spatial plan and has caused negative impacts – physical, environment, and social. On one side, this problem reflects the weakness of land use control in urban area – in permit issuance, monitoring, and law and order. On the other side, the formulation of the spatial plan may not sensitive to the rapid development of urban economics activities.

I. PENDAHULUAN

Kebutuhan lahan di kawasan perkotaan semakin meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan kegiatan sosial-ekonomi yang menyertainya. Peningkatan kebutuhan lahan ini merupakan implikasi dari semakin beragamnya fungsi di kawasan perkotaan (pemerintahan, perdagangan dan jasa, industri) yang disebabkan oleh keunggulannya dalam hal ketersediaan fasilitas dan kemudahan aksesibilitas sehingga mampu menarik berbagai kegiatan untuk beraglomerasi. Dikaitkan dengan karakteristik lahan yang terbatas, dinamika perkembangan kegiatan di kawasan perkotaan ini menimbulkan persaingan antar penggunaan lahan yang mengarah pada terjadinya perubahan penggunaan lahan dengan intensitas yang makin tinggi. Di kawasan pinggiran, perkembangan kawasan perkotaan menyebabkan perubahan penggunaan dari lahan sawah (pertanian/non perkotaan) ke penggunaan perkotaan (terutama perumahan). Sementara itu di kawasan pusat dan kawasan transisi kota, persaingan antar kegiatan perkotaan menyebabkan perubahan penggunaan lahan dari perumahan ke non perumahan (perdagangan dan jasa/komersial). Kedua jenis perubahan penggunaan

atau pemanfaatan lahan di kawasan perkotaan ini sesungguhnya merupakan suatu fenomena yang lazim terutama di kota besar/kota raya sebagai manifestasi dinamika perkembangan kota yang berlangsung pesat. Namun yang menjadi masalah adalah perubahan pemanfaatan lahan tersebut seringkali tidak sesuai dengan rencana tata ruang kota yang telah ditetapkan dan menimbulkan berbagai dampak negatif, baik secara fisik, lingkungan maupun sosial. Di satu sisi masalah ini mencerminkan lemahnya pengendalian pemanfaatan ruang di perkotaan, baik dalam hal perijinan, pengawasan maupun penertiban. Di sisi lain, boleh jadi, penyusunan rencana tata ruang yang sudah dilakukan tidak tanggap terhadap dinamika perkembangan ekonomi kota yang sangat pesat.

Pemahaman terhadap masalah perubahan pemanfaatan lahan di perkotaan selalu dikaitkan dengan ketidaksesuaiannya dengan rencana tata ruang serta dampaknya secara ekonomi, sosial dan lingkungan. Dewasa ini cukup banyak kajian yang telah dilakukan mengenai perubahan pemanfaatan lahan di perkotaan, terutama dari penggunaan lahan pertanian ke perumahan dan dari perumahan ke perdagangan dan jasa/komersial secara umum. Pada

umumnya kajian-kajian tersebut meliputi proses, faktor-faktor serta dampak dari perubahan pemanfaatan yang terjadi.

Tulisan ini membahas salah satu jenis perubahan pemanfaatan lahan di Kota Bandung, dari perumahan ke perkantoran, yang terjadi sebagai implikasi dari peningkatan kebutuhan lahan untuk kegiatan perkantoran. Bandung sebagai salah satu kota raya, dalam perkembangannya mempunyai fungsi sebagai pusat pemerintahan, perdagangan dan jasa, pendidikan, Industri, budaya dan pariwisata. Berbagai fungsi kegiatan ini tidak akan berjalan jika tidak didukung oleh kegiatan pendukung berupa kegiatan perkantoran yang merupakan pusat administrasi, informasi dan kontrol. Dalam konteks inilah kemudian kegiatan perkantoran dan kebutuhan ruangnya yang cenderung meningkat pesat menimbulkan dampak terhadap jenis pemanfaatan lahan yang paling rentan terhadap perubahan yakni kawasan perumahan.

Pembahasan dalam tulisan ini terbagi dalam lima bagian. Setelah bagian Pendahuluan ini, bagian kedua akan menguraikan pola perkembangan kegiatan perkantoran dan pengaruhnya terhadap perubahan pemanfaatan lahan. Pada bagian berikutnya akan dibahas kecenderungan dan pola perubahan pemanfaatan lahan perumahan ke perkantoran, dengan mengambil Wilayah Pengembangan Cibeunying - Kota Bandung sebagai kasus studi. Selanjutnya akan dibahas pula hasil identifikasi terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan pemanfaatan lahan perumahan ke perkantoran serta dampaknya. Di bagian akhir akan dikemukakan implikasi dari kasus dikaji terhadap pengendalian pemanfaatan ruang kota secara umum.

II. POLA PERKEMBANGAN KEGIATAN PERKANTORAN DAN PERUBAHAN PEMANFAATAN LAHAN DI KAWASAN PERKOTAAN

Perkantoran merupakan suatu tempat sekumpulan individu melakukan sebagian aktivitas dari proses produksi. Berbeda

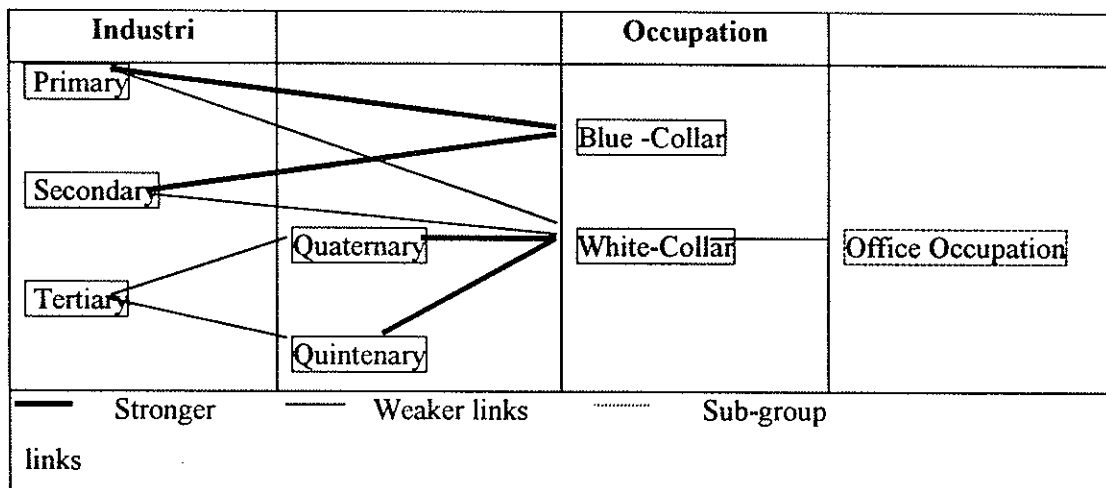
dengan aktivitas produksi lainnya, kegiatan perkantoran tidak menghasilkan produk/barang nyata, melainkan jasa (*service*) yang secara esensial merupakan kegiatan komunikasi dan kontrol. Perkantoran secara fisik merupakan tempat dimana orang duduk di belakang meja yang dalam menjalankan pekerjaannya dilengkapi dan didukung oleh berbagai peralatan administrasi dan komunikasi.

Dalam klasifikasi kegiatan ekonomi, kegiatan perkantoran merupakan kegiatan yang termasuk dalam sektor jasa (*services*). Daniels (1982) mengklasifikasikan proses produksi menjadi tiga sektor, yaitu *primary sector*, *secondary sector* dan *tertiary sector*. Dilihat dari tenaga kerjanya, baik *primary* maupun *secondary sector* pada umumnya berkaitan dengan pekerjaan yang memproduksi komoditas yang terukur (*Blue-collar occupation*), meskipun tetap membutuhkan tenaga kerja administrasi/jasa (*White-collar occupation*). Sedangkan sektor jasa (*tertiary sector*) dimana kegiatan perkantoran termasuk di dalamnya dibagi menjadi *quaternary sector* dan *quinary sector*. *Quaternary sector* merupakan sektor jasa yang berorientasi pada swasta/privat seperti asuransi, perbankan, dan real estat. Sementara itu, *quintenary sector* merupakan sektor jasa yang berkaitan dengan jasa pelayanan publik seperti pemerintahan, pendidikan, kesehatan. Dari dua pembagian sektor jasa ini kegiatan perkantoran tidak secara eksplisit berada di salah satu kategori tersebut melainkan berada pada irisan perpaduan antara dua kategori sektor di atas (*quaternary sector* dan *quintenary sector*). Untuk lebih jelasnya, keterkaitan antara sektor ekonomi dengan struktur tenaga kerja dapat dilihat pada Gambar 1.

Dikaitkan dengan pola lokasinya, tahapan perkembangan perkantoran seperti halnya lokasi produksi, adalah sebagai berikut (Hartshorn, 1980: 370):

1. **Sentralisasi**, yaitu terkonsentrasinya semua fungsi di satu lokasi.
2. **Fragmentasi**, yaitu terjadinya perpindahan beberapa fungsi produksi dari agglomerasi kegiatan untuk memaksi-

Gambar 1.



Sumber: Daniels, 1982:11

3. **Dispersi**, terjadinya perpindahan semua fungsi produksi ke sub pusat kota
4. **Diffusi**, terjadinya perpindahan beberapa fungsi dari sub pusat kota menuju kota berhierarki di bawahnya dimana koordinasi dilakukan dengan memaksimalkan fasilitas telekomunikasi.

Perkembangan kegiatan perkantoran di negara berkembang mempunyai karakteristik sangat berbeda dengan kegiatan perkantoran di negara maju. Polese (1991) mengemukakan bahwa tahapan evolusi pola lokasi perusahaan di negara berkembang berada antara stadia sentralisasi (*centralization*) dan dispersi yang terbatas. Masih adanya kecenderungan tersentralisasinya kegiatan di kawasan pusat kota ini disebabkan oleh peranan kawasan pusat kota sebagai pusat kegiatan sosial ekonomi yang melayani kawasan perkotaan (*metropolitan area*), belum tergantikan. Kemudahan yang ditawarkan oleh kawasan pusat kota mampu menarik kegiatan perkantoran untuk berlokasi di kawasan tersebut. Faktor-faktor penarik kegiatan perkantoran tersebut menurut Gottmann (1970) lebih disebabkan adanya gelombang kegiatan *quaternary sector* seperti kemudahan akses, informasi, tenaga profesional, institusi keuangan dan sebagainya. Selain itu citra kawasan pusat kota

dan keamanan bertransaksi turut pula mempengaruhi proses aglomerasi kegiatan perkantoran di pusat kota. Sementara itu tahapan dispersi yang terjadi di negara berkembang sifatnya relatif sangat terbatas. Namun demikian, desentralisasi berbagai kegiatan pusat kota, sebagai akibat *agglomeration diseconomies*, cenderung dilakukan melalui invasi ke kawasan perumahan dibandingkan dengan dispersi ke kawasan pinggiran/suburban (Lean, 1983: 194). Hambatan untuk melakukan dispersi ke kawasan pinggiran ini antara lain disebabkan oleh tingginya biaya telekomunikasi dan transportasi.

Dari berbagai kepustakaan (Daniel, 1979; Harsthorn, 1980; Lean, 1983) secara teoritik dapat diidentifikasi bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi atau menentukan lokasi perkantoran antara lain adalah: faktor komunikasi; aksesibilitas; nilai prestisius; lingkungan sekitar; tenaga kerja; serta daya tarik tapak. Sejauhmana faktor-faktor ini mempengaruhi perkembangan dan pola lokasi lebih jauh akan diidentifikasi lebih jauh pada kasus studi.

Dalam perkembangannya, dihadapkan pada keterbatasan lahan di perkotaan, perkembangan kegiatan perkantoran seringkali merambah ke kawasan perumahan yang secara proporsional memang meru-

pakan bagian terbesar dari penggunaan lahan di perkotaan sehingga sangat rentan untuk mengalami perubahan. Ditinjau dari tahapan dalam proses perubahan fungsi kawasan perumahan ke fungsi baru yang terdiri dari penetrasi, invasi, dominasi, dan suksesi (Zulkaidi, 1999); perkembangan perkantoran ke kawasan perumahan termasuk dalam tahapan penetrasi dan invasi.

Dari berbagai kajian, terdapat banyak faktor yang mempengaruhi perubahan pemanfaatan lahan di perkotaan. Salah satunya adalah seperti yang dijelaskan oleh Charles C. Colby (Zulkaidi, 1999) yang mengemukakan adanya dua gaya yang berlawanan yaitu sentrifugal yang mendorong kegiatan berpindah dari suatu kawasan pusat kota ke kawasan pinggiran; serta gaya sentripetal yang menahan kegiatan di kawasan pusat kota dan menarik kegiatan lain ke dalamnya. Sementara itu, dari sisi permintaan terhadap lahan, Harvey (dalam Kivell, 1993) mengemukakan adanya tiga faktor yang mempengaruhi pemanfaatan lahan di perkotaan, yaitu: aksesibilitas umum terhadap pusat kegiatan kota (CBD); aksesibilitas khusus karena adanya ekonomi aglomerasi (pelayanan umum, tenaga kerja, komplementaritas, reputasi dan status sosial); serta faktor-faktor pelengkap yang mencakup aspek historis, topografis dan karakteristik tapak.

Perubahan pemanfaatan lahan di perkotaan pada dasarnya terjadi dalam suatu proses yang melibatkan perkembangan baik di kawasan pusat kota maupun kawasan pinggiran secara serentak. Oleh sebab itu dalam pengendaliannya harus memperhatikan adanya 4 proses utama seperti yang dikemukakan oleh Bourne (Kivell, 1993: 88) yakni: (1) perluasan kawasan pinggiran kota (suburbanisasi); (2) permajaaan di kawasan pusat kota; (3) pengembangan prasarana khususnya transportasi; serta (4) pertumbuhan dan penurunan *nucleation* (perpindahan industri dari kawasan pusat kota serta pertumbuhan bangunan-bangunan umum dan pusat rekreasi di kawasan pinggiran).

III. KECENDERUNGAN PERKEMBANGAN DAN PERUBAHAN PEMANFAATAN LAHAN PERUMAHAN KE PERKANTORAN DI KOTA BANDUNG

Kota Bandung dengan multi-fungsi yang diembannya, dalam dasawarsa terakhir mengalami perkembangan yang pesat baik secara ekonomi maupun demografis. Secara ekonomi terjadi pergeseran struktur ekonomi yang mengarah pada semakin dominannya sektor jasa, (meskipun dalam 2 tahun terakhir laju pertumbuhan ekonomi masih mengalami kontraksi). Sementara dari aspek demografis yang ditandai masih tingginya laju pertumbuhan penduduk (2, 44 %/tahun, Susenas 1994-1999), terjadi kecenderungan pertumbuhan penduduk pada kawasan pinggiran yang lebih tinggi dibandingkan dengan kawasan pusat. Dinamika perkembangan ini berimplikasi secara fisik pada perkembangan kawasan terbangun kota dan perubahan pemanfaatan lahan di dalamnya. Di kawasan pinggiran kota, terjadi perubahan dari pemanfaatan lahan pertanian/non-perkotaan menjadi perumahan; sementara di kawasan pusat dan transisi kota terjadi kecenderungan perubahan dari perumahan ke non perumahan (perdagangan/komersial, jasa).

Dari data penggunaan lahan pada kurun waktu 1983-1999 diperoleh gambaran perubahan penggunaan lahan dari perumahan menjadi kegiatan jasa di Kota Bandung (perkantoran termasuk di dalamnya) menunjukkan besaran 257 Ha (Mantiq, 1999). Sebelum krisis ekonomi (1995-1998), perkembangan perkantoran ini dapat diindikasikan dari jumlah ijin perencanaan pembangunan kantor yang diterbitkan oleh Dinas Tata Kota sebanyak 289 unit (Tri Rejeki, 1999). Jumlah ijin perencanaan pembangunan ini merupakan peringkat ketiga setelah rumah tinggal dan toko. Ditinjau dari lokasinya, perubahan pemanfaatan lahan ini sebagian besar terjadi pada beberapa koridor jalan utama di Wilayah Pengembangan Cibeunying (Jl Ir. H. Djuanda, Jl. RE Martadinata, Jl Supratman, Jl Aceh, Jl. Lombok, Jl. Sumatera dan Jl. Sunda).

3.1 Perkembangan Kegiatan Perkantoran

Kajian mengenai perubahan pemanfaatan lahan perumahan ke perkantoran di Kota Bandung ini dilakukan dengan mengambil kasus di Wilayah Pengembangan (WP) Cibeunying, yang dalam lingkup Kota Bandung, salah satu arahan pengembangannya adalah untuk kegiatan pusat pemerintahan dan jasa perkantoran. Berdasarkan hasil survei lapangan, jumlah perkantoran di WP Cibeunying ini adalah 268 unit, yang terdiri dari 71 unit (26,5 %) perkantoran pemerintah dan 197 unit (73,5 %) perkantoran swasta. Perkantoran pemerintah meliputi kantor pemerintah daerah, departemen, dan BUMN/BUMD. Sementara itu perkantoran swasta berdasarkan urutan jumlahnya meliputi jasa keuangan, kantor hukum, jasa konsultan, yayasan sosial, biro perjalanan, biro perdagangan, biro jasa, serta jasa informasi dan telekomunikasi.

Untuk memperoleh gambaran mengenai berbagai aspek yang menyangkut karakteristik perubahan pemanfaatan lahan perumahan ke perkantoran di wilayah studi, dilakukan survei primer terhadap 91 unit perkantoran. Hasil survei ini menunjukkan bahwa kegiatan perkantoran mulai menunjukkan perkembangan sejak tahun 1970-an. Perkembangan pesat terjadi pada kurun 1986-1990. Jika dikaitkan jenis perkantorannya yang didominasi oleh jasa keuangan, hal ini pada dasarnya berkaitan erat dengan kebijaksanaan deregulasi di bidang perbankan yang mempermudah pendirian bank swasta. Pada kurun 1991-1996, perkembangan kegiatan perkantoran berkaitan dengan menjamurnya jasa telekomunikasi dan jasa internet. Sementara itu pada kurun 1997-2000, terjadi penerunan laju perkembangan kegiatan perkantoran yang berkaitan dengan krisis ekonomi. Perkembangan kegiatan perkantoran di wilayah studi lebih lanjut dapat dilihat pada gambar 2.

Ditinjau dari lokasinya, sebaran perkantoran di wilayah studi cenderung beraglomerasi pada dua lokasi (Gambar 2).

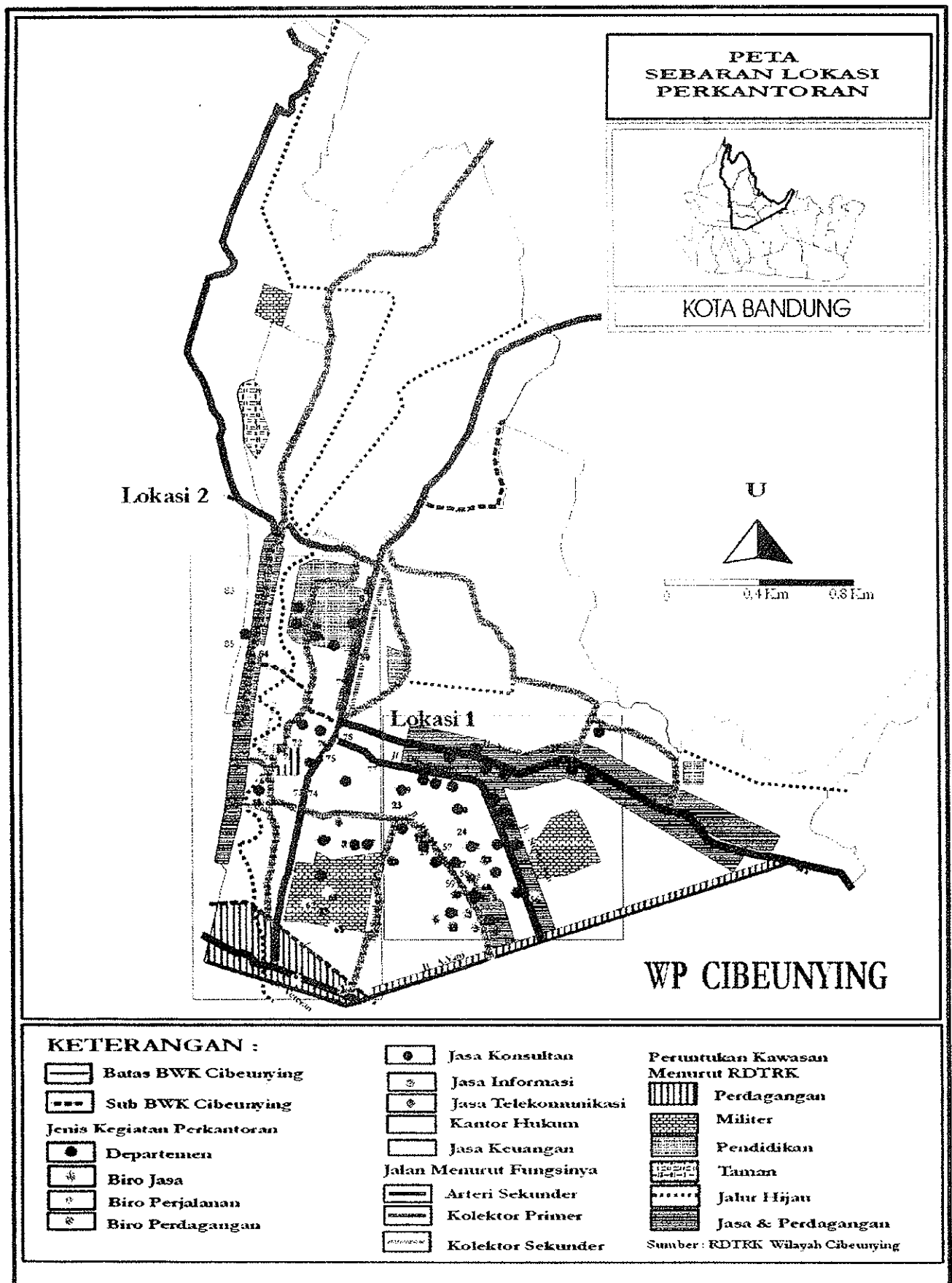
Lokasi pertama berada pada Jl Surapati, Jl. Diponegoro – Jl. Supratman, dan Jl. RE Martadinata; sedangkan lokasi kedua berada pada Jl. Cihampelas, Jl Wastukencana, Jl. Ir H Djuanda. Perkantoran yang berkembang di lokasi 1 pada umumnya berorientasi pada kegiatan pemerintahan; sedangkan perkantoran di lokasi 2 berorientasi pada kegiatan komersial (perdagangan dan jasa).

3.2. Kecenderungan Perubahan Pemanfaatan Lahan Perumahan ke Perkantoran

Terlepas dari kesesuaiannya terhadap rencana tata ruang kota, ditinjau dari fungsi atau pemanfaatan lahan sebelumnya, perkantoran di wilayah studi sebagian besar berasal dari perumahan/bangunan rumah tinggal (60,4 %). Hanya 22 % yang sejak awal merupakan kantor; sementara sisanya semula merupakan lahan kosong (15,4 %) dan toko (2,2 %). Dari gambaran ini jelas tampak adanya kecenderungan perubahan pemanfaatan lahan dari perumahan ke perkantoran dengan luasan yang cukup besar. Perubahan pemanfaatan lahan dari perumahan ke perkantoran ini lebih rinci menurut jenis kegiatannya dapat dilihat pada Tabel 1.

Dikaitkan dengan rencana tata ruang kota (RUTK Bandung dan RDTR WP Cibeunying), sebagian besar perkantoran berada pada lokasi yang sesuai dengan rencana (67 %). Jenis kegiatan di kawasan perkantoran ini terdiri dari perkantoran pemerintahan (31 %) dan perkantoran swasta (69 %). Sementara itu, pada kawasan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kota (yakni kawasan perumahan) kegiatan perkantoran (33 %) terdiri dari perkantoran pemerintahan (43 %) dan perkantoran swasta (57 %).

Ditinjau menurut fungsi/hierarki jalan, perkantoran (baik pemerintah maupun swasta) yang telah sesuai dengan rencana tata ruang kota pada umumnya berlokasi di ruas jalan arteri sekunder, kolektor primer, dan kolektor sekunder. Sedangkan pada ruas jalan lokal, sebagian besar per-



Tabel 1
Jenis Perubahan Pemanfaatan Lahan ke Perkantoran

Fungsi sebelum nya	Ijin Peruntukan	Jenis Kegiatan Perkantoran																
		I			Sub total	II										Sub total	Total	%
		1	2	3		4	5	6	7	8	9	10	11					
Tanah Kosong	Kantor	7	2	2	11	1			1					1	12	13		
	Rumah toko								1					1	1	1		
	Sub total	7	2	2	11	1			2					3	14	15		
Rumah Tinggal	Rumah Tinggal					2	1	4		1	6	2		16	16	18		
	Kantor	5		4	9	2		1	12	1	2		1	19	28	31		
	Rumah Kantor		1	1	2	2	1	1	3				1	8	10	11		
	Rumah Toko		1		1										11	1		
	Subtotal	5	2	5	12	6	2	6	15	2	8	2	2	43	55	60		
Toko Kantor	Rumah Tinggal					1								1	1	1		
	Kantor								1					1	1	1		
	Subtotal					1			1					2	2	2		
	Kantor	5		3	8	1			9		1	1		12	20	22		
	Subtotal	5		3	8	1			9		1	1		12	20	22		
Total		17	4	10	31	9	2	6	27	2	9	3	2	60	91	100		
(%)		17	4	11	34	10	2	6	29	2	10	3	2	66	100			

Sumber : Survei Primer, 2000

Keterangan :

I. Perkantoran Pemerintah

1. Departemen
2. Non-Departemen
3. BUMN/BUMD

II. Perkantoran Swasta

4. Biro Perdagangan
5. Biro Jasa
6. Biro Perjalanan
7. Jasa Keuangan
8. Jasa Informasi
9. Jasa Konsultan
10. Jasa Telekomunikasi
11. Kantor Hukum

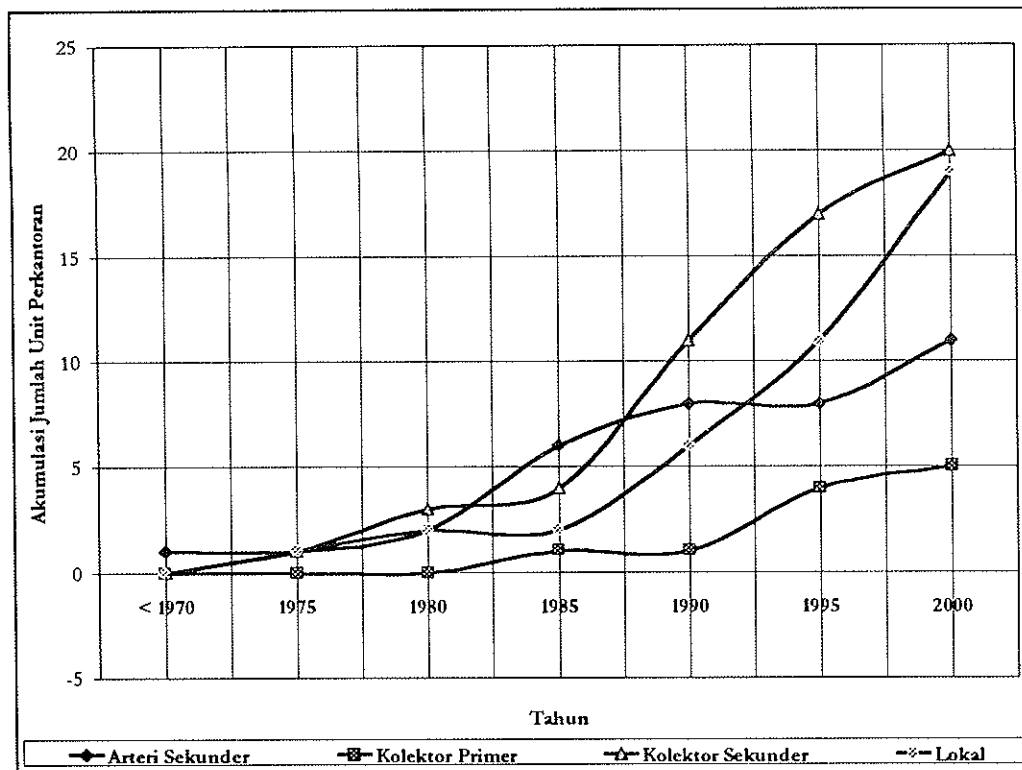
kantoran justru tidak sesuai dengan rencana tata ruang (kawasan perumahan).

Secara keseluruhan, sebenarnya perubahan pemanfaatan lahan perumahan ke perkantoran di wilayah studi yang terjadi pada lokasi yang sesuai dengan rencana tata ruang kota memiliki kecepatan dan pertumbuhan relatif lebih tinggi dibanding pada lokasi yang tidak sesuai rencana (kawasan perumahan). Walaupun demikian, kondisi ini cukup mengkhawatirkan apabila dikaitkan dengan fakta bahwa penyebaran perubahan lahan perumahan ke perkantoran sejak periode 1991-2000 mulai melakukan penetrasi ke ruas jalan kolek-

tor sekunder dan lokal dengan kecepatan perubahan yang lebih tinggi dibanding dengan fungsi dan hierarki jalan lainnya. Apalagi jika dikaitkan dengan rencana tata ruang kota, sebagian besar kegiatan perkantoran yang berada pada kedua ruas jalan tersebut tidak sesuai dengan rencana. Secara diagramatis kecenderungan perubahan pemanfaatan lahan perumahan ke perkantoran menurut fungsi/hierarki jalan dapat dilihat pada Gambar 3.

Terjadinya perubahan pemanfaatan lahan dari perumahan ke perkantoran secara fisik ditandai pula dengan perubahan intensitas dan tata massa bangunan di atasnya.

Gambar 3.
Perubahan Pemanfaatan Lahan Perumahan ke Perkantoran
Berdasarkan Fungsi/Hierarki Jalan



Dalam kaitan ini perubahan yang terjadi berupa perubahan perkerasan halaman (44%), luas lantai sebesar (31,9 %), muka bangunan (26,4 %), batas persil (25,3 %) dan tinggi bangunan (20,9 %). Pada kawasan perumahan, perubahan fisik bangunan tersebut dapat dipastikan memberikan dampak terhadap citra lingkungan perumahan secara keseluruhan.

IV. FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH DAN DAMPAK PERUBAHAN PEMANFAATAN LAHAN PERUMAHAN KE PERKANTORAN

4.1. Faktor-faktor yang Berpengaruh

Terlepas dari kesesuaian atau ketidaksesuaiannya dengan rencana tata ruang kota, tampak bahwa kegiatan perkantoran cenderung lebih banyak mengubah pemanfaatan lahan yang sebelumnya merupakan perumahan/bangunan rumah tinggal dari

pada dilakukan di lahan kosong. Timbul pertanyaan, faktor-faktor apa yang mempengaruhi pola dan kecenderungan perubahan pemanfaatan lahan perumahan ke perkantoran? Berdasarkan survei diperoleh gambaran bahwa dari sisi pelaku, faktor-faktor yang paling mempengaruhi mereka dalam pengembangan kegiatan perkantoran di lokasinya sekarang terutama adalah faktor komunikasi (96,5 %) dan aksesibilitas (80,2 %); selain faktor lokasi prestisius, lingkungan, daya tarik tapak, dan tenaga kerja.

Untuk memperoleh penjelasan lebih jauh mengenai keterkaitan antara karakteristik perkantoran yang ada dengan pola perubahan pemanfaatan lahan, dilakukan analisis tabulasi-silang. Dalam hal ini diidentifikasi variabel-variabel yang diduga berpengaruh: lokasi dan jenis kegiatan perkantoran, jumlah pengunjung frekuensi interaksi dengan relasi usaha, frekuensi interaksi dengan konsumen, status ba-

ngunan, keberadaan fasilitas angkutan umum, harga lahan, luas lahan dan bangunan, serta jumlah tenaga kerja. Sementara pola perubahan pemanfaatan lahan yang dipengaruhi menyangkut: kecepatan perubahan, sebaran berdasarkan kesesuaiannya dengan rencana tata ruang kota, serta bentuk perubahan (muka bangunan, perkerasan halaman, batas persil, luas lantai, dan jumlah lantai). Temuan dari analisis keterkaitan ini antara lain adalah:

- Sebaran perkantoran menurut kesesuaiannya dengan rencana tata ruang kota berkaitan dengan faktor komunikasi (frekuensi interaksi dengan relasi usaha). Dalam hal ini perkantoran yang lokasinya sesuai dengan rencana yang berada pada jalan arteri sekunder, kolektor primer dan kolektor sekunder mempunyai kegiatan yang memberikan pelayanan yang dicirikan dengan frekuensi interaksi yang tinggi. Selain itu, sebaran perkantoran berdasarkan kesesuaian dengan rencana berkaitan dengan harga lahan. Sebagian perkantoran berada pada lokasi yang tidak sesuai dengan rencana justru karena harga lahan yang lebih rendah.
- Perubahan muka bangunan dipengaruhi oleh status bangunan dan jumlah tenaga kerja, perubahan perkerasan halaman dipengaruhi oleh frekuensi interaksi dengan konsumen, perubahan luas lantai dipengaruhi oleh faktor tenaga kerja, perubahan jumlah lantai dipengaruhi juga oleh frekuensi interaksi dengan relasi usaha dan frekuensi dengan konsumen.

4.2. Dampak Perubahan Pemanfaatan Lahan Perumahan ke Perkantoran

Selain ketidaksesuaiannya dengan rencana tata ruang kota, aspek lain yang perlu mendapat perhatian adalah dampak perubahan pemanfaatan lahan yang seringkali bersifat negatif. Secara keseluruhan, perubahan pemanfaatan lahan dari perumahan dan perkantoran sebenarnya sebagian besar telah sesuai dengan rencana tata ruang kota (sebagai kawasan jasa-perkantoran). Namun kecenderungan yang terjadi pada lima tahun terakhir ini menunjukkan bah-

wa kegiatan perkantoran ini sudah merambah pula ke kawasan perumahan yang sesungguhnya hanya dilayani oleh jalan lokal dengan kapasitas yang sangat terbatas. Hal ini tentu saja menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan perumahan. Peningkatan kebutuhan parkir dan peningkatan bangkitan lalu lintas merupakan dampak langsung karena adanya kegiatan perkantoran yang kemudian cenderung merugikan masyarakat di kawasan perumahan tersebut.

Besarnya dampak perubahan perumahan ke perkantoran dapat dilihat dari perbandingan antara kapasitas parkir yang seyogyanya dimiliki oleh kegiatan perkantoran dibandingkan jika tetap sebagai perumahan. Kebutuhan parkir ini baik untuk pegawai/karyawan maupun konsumen yang dilayani. Sebagai perkiraan setiap kegiatan perkantoran membutuhkan ruang parkir 1 petak/100 m² luas lantai (standar DKI Jakarta); sedangkan rumah tinggal maksimal membutuhkan 2 petak parkir (garasi dan carport). Didasarkan pada data luas lantai perkantoran di wilayah studi, perbandingan ini sesuai dengan lokasi perkantoran menurut fungsi jalan adalah: jalan arteri primer 10:1, jalan arteri sekunder 9:1, jalan kolektor sekunder 7:1, dan jalan lokal 11:1. Ketersediaan dan kapasitas prasarana parkir yang terbatas inilah yang kemudian menyebabkan parkir di tepi jalan (kolektor sekunder dan lokal) yang menimbulkan kemacetan lalu lintas. Apalagi adanya perbedaan karakteristik antara kegiatan perumahan dengan perkantoran berdampak besar pada bangkitan lalu lintas yang ditimbulkannya. Dengan adanya penetrasi kegiatan perkantoran di kawasan perumahan telah meningkatkan jumlah bangkitan lalu lintas yang jelas di luar kapasitas jalan menurut fungsinya sehingga menimbulkan kemacetan lalu lintas yang tidak kecil. Perkiraan bangkitan lalu lintas kegiatan perkantoran lazimnya dihitung berdasarkan luas (smp/m²) sementara kegiatan perumahan smp/keluarga. Sebagai gambaran, pada wilayah studi perbandingan bangkitan lalu lintas kegiatan perkantoran dengan perumahan pada jalan lokal menunjukkan angka 48 kali. Dengan

angka ini dapat dipastikan bahwa di jalan-jalan lokal atau kawasan perumahan yang ada perkantoran potensial terjadi kemacetan lalu lintas yang akut.

Selain kedua dampak langsung di atas, terjadinya pembauran dua fungsi yang mempunyai karakteristik berbeda, lambat laun dapat menyebabkan salah satu fungsi akan mengalahkan fungsi lainnya. Berkembangnya kegiatan perkantoran di kawasan perumahan menyebabkan kawasan perumahan yang seharusnya nyaman, aman, dan jauh dari kebisingan tidak dapat dipenuhi lagi. Hal inilah yang kemudian lambat-laun menyebabkan penurunan kualitas lingkungan perumahan.

V. IMPLIKASI TERHADAP PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG KOTA

Didasarkan pada kecenderungan, faktor-faktor yang mempengaruhi serta dampaknya, masalah perubahan pemanfaatan lahan dari perumahan ke perkantoran sesungguhnya berkaitan erat dengan efektivitas pengendalian pemanfaatan ruang kota secara keseluruhan. Apalagi pemahaman terhadap perubahan pemanfaatan lahan lebih mengacu pada kesesuaiannya terhadap rencana tata ruang kota. Seringkali timbul pertanyaan, mengapa sampai terjadi perubahan pemanfaatan lahan perumahan ke perkantoran (juga ke perdagangan-jasa/komersial) yang jelas berbeda dengan peruntukan yang ditetapkan dalam rencana tata ruang? Apakah mekanisme perijinan pemanfaatan ruang dan/atau perijinan bangunan tidak dapat menjadi instrumen yang ampuh untuk pengendalian pada tahap yang paling dini, justru sebelum perubahan atau penyimpangan tersebut terjadi?

Sesuai dengan Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, pengendalian pemanfaatan ruang mencakup mekanisme perijinan, pengawasan dan penertiban. Tampaknya dalam ketiga aspek dan/atau tahapan pengendalian ini pemerintah Kota menghadapi persoalan sehingga pengendalian pemanfaatan ruang tidak

dapat dilakukan secara efektif. Padahal sesungguhnya telah ada berbagai instrumen pengendalian perubahan pemanfaatan lahan yang dapat dijadikan landasan. Instrumen pengendalian perubahan pemanfaatan lahan yang telah mempunyai dasar hukum antara lain adalah: mekanisme perijinan, pencabutan perijinan, insentif dan disinsentif serta perpajakan (Zulkaidi, 1999).

Dari aspek mekanisme perijinan, jelas bahwa perubahan pemanfaatan lahan yang tidak sesuai dengan rencana perlu dipertanyakan kaitannya dengan perijinan yang menyertainya. Dalam hal ini ada dua tipe persoalan:

- Sebagian perubahan pemanfaatan lahan perumahan ke perkantoran justru terjadi karena didukung oleh adanya ijin (dalam hal ini ijin perencanaan pembangunan/*planning permit* dan IMB perkantoran). Hal ini berarti perubahan pemanfaatan lahan atau penyimpangan terhadap rencana tata ruang kota sesungguhnya terjadi secara legal karena meskipun didukung kelengkapan perijinan (secara prosedural), namun secara substansial menyimpang dari jenis pemanfaatan ruang yang ditetapkan.
- Sebagian perubahan pemanfaatan lahan perumahan ke perkantoran selain tidak sesuai dengan rencana tata ruang, juga tidak didukung dengan berbagai kelengkapan perijinan. Penyimpangan ini sesungguhnya perlu ditangani melalui tindakan penertiban yang dapat bermuara pada pencabutan ijin.

Dalam kaitannya dengan instrumen yang bersifat disinsentif bagi perubahan pemanfaatan lahan, sesungguhnya sudah ada landasan hukumnya yakni Permendagri No. 4 Tahun 1996 tentang *Pedoman Perubahan Pemanfaatan Lahan Perkotaan*. Dalam peraturan ini, perubahan pemanfaatan lahan (yang tidak sesuai dengan yang ditentukan dalam rencana tata ruang yang telah disahkan) dapat dilakukan untuk mendorong percepatan laju pembangunan daerah yang berazaskan: *setiap perubahan*

an pemanfaatan lahan harus dapat memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran masyarakat, tidak merugikan masyarakat, tidak membawa kerugian pada pemerintah daerah di masa mendatang, mendorong pertumbuhan kegiatan ekonomi perkotaan (pasal 3). Mengacu pada peraturan ini, perubahan pemanfaatan lahan yang dilakukan harus melalui tata cara perijinan yang disertai dengan pengenaan retribusi yang disesuaikan dengan jenis perubahan yang terjadi. Namun yang menjadi masalah adalah untuk melaksanakan peraturan yang sesungguhnya lebih bersifat sebagai disinsentif ini perlu adanya peraturan daerah secara khusus. Di Kota Bandung seperti halnya di banyak kota lainnya, peraturan daerah seperti ini sampai saat ini belum ada sehingga perubahan pemanfaatan lahan yang terjadi tidak dapat dijamin memenuhi azas-azas perubahan yang seharusnya.

Dampak perubahan yang semestinya dapat diantisipasi pada saat perijinan diberikan misalnya adalah ketersediaan dan kapasitas sarana-prasarana lingkungan yang berkaitan dengan perubahan pemanfaatan lahan yang terjadi. Dari kasus yang terjadi, sebagian besar perubahan pemanfaatan lahan perumahan ke perkantoran yang terjadi terutama pada jalan kolektor sekunder dan jalan lokal (di kawasan perumahan). Hal ini dapat dipastikan akan dihadapi pada ketersediaan dan kapasitas sarana-prasarana untuk menunjang kegiatan perkantoran yang tidak memadai (lebar jalan kecil, tidak ada/kurangnya ruang parkir). Tanpa peraturan yang jelas, ketentuan untuk membangun sarana-prasarana pendukung sebagai konsekuensi perubahan pemanfaatan lahan ke perkantoran sulit untuk dikendalikan. Selain itu juga, penerapan retribusi yang dikenakan terhadap perubahan pemanfaatan lahan sesuai dengan Permendagri No. 4 Tahun 1996, masih perlu ditindaklanjuti dengan penetapan besarnya indeks perubahan yang terjadi yang sesungguhnya tidaklah sederhana. Hasil studi yang dilakukan oleh Tri Rejeki (1999) menunjukkan bahwa penentuan indeks perubahan ini selain perlu mempertimbangkan ketidaksesuaian dengan ren-

cana (jenis perubahan serta sifatnya, juga mempertimbangkan dampak perubahan yang terjadi (ekonomi, sosial, dan lingkungan).

Kecenderungan perkembangan kegiatan perkantoran yang merambah ke kawasan perumahan pada dasarnya mencerminkan tidak ada atau rendahnya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah kota. Meskipun dampaknya tidak sebesar perkembangan kegiatan perdagangan (misalnya *factory outlet* yang juga menjadi masalah yang mencerminkan efektivitas pengendalian pemanfaatan ruang yang rendah), perkembangan kegiatan perkantoran di kawasan perumahan ini perlu dikendalikan. Dalam hal ini penertibannya perlu dilakukan secara lebih dini untuk menghindari masalah yang semakin meluas yang sering menyulitkan pemerintah Kota untuk hanya sekedar mempertimbangkan 'ketidaksesuaiannya' dengan rencana tata ruang.

Dalam kaitannya dengan evaluasi/revisi rencana tata ruang kota, masalah perubahan pemanfaatan lahan perumahan ke perkantoran ini perlu mendapat perhatian pula. Apabila kecenderungan perkembangan kegiatan perdagangan di kawasan perumahan diakomodasikan dalam pemanfaatan ruang/peruntukan rumah-toko (*ruko*), tampaknya hal yang sama dapat jadi dikembangkan dalam bentuk rumah-kantor (*rukan*). *Rukan* diharapkan dapat mempertemukan kebutuhan atau perkembangan kegiatan perkantoran untuk berlokasi pada tempat strategis dan terjangkau (dari sisi pelaku) dengan kepentingan pengaturan oleh pemerintah kota, sebagai alternatif dari pembangunan perkantoran secara individual atau pembangunan gedung perkantoran sewa pada kawasan perkantoran utama.

VI. DAFTAR PUSTAKA

- Daniels, Peter. 1982. *Service Industries: Growth and Location*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldberg, Michael and Peter Chinloy. 1984. *Urban Land Economic*. London: Wiley.

- Graham, Stepen, et al. 1996. *Telecommunications and The City*. London: Routledge.
- Kivell, Philip. 1993. *Land and the City: Pattern and Process of Urban Change*. London: Routledge.
- Mantiq, Hanif. 1999. *Perkembangan Kodya Bandung Ditinjau dari Pertumbuhan Penduduk dan Penggunaan Lahan Tahun 1989 – 1998*. Tugas Akhir Jurusan Teknik Planologi FTSP ITB.
- Polese, Mario. 1991. The Office Location Problem: Implication for the Growth and Structure of Cities in Newly Industrializing Countries. *Review of Urban and Regional Development Studies*. 1,3, 121–133.
- Safariah, Rifiati. 1999. *Kajian Pemanfaatan Lahan dari Perumahan Menjadi Guna Lahan Komersial*. Tugas Akhir Jurusan Teknik Planologi FTSP ITB.
- Tri Rejeki, Nevita. 1999. *Pedoman Penentuan Indeks Perubahan Pemanfaatan Lahan sebagai Penerapan Permendagri No. 6 Tahun 1996*. Tugas Akhir Jurusan Teknik Planologi FTSP ITB.
- Zulkaidi, Denny. 1999. Pemahaman Perubahan Pemanfaatan Lahan Kota Sebagai Dasar bagi Kebijakan Penanganannya. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*. Vol 10, No. 2, Juni 1999, hal. 108-123.
- Permendagri No. 4 Tahun 1996 tentang *Pedoman Perubahan Pemanfaatan Lahan Perkotaan*.