

TATA LAKSANA DAN PERMASALAHAN PERENCANAAN TATA RUANG DI JAWA TIMUR

Oleh **Hariwardono Soeharno**

Permasalahan yang dihadapi konsultan dalam membantu Pemerintah Daerah menyusun rencana tata ruang sangat kompleks. Permasalahan itu dapat menyangkut segi teknis, koordinasi, tata laksana hingga persoalan non teknis.

Dalam segi ketatalaksanaan, dapat dicontohkan pada kerancuan beberapa peraturan pemerintah. Misalnya peraturan yang menyangkut lahan persawahan yang beririgasi teknis. Di satu sisi, ada Keppres yang melarang pengalihfungsian lahan pertanian beririgasi teknis untuk guna lahan lainnya. Sementara dalam pembatasan wilayah perkotaan melalui Peraturan Daerah Tingkat II kerap di dalamnya masih terdapat areal persawahan teknis.

Dalam hal ketatalaksanaan juga masih terdapat persoalan yang kerap menyulitkan pihak konsultan. Misalnya saja menyangkut Daftar Rekanan Terseleksi (DRT) masih rancu antara Aturan Departemen Dalam Negeri, Departemen Pekerjaan Umum dan Pemerin-

tah Daerah Tingkat I. Konsultan yang sudah terdaftar dalam DRT Depdagri, apakah masih perlu untuk juga tercantum dalam DRT Departemen PU atau Pemda Tingkat I? Dalam kaitan ini jelas masih diperlukan suatu koordinasi antarinstansi yang jelas.

Dalam segi teknis dapat teramati, misalnya, permasalahan yang menyangkut peranan Tim Pembina. Kiranya perlu dievaluasi kembali kapasitas Tim Pembina dengan volume proyek yang ada, sehingga tim dapat berfungsi efektif. Sejauh ini kerap Tim Pembina hanya dapat hadir saat tahap seminar yang notabene pekerjaan sudah mencapai 90 persen menjelang rampung.

Dari sudut konsultan dan aparat Pemda Tingkat II, juga masih sangat dirasakan perlunya peningkatan pengetahuan dan kemampuan tenaga ahli. Demikian pula halnya dengan fungsi DPRD yang terkesan masih *overlapping* dengan Tim Teknis dalam proses Raperda, sehingga pada masa mendatang perlu lebih dipertegas lagi.

Hariwardono Soeharno

Ketua Ikatan Konsultan Indonesia (Inkindo) Jawa Timur

Pendahuluan

Semua pihak tentu berharap agar Pemerintah senantiasa berusaha lebih transparan terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan tata ruang sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang **Penataan Ruang**, khususnya menyangkut asas keterbukaan.

Sebagaimana diketahui, seluruh kegiatan manusia memanfaatkan ruang, baik daratan, lautan maupun udara. Dengan semakin tingginya intensitas kegiatan manusia, maka kebutuhan ruang juga meningkat. Untuk mengendalikan peningkatan kebutuhan ruang, maka dipandang perlu pengaturan pemanfaatan ruang yang lestari, seimbang dan optimal agar dapat dimanfaatkan tidak hanya generasi masa kini, tetapi juga dapat dinikmati oleh generasi yang akan datang.

Selama ini terlihat, bahwa banyak masalah di masyarakat yang menyangkut pemanfaatan ruang, seperti banyaknya kasus tanah dan pengusuran, pencemaran tata ruang, kemacetan lalu lintas dan kerusakan lingkungan. Permasalahan tersebut tentunya sangat terkait dengan masalah perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang.

Perencanaan tata ruang, bila dikaitkan dengan proyeksi dan pemantapan pada pelita VI, maka kita harus berani untuk mengevaluasi dan menengok ke belakang apa yang selama ini terjadi dan merupakan hambatan. Untuk itu, maka semua pihak yang terlibat harus berlapang dada untuk mengoreksi diri sendiri dan terbuka untuk bersama-sama mengatasi hambatan-hambatan yang ada.

Inkindo sebagai wadah perusahaan konsultan mencoba untuk merangkum permasalahan yang dialami selama ini oleh perusahaan konsultan yang bergerak dalam perencanaan tata ruang serta mencoba mengusulkan solusinya. Permasalahan yang disampaikan di sini jangan dilihat sebagai kelemahan perencanaan ruang selama ini tetapi lebih sebagai pendorong agar perencanaan tata ruang di masa depan lebih optimal, berdayaguna dan bermanfaat bagi seluruh masyarakat.

Latar Belakang

Sebagai awal pembahasan, ada baiknya kita ulas sedikit tentang maksud, asas dan tujuan penataan ruang sebagaimana termaktub dalam **UU Nomor 24 Tahun 1992** yang tentunya merupakan muara dan latar belakang dari segala kegiatan yang menyangkut penataan dan pemanfaatan ruang;

1. Yang dimaksud dengan **penataan ruang** adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.
2. **Hasil** dari perencanaan tata ruang adalah rencana tata ruang.
3. **Asas** dari penataan ruang adalah pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdayaguna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan, di samping juga keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.
4. Penataan ruang bertujuan terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional; terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya; tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk mewujudkan keterpaduan dalam sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; meningkatkan pemanfaatan sumber daya buatan secara berdayaguna dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia; mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan; mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.
5. Dari uraian di atas tentang asas dan tujuan penataan ruang tersebut, nampak bahwa tugas yang diemban konsultan dan planolog di dalam merencanakan tata ruang sesungguhnya adalah sangat kompleks, multi disiplin dan multi dimensi, dimana keseluruhannya harus diramu dan dirajut menjadi suatu rencana yang bermanfaat sebagaimana yang diinginkan UU tersebut. Keterlibatan konsultan dalam perencanaan ruang ini dimulai dari penelitian segala aspek potensi dan masalah ruang kemudian menganalisis-

nya serta memproses bagaimana ruang tersebut seharusnya dimanfaatkan untuk masa kini dan masa yang akan datang. Dari **UU Penataan Ruang** nampak, bahwa tujuan dari rencana tata ruang lebih kepada kebijaksanaan peningkatan dan pementapan aspek sosial, ekonomi, budaya dan keamanan. Sedangkan penataan spasial keruangannya merupakan sasaran untuk mencapai tujuan tersebut. Misi inilah yang mesti dilihat konsultan dan semua pihak yang terlibat, sehingga semua sadar betapa luhur dan penting penataan ruang ini.

Permasalahan

Dari pengalaman yang berjalan selama ini menunjukkan banyak masalah yang dihadapi konsultan dalam merencanakan tata ruang baik masalah teknis, koordinasi, tata laksana maupun masalah-masalah non teknis lainnya. Bila ditelusuri lebih dalam masalah-masalah tersebut dapat dibagi menjadi sebagai berikut:

1. Tata Laksana

- a. Sebagaimana diketahui **UU Nomor 24 Tahun 1992** tentang **Penataan Ruang** baru diundangkan pada bulan Oktober 1992 dan praktis baru dipakai acuan pada tahun anggaran 1993/1994 yang baru lalu yang dalam pelaksanaannya masih memerlukan PP sebagai tindak lanjut dari UU tersebut. Akibat dari belum adanya PP tersebut, maka **Permendagri Nomor 2 tahun 1987** masih dipakai sebagai acuan khususnya yang menyangkut perencanaan kota, sedangkan untuk perencanaan ruang kawasan lainnya perlu ada PP-nya.
- b. Kebijakan pemerintah tentang dilarangnya mengubah kawasan pertanian utamanya yang berpengairan teknis menjadi penggunaan lain sebagaimana banyak disebutkan di dalam Keppres di antaranya **Keppres Nomor 33 Tahun 1990**, perlu mendapat perhatian karena di antaranya masih ada kerancuan dengan batas wilayah kota yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Tingkat II, di mana di dalam batas wilayah kota tersebut umumnya masih banyak kawasan pertanian berpengairan teknis yang dilegalisasi untuk penggunaan lain. Pemda tingkat II perlu melihat lagi Surat edaran Gubernur Dati I Nomor 650/385/201.3/90 perihal "Petunjuk Teknis Pementapan Proses dan Prosedur Penyusunan Rencana Tata Ruang Kota dan Wilayah/Daerah". Didalamnya diantaranya dijelaskan batas wilayah kota yang berlaku. Yang terjadi selama ini, menunjukkan belum ada pembatalan perda tersebut untuk diganti dengan rencana tata ruang kota.
- c. Di samping itu, perlunya SE Gubernur tersebut di-up date, khususnya yang menyangkut tata cara pelelangan agar tidak bertentangan dengan Keppres nomor 16 tahun 1994, karena di daerah masih rancu tentang jumlah rekanan peserta pelelangan (3 atau 5 rekanan). Bila dikaitkan dengan TDR maka perencanaan tata ruang ini tidak mempunyai sub bidang kualifikasi. Di samping itu, dalam penyusunan DUP, biaya konstruksi (consultant fee) untuk rencana tata ruang ini sebaiknya tidak hanya didasarkan pada luas wilayah perencanaan (LWP) saja tetapi faktor jumlah dan kepadatan penduduk serta faktor kesulitan lainnya dipertimbangkan juga. Dengan terbitnya Keputusan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS Nomor Kep.122/Ket/7/1994 tentang tata cara dan biaya jasa konsultan, maka perlu ada penyesuaian-penyesuaian yang menyangkut *consultant fee*.
- d. Perlunya koordinasi antara Departemen PU dengan Depdagri dalam penyusunan DRT Konsultan Tata Ruang baik di tingkat Pusat maupun di Dati I sehingga tidak membingungkan pelaksana proyek maupun konsultan. Pertanyaannya adalah andaikata lulus DRT PU apakah otomatis DRT Depdagri juga lulus? dan sebaliknya. Juga kalau sudah masuk *long list* (bukan *short list*) Depdagri Pusat apakah masih perlu masuk DRT Pemda Tingkat I? Di samping itu, perlu juga dipertanyakan apakah fungsi DRT ini hanya untuk proyek yang dibiayai pemerintah saja? Pada kenyataannya banyak proyek swasta khususnya *real estate* dan *kawasan industri* membuat **Site Plan** (setingkat RTRK) sendiri tanpa memanfaatkan Konsultan Tata Ruang yang terdaftar. Perlu dicatat bahwa konsultan

yang tercatat lulus DRT tahun 1990 adalah 45 perusahaan dan tahun 1993 adalah 95 perusahaan. Hal ini menggambarkan bahwa telah banyak planolog di Jawa Timur.

- e. Pada tahun 1991 pernah dilaksanakan *short course* (kursus singkat) tata ruang yang diikuti oleh tenaga ahli dari konsultan di Jawa Timur. Ini dipandang cukup efektif dan perlu dilaksanakan secara kontinyu dan periodikal agar kesamaan pandangan dalam penanganan permasalahan perencanaan ruang dapat tercapai.
- f. Tim Teknis tingkat II yang dibentuk dengan SK Bupati/Walikota setiap tahun anggaran komposisi personilnya cenderung berubah mengakibatkan kurang stabil dan konstannya pengarahannya yang diberikan sehingga kontinuitas pengarahannya sulit diperoleh.
- g. Untuk menghasilkan suatu produk rencana yang mendekati karakteristik setempat, maka Petunjuk Perencanaan Kawasan Perumahan Kota yang diterbitkan berdasar Keputusan Menteri PU nomor 378/KPTS/1987 tanggal 31 Agustus tahun 1987 perlu dijustifikasi dan di-update disesuaikan dengan kondisi sosial, ekonomi dan budaya masyarakat yang berkembang saat ini misalnya bila dikaitkan dengan program wajib belajar 9 tahun, keberhasilan KB dan kemajuan teknologi dan pranata lainnya. Untuk mengantisipasi ini maka BAPPEDA Tingkat I khususnya tim pembina tata ruang, sangat tepat bila mengeluarkan standar yang sesuai dengan kondisi di Jawa Timur saat ini, termasuk pendekatan kebutuhan untuk utilitas.
- h. Sudah menjadi keharusan, bahwa suatu rencana tata ruang yang lebih detail untuk mengacu rencana yang lebih makro di atasnya, dalam banyak hal rencana yang di atasnya tersebut belum di-Perdakan dan terkadang juga banyak permasalahan. Hal yang demikian ini bila berlanjut akan mengakibatkan kesalahan struktural secara menurun. Akibat kurang mantapnya rencana yang di atasnya tersebut, maka rencana yang hanya menerima beban untuk merevisi dan mengevaluasi rencana tersebut.

2. Teknis

Pemerintah

- a. Pembentukan Tim Pembina Tata Ruang Tingkat I merupakan langkah yang cukup bagus dalam peningkatan dan pengawasan produk rencana kota, namun di dalam pelaksanaannya perlu dievaluasi lagi khususnya yang menyangkut jumlah personil dan waktu yang tersedia dengan jumlah proyek tata ruang yang ada. Kenyataannya Tim Pembina ini terkadang hadir hanya pada saat seminar saja yang notabene pekerjaan sudah mencapai tahap rancangan rencana (90%), efektifnya tim ini melakukan pengarahannya dan pengawasan mulai saat laporan pendahuluan khususnya yang menyangkut metodologi dan *engineering approach*. Kondisi seperti ini mengakibatkan banyaknya produk rencana tata ruang yang sulit memperoleh pengesahan dari pejabat pada tingkatan yang lebih tinggi (Gubernur dan atau Mendagri).
- b. Di dalam proses Raperda, fungsi dewan perlu dipertegas agar tidak *overlapping* dengan fungsi tim teknis dan bila ini yang terjadi maka akan banyak menyita waktu dan mengulang mulai awal lagi. Di samping itu perlunya pemyasyarakatannya penataan ruang ini kepada anggota dewan agar esensi serta tujuan dari penataan ruang ini bisa tercapai. Selama ini yang menjadi perhatian utama dari anggota dewan adalah yang menyangkut redaksional di samping sedikit substansial, hal ini bisa dimaklumi karena beragamanya *background* dari anggota dewan tersebut. Semestinya dewan lebih melihat dampak yang akan terjadi bila rencana ini diimplementasikan.
- c. Di samping hal-hal tersebut satu hal lagi yang lebih teknis adalah yang menyangkut integrasi rencana pada dua wilayah rencana yang bersebelahan/berhimpitan, di mana banyak dilihat sebagai potongan-potongan sendiri. Banyak kejadian hal ini terlupakan dan bila diintegrasikan bisa jadi bertolak belakang terutama bila dibatasi oleh kewenangan administrasi ataupun kewenangan kepemilikan (*administrative basis*). Ini diperlukan keterlibatan institusi yang di atasnya dalam proyek-proyek yang demikian.

- d. Permasalahan yang paling rumit adalah yang menyangkut data sekunder dan peta di mana umumnya data dari sumber yang berbeda umumnya berbeda, belum lagi yang menyangkut keakuratan data tersebut diantaranya potensi desa, di mana bila dibuat time seris nampak jelas kelemahan dari data tersebut. Di samping itu peta yang dari BPN maupun peta kretek desa keakuratannya perlu dipertanyakan terutama yang menyangkut koordinat/posisi. Peta-peta lain yang cukup penting dalam penganalisaan ruang juga cukup sulit didapat bahkan tidak ada seperti peta kontur dan peta geologi. Dari sini timbul pertanyaan bagaimana rencana tata ruang bisa optimal?
- e. Sering juga dalam perencanaan tata ruang timbul konflik-konflik interest antara konsultan dengan pemerintah terutama pada daerah-daerah potensial yang sedang/sudah dimintakan ijin lokasinya untuk peruntukan tertentu padahal tidak sesuai dengan arahan perencanaan. Untuk ini diperlukan keberanian serta idealisme dari para planolog.
- f. Koordinasi lintas sektoral yang terjalin selama ini perlu dimantapkan baik di tingkat I maupun di tingkat II dengan melibatkan instansi sektoral terkait sejak idea/gagasan proyek sampai implementasi, kenyataan yang selama ini menunjukkan dinas instansi sektoral lainnya seperti Bina Marga, PLN, Pertanian, DLLAJR, Hankam, Kesehatan, Kehutanan, Pariwisata dan lain-lain, terlibat hanya pada saat seminar saja yang tentunya *input* yang diharapkan sangat terbatas. Ini perlu mendapat perhatian, mengingat mereka yang lebih mengetahui permasalahan serta kebijaksanaan sektoral masing-masing.

Konsultan

- a. Melihat pengalaman selama ini, perlunya peningkatan pengetahuan kepada tenaga ahli konsultan tata ruang serta aparat tingkat II terkait, dalam melihat permasalahan tata ruang/perkotaan dalam bentuk pendidikan/kursus yang diselenggarakan secara kontinyu.
- b. Peningkatan kemampuan tim teknis tingkat II dalam perencanaan perkotaan perlu mendapat perhatian yang serius mengingat mereka merupakan screen per-

tama dari hasil rancangan yang dibuat oleh konsultan, pengarah-pengarah yang diberikan oleh tim pembina perlu ditingkatkan lebih dalam kepada hal-hal yang menyangkut analisis teknis planologis praktis dan tujuan dari tata ruang itu sendiri agar ide dan analisis konsultan yang berlebihan serta kurang reasonable dan *applicable* ditekan.

- c. Di samping itu, dari isu yang berkembang menunjukkan bahwa masih banyak konsultan yang tidak profesional dalam menangani proyek tata ruang yaitu di antaranya mencontoh secara membabi buta pekerjaan tata ruang lain/konsultan lain tanpa melihat spesifik permasalahan dari proyek yang sedang dikerjakan. Tidak jarang perencanaan tata ruang dikerjakan oleh yang bukan ahlinya.
- d. Ada konsultan yang melihat proyek perencanaan kota ini sebagai pekerjaan yang "empuk" dan bisa ditangani dengan pendekatan *mass production* di mana yang dikejar hanyalah target dan termin. Untuk ini mestinya Tim Pembina bisa melakukan langkah-langkah nyata pengamanan terhadap konsultan tersebut agar konsultan lain tidak tertulari khususnya yang masih punya idealisme profesional. Untuk kedua hal tersebut di atas, DPD Inkindo Jawa Timur sangat prihatin dan berharap agar konsultan yang demikian bisa lebih meningkatkan profesionalismenya.
- e. Keterlibatan konsultan di dalam proses penyusunan Raperda perlu dipertegas sejak awal proyek dan bila perlu diikat dalam kontrak bahwa Raperda masih merupakan tanggung jawab konsultan, ini untuk percepatan proses Rancangan Peraturan Daerah dan agar konsultan tetap mempunyai tanggung jawab.
- f. Dalam beberapa hal akibat lemahnya aparat tingkat II tentang rencana tata ruang maka dalam penyusunan maupun penetapan biaya konsultasi kurang proporsional, walaupun sudah ada pengarahan dari Tingkat I. Misal dengan biaya perencanaan 50 juta rupiah, konsultan diminta menyusun RTRK seluas 600 hektar yang semestinya hanya cukup untuk 180 hektar. Anehnya lagi ada saja konsultan yang bersedia mengerjakan.

3. Non Teknis

Mengingat kompleksnya perencanaan tata ruang ini, maka dalam penyusunan DRT Tingkat I sebaiknya lebih awal yaitu bulan April-Mei sehingga proses pelelangan bisa lebih cepat agar pekerjaan bisa diselesaikan dalam satu tahun anggaran berikut proses Perdanya (7-8 bulan). Kondisi saat ini, pekerjaan dilaksanakan dalam 5-6 bulan saja, sedang proses Perdanya di luar tahun anggaran. Dari kondisi yang demikian, ada Daerah Tingkat II yang memberanikan diri untuk melaksanakan pelelangan lebih awal tanpa menunggu DRT keluar.

Saran dan Kesimpulan

Mengingat pentingnya materi rencana tata ruang yang akan melandasi terhadap pemanfaatan tata ruang dan pengendalian tata ruang, di samping juga agar efektif sebagai dasar pelayanan umum maka asas keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum perlu dijunjung tinggi.

Dari hal-hal tersebut di atas, bila dikaitkan dengan asas serta tujuan penataan ruang ini maka penanganan masalah penataan ruang ini adalah masalah penataan ruang yang juga merupakan masalah nasional dan masalah kita semua. Oleh karena itu, tidak ada salahnya bila kita mencoba untuk memberikan saran-saran makro guna memantapkan perencanaan tata ruang di masa depan:

1. Berdasar pentingnya perencanaan tata ruang dan tujuan tata ruang itu sendiri, di mana menyiratkan bahwa tata ruang itu mengatur segala kepentingan dan kegiatan baik pemerintah maupun masyarakat agar berlangsung secara optimal sesuai dengan asas penataan ruang, di mana segala kegiatan tersebut tidak bisa lepas dari pertimbangan tata ruang maka dipandang perlu segera memantapkan dan menyiapkan seluruh pranata perundangan yang berkaitan dengan penataan ruang yang berinduk pada UU Nomor 24 tahun 1992 serta menginventarisir semua peraturan sebelumnya guna ditetapkan keterkaitannya. Kemudian seluruh pranata perundangan/aspek legal da-

lam penataan ruang tersebut diinformasikan/dimasyarakatkan kepada semua pihak yang terlibat di dalam perencanaan dan pengendalian tata ruang.

2. Berkaitan dengan operasionalisasi perencanaan tata ruang yang cukup kompleks karena berkaitan dengan banyak aspek seperti aspek ketentuan perundangan, kelembagaan dan tata laksananya, pengendalian serta pembiayaan, kewenangan, koordinasi lintas sektoral dan lintas regional, standarisasi produk serta aspek lainnya maka penanganan penataan ruang ini haruslah konseptual, sungguh-sungguh, segera dan menyeluruh serta terprogram agar keputusan kebijakan yang akan dikeluarkan tidak terkesan sepotong-sepotong dan partial.
3. Pada hakekatnya permasalahan penataan ruang terdiri dari masalah-masalah perundangan, koordinasi sektoral dan regional, kewenangan sektoral, pembiayaan/pendanaan, kewenangan administrasi. Penyelesaian masalah-masalah tersebut tidak mungkin diselesaikan di tingkat II maupun di tingkat I, tetapi harus dituntaskan di tingkat pusat.
4. Hal yang menyangkut pelaksana dari penataan ruang itu juga perlu ditingkatkan *capability*-nya, tidak hanya di lingkungan Bappeda tetapi juga dinas sektoral lain yang terkait melalui pendidikan-pendidikan terprogram dan berjenjang khusus yang menyangkut materi penataan ruang dan segala aspeknya.
5. Guna peningkatan profesionalisme konsultan perencana tata ruang maka perlu diadakan pendidikan/kursus secara berkala dan wajib diikuti serta bersertifikasi. Ini untuk menyeragamkan pandangan dan visi dari tenaga ahli yang terlibat mengingat beragamnya asal pendidikan tenaga ahli yang ada.
6. Perlunya pengakurasi peta dan data bagi kawasan/kota yang akan disiapkan perencanaan ruangnya satu tahun anggaran sebelumnya. Bila anggaran pemerintah memungkinkan maka perlu dilakukan pemetaan bagi seluruh kawasan dan kota-kota yang akan disiapkan atau yang akan dievaluasi tata ruangnya. Begitu juga dengan data sekunder, peran BPS sangat penting dalam penyusunan dan pengakuratan data yang ada.