

PROSES PENYUSUNAN RENCANA TATA RUANG DALAM KAITAN KELESTARIAN FUNGSI LINGKUNGAN HIDUP

THE PROCESS OF SPATIAL PLANNING ARRANGEMENT IN RELATION TO ENVIRONMENTAL FUNCTION SUSTAINABILITY

Oleh: Nina Mirantie Wirasaputri ^{*)}

ABSTRACT

The research on the arrangement process of spatial planning to keep the environmental function sustainability in Central Java Province is purposed at exploring (1) whether the process of the arrangement of spatial planning has been in accordance with the rules? (2) how is the position of the planning on the sustainability of the environment? (3) how is the participation of people in the arrangement in Central Java Province? This is juridical empirical research by applying secondary and primary data. The data then analysed descriptive qualitatively. The research shows the planning of Central Java between 2003-2018 is not optimal yet as demanded by the rules. It results from lack of attention on integrated principle, sustainability, transparency and legal protection. Apart from that the society also lack of participation in the planning.

Keywords: Spatial Planning, Environmental Function.

PENDAHULUAN

Dalam Rencana Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah Tahun 2003-2018, terkesan adanya pola yang mengarah pada eksploitasi sumberdaya alam secara pasif yang memiliki konotasi dan eksploitasi yang berlebihan. Kondisi ini dapat dilihat terutama dari beberapa kawasan hutan produksi tetap, perkebunan tanaman tahunan dan perkebunan rakyat tidak mempunyai keseimbangan daya dukung secara keseluruhan dengan persentase yang begitu besar tidak seimbang dengan daya dukung lahan secara keseluruhan.

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyebutkan bahwa Pemerintah menetapkan dan mempertahankan kecukupan luas kawasan hutan untuk setiap daerah aliran sungai, dan atau pulau guna optimalisasi manfaat lingkungan, manfaat sosial, dan manfaat ekonomi masyarakat setempat. Luas kawasan hutan yang harus dipertahankan minimal 30 % dari luas daerah aliran sungai dan atau pulau dengan sebaran yang proporsional.

^{*)} Hj. Nina Mirantie Wirasaputri, S.H., M.H., adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.
ISSN: 0854-5499

Berdasarkan data potensi Sumberdaya Hutan dan kebun Propinsi Jawa Tengah tahun 2005 milik Dephutbun, wilayah bukan kawasan hutan di Jawa Tengah mencapai 80,38% dan wilayah hutan mencapai 19,62 % yang terbagi atas hutan produksi sejumlah 573.241.63 hektar (88,52%), hutan wisata atau suaka 877.30 hektar (0,13%) dan hutan lindung 73.477.88 hektar (11,35%).

Dengan jumlah luas keseluruhan Propinsi Jawa Tengah (dalam hektar) mencapai 3.251.339 ha. Bila luasan tersebut kemudian dipotong dengan luas Kota, Kota Kabupaten, Kota Kecamatan dan desa-desa yang ada maupun areal untuk peruntukan lain seperti ladang dan lahan perkebunan masyarakat, bisa jadi luas yang tersisa tidak mencapai 1,5 juta ha, cukup jauh dari nilai 30 % sebagaimana dimaksud dalam UU.

Pada taraf peruntukan dan pemakaian yang telah ada selama ini, Rencana Tata Ruang Propinsi Jawa tengah telah keluar dari jalur sebagaimana yang telah ditetapkan UU. Pada Rencana Tata Ruang yang ada bisa dilihat bagaimana areal peruntukan bagi kawasan hutan yang harus dipertahankan yang secara kasat mata jelas sekali bahwa areal untuk peruntukan itu tidak lebih dari 30 %. Pertama, luasnya areal peruntukan bagi sektor perkebunan. Kedua, tidak ada koridor biologis bagi kelestarian dan keanekaragaman hayati. Ketiga, tidak terakomodasi hak ulayat atas ruang.

Berdasarkan hal tersebut diatas, diperlukan sebuah upaya dalam kerangka otonomi daerah yang mengedepankan aspek transparansi kebijakan yang akan disusun dan direncanakan, tentang bagaimana rakyat bisa terlibat dalam mekanisme pengambilan kebijakan baik tentang tata ruang maupun dalam kebijakan, peraturan dan perizinan lainnya, disamping secara moral memenuhi kebutuhan akan sumber daya hutan yang lestari dan tidak menafikan keanekaragaman hayati yang ada, sehingga dengan Rencana Tata Ruang yang ada ini tidak menjadi pengelolaan sumber daya alam yang bermuara kepada konflik sosial.

Berdasarkan latar belakang, maka permasalahan yang dirumuskan: (1) Apakah proses penyusunan Rencana Tata Ruang telah sesuai dengan peraturan Perundang-undangan ? (2) Bagaimanakah kedudukan kajian tata ruang terhadap kelestarian Fungsi Lingkungan hidup? (3)

Bagaimanakah peran serta masyarakat dalam perencanaan Tata Ruang di Wilayah Propinsi Jawa Tengah?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan Yuridis Empiris, yaitu melakukan pengkajian dan mengolah data penelitian dengan melihat aspek pelaksanaan dari kebijakan yang penekanannya kepada penelitian lapangan dan untuk melengkapi hasil dari penelitian tersebut dilakukan pula penelitian kepustakaan. Bahan yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.¹ Data sekunder diperoleh dari bahan kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, sedangkan data primer diperoleh langsung dari lapangan yang mencakup informasi dari nara sumber yang ada.

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis dan preskriptif. Penelitian deskriptif analisis berupaya menggambarkan, mengguraikan dan memaparkan hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan yang hendak diungkapkan, sedangkan Penelitian preskriptif diharapkan dapat menghasilkan saran-saran tentang permasalahan yang sedang dihadapi.² Bersamaan dengan itu dilakukan analisis sesuai dengan prinsip berfikir yang benar, sehingga dapat ditarik kesimpulan tentang permasalahan yang dikemukakan.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan disusun secara sistematis kemudian dilakukan analisis secara deskriptif kualitatif dengan memperhatikan faktor-faktor yang ada dalam praktek, kemudian dibandingkan dengan data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, sehingga dapat diperoleh jawaban dan kesimpulan tentang permasalahan yang telah dirumuskan.³

¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm 35.

² Soerjono Soekanto, dkk, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hlm 101.

³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm 51.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1) Pengaturan Tata Ruang di Indonesia

Peraturan perundang-undangan di bidang tata ruang di Indonesia telah dimulai pada tahun 1948, dengan berlakunya *Stadsvormingsordonnantie* pada tanggal 23 Juli 1948. *Stadsvormingsordonnantie*, disingkat SVO yaitu Ordonansi Pembentukan Kota, merupakan peraturan untuk pembentukan kota yang dipertimbangkan dengan seksama,⁴ teristimewa untuk kepentingan pembangunan kembali secara cepat dan tepat di daerah-daerah yang tertimpa bencana peperangan. Mengingat bahwa pertimbangan yang mendasari SVO tersebut adalah untuk kepentingan pembangunan kembali daerah-daerah tertentu, yaitu daerah-daerah yang ditimpa bencana peperangan atau daerah yang diduduki Belanda pada waktu itu, maka jelas bahwa peraturan tersebut sudah tidak sesuai dengan pembangunan nasional sekarang.

Sejalan dengan pertumbuhan penduduk, terutama penduduk di daerah perkotaan, pertumbuhan ekonomi dan pembangunan, serta pesatnya perkembangan pembangunan kota-kota di Indonesia, maka diperlukan pedoman baru untuk perencanaan kota-kota. Sejak era pemerintahan orde baru telah dibuat beberapa peraturan mengenai pedoman pembentukan kota-kota, seperti surat edaran Menteri Dalam Negeri Nomor Perda 18/2/6 Tanggal 14 Mei 1973 mengenai Rencana Pembangunan Kota bagi tiap Ibukota Kabupaten. Surat edaran tersebut kemudian dinyatakan tidak berlaku lagi, setelah ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1980 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota yang menyatakan bahwa tindakan perencanaan yang dimaksud merupakan rumusan kebijaksanaan serta pedoman pengarahan bagi pelaksanaan pembangunan. Tindakan perencanaan pada dasarnya mempunyai sifat seperti tindakan pembangunan, yakni sebagai proses keberlanjutan.

Kemudian dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pekerjaan Umum No 50-1595 dan No. 503/KPTS/1985 tentang Tugas-tugas dan Tanggung jawab Perencanaan Kota pada tanggal 12 November 1985. Permendagri Nomor 4 Tahun

⁴ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Cet-7, Yogyakarta, 1999, hlm. 123-124.

1980 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota dinyatakan tidak berlaku lagi. SKB tersebut ditetapkan dengan diantaranya pertimbangan, bahwa berhubung rencana kota yang mantap dihasilkan dari kegiatan perencanaan kota yang menyangkut bidang tugas Departemen Dalam Negeri dan Departemen Pekerjaan Umum, maka untuk menjamin keserasian, keterpaduan dan sinkronisasi dalam perencanaan kota perlu ada ketegasan dan kejelasan pembagian tugas dan tanggung jawab masing-masing sesuai dengan fungsinya.

Pada tanggal 5 Oktober 1987 telah ditetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota Pasal 35 Permendagri tersebut menyatakan Permendagri No. 4 Tahun 1980 beserta petunjuk-petunjuk pelaksanaannya tidak berlaku lagi dengan berlakunya Permendagri No. 2 Tahun 1987 ini. Dengan demikian terdapat dua peraturan yang menyatakan tidak berlakunya lagi Permendagri No. 4 Tahun 1980 tersebut, yaitu SKB Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pekerjaan Umum serta Permendagri No 2 Tahun 1987. Mengingat bahwa SKB bukan merupakan peraturan perundang-undangan dan dengan demikian tidak dapat mencabut berlakunya Permendagri No 4 Tahun 1980 adalah Permendagri No. 2 Tahun 1987. Dalam konsiderans Permendagri No. 2 Tahun 1987 di antaranya dikemukakan, bahwa wewenang perencanaan kota yang telah menjadi urusan Otonomi Daerah telah mendapat penegasan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 1987 Tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah di Bidang Pekerjaan Umum kepada Daerah.

Bersamaan dengan itu, sejak dekade 1950-an, Perhatian besar telah diberikan terhadap permasalahan lingkungan hidup. Penerapan teknologi modern mulai dirasakan membawa dampak yang merugikan kehidupan manusia.

Untuk pertama sekali Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Lingkungan Hidup Manusia yang diselenggarakan di Stockholm pada 5 Juni 1972 yang menjadi Hari Lingkungan Hidup Se-dunia. Dengan adanya *Stockholm Declaration* ini, perkembangan Hukum Lingkungan telah memperoleh dorongan yang kuat, baik pada taraf nasional, regional, maupun internasional.

Keuntungan yang tidak sedikit adalah mulai tumbuhnya kesatuan pengertian dan bahasa di antara para ahli hukum dengan menggunakan Stokchlm Declaration ini sebagai referensi bersama.⁵

Perkembangan kebijakan lingkungan hidup selanjutnya tidak terlepas dari peran WCED (World Commision On Environtment and Development) yang dibentuk PBB untuk memenuhi keputusan siding umum PBB pada Desember 1983 Nomor 38/161.⁶ Komisi ini dipimpin oleh Nyonya Gro Harlem Brundtland dari Norwegia dan Mansour Khalid dari Sudan dengan keanggotaan yang mencakup wakil dari berbagai kawasan dunia, termasuk Asia yang diantaranya diwakili oleh Emil Salim. Memahami pentingnya perubahan hukum dan kelembagaan yang diperlukan untuk beralih ke pembangunan berkelanjutan. WCED menggariskan tindakan-tindakan yang diisyaratkan pada tingkat nasional untuk mencapai tujuan antara lain: (a) Membentuk atau memperkuat badan-badan untuk melindungi lingkungan dan mengolah sumber daya alam; (b) Melibatkan masyarakat umum dan masyarakat ilmiah dalam pemilihan kebijaksanaan yang pada dasarnya kompleks dan sulit dari sudut politis; (c) Meningkatkan kerjasama antara pemerintah dan dunia industri untuk nasehat, asistensi, dan dukungan timbal balik dalam membantu pembentukan dan pelaksanaan kebijaksanaan, hukum, dan peraturan guna wujud pembangunan industri yang lebbih berkelanjutan; (d) Memperkuat dan meluaskan konveksi dan perjanjian internasional yang ada untuk menunjang perlindungan lingkungan, pembangunan berkelanjutan dan perlindungan sumber daya alam; (e) Memperbaiki pengelolaan analisis mengenai dampak lingkungan dan kemampuan untuk merencanakan pemanfaatan sumber daya.⁷

Dua puluh tahun setelah Konferensi Stocholm, dari tanggal 3 sampai 14 Juni 1992 diadakan Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan (United Nations Conference on Environment and Development), yang terkenal sebagai KTT Bumi di Rio de Janeiro, Brazil. Konferensi ini menghasilkan beberapa konsensus penting, yaitu: (a) The Rio de Janeiro Declaration on Environment and Development; (b) Non Legally Biding Authoritative Statement of Principles

⁵ Koesnadi Hardjasoemantri, *Op.cit*, hlm. 8-9

⁶ Otto Soemarwoto, *Ekologi , Lingkungan Hidup dan Pengembangan*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1994, hlm. 78.

⁷ *Ibid* , hlm. 15.

for a Global Consensus on The Management, Conservation and Sustainable Development of all Types of Forest (*Forestry Principles*); (c) Agenda 21; (d) The Framework Convention on Climate Change; (e) The Convention on Biological Diversity.⁸

Khusus mengenai Agenda 21, dimuat di dalamnya daftar panjang tentang program kerja yang perlu dilakukan untuk terlaksananya berbagai persetujuan yang dicapai di Rio de Janeiro. Meskipun daftar itu terlihat sangat ambisius dan dibutuhkan upaya serta biaya yang besar dalam penerapannya, namun diharapkan dapat terlaksana dengan baik, meskipun hanya sebagian saja. Yang patut mendapat perhatian kita adalah agar interpretasi guna implementasi dari Agenda 21 tersebut adalah agar juga menguntungkan, jangan sampai justru merugikan.

Disisi lain aspek keterlibatan masyarakat dalam kebijakan dan instrumen Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia menyangkut keterlibatan masyarakat dalam penataan ruang, dalam prospektif pengaturan Perundang-Undangan, dapat ditelusuri mulai dari Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup sampai dengan Peraturan Daerah.

Dalam UU Tata Ruang, yang dimaksud dengan tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik yang direncanakan maupun tidak.

Istilah tata ruang merupakan suatu kenyataan objektif. Wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang dapat bersifat teratur dan serasi, dapat pula kacau. Termasuk yang harus dipahami bahwa wujud struktural terjadi karena proses-proses sosial, ekonomis, teknologis, politis dan administratif. Manfaat dan fungsi mestinya juga berarti yang di permukaan, bawah permukaan dan atas permukaan bumi yang bersifat tetap. Dapat berupa bangunan, ladang, hutan dan lain-lain di permukaan bumi, dapat juga suatu tambang, sumur bor, aquifer, dan lain-lain di bawah permukaan dan rute penerbangan, penghawaan, pembawa hujan, dan lain-lain diatas permukaan bumi.⁹

Dalam rangka peningkatan kualitas perencanaan tata ruang dan pengelolaan lingkungan hidup di masa mendatang agar dapat berkelanjutan, Budihardjo dan Sujarto mengusulkan atau merekomendasikan sebagai berikut : (1) Agar pengelolaan dan tata ruang tidak lagi dilihat sebagai

⁸ *Ibid*, hlm. 20-31.

⁹ Poesbo T. Kuswanto, *Lingkungan Binaan Untuk Rakyat*, AKATIGA, Bandung, 1999, hlm. 212.

management of growth atau *management of changes* melainkan lebih sebagai *managemant of conflicts*. Orientasi tujuan jangka panjang yang ideal perlu disenyawakan dengan pemecahan masalah jangka pendek yang bersifat inpremental; (2) Mekanisme *development control* yang ketat agar ditegakan, lengkap dengan sanksi (dis insentif) untuk yang melanggar dan bonus (insentif bagi mereka yang taat pada peraturan); (3) Penataan ruang kota secara total, menyeluruh dan terpadu dengan model-model *participatory planning* dan *over-the-board planning* atau perencanaan lintas sektoral sudah dilakukan secara konsekuen dan berkesinambungan; (4) Kepekaan sosial-kultural para penentu kebijakan dan para profesioanal khususnya di bidang tata ruang kota dan lingkungan hidup seyogyanya lebih ditingkatkan melalui forum-forum pertemuan/ diskusi/ ceramah/ publikasi, penataran dan pelatihan baik secara formal maupun informal; (5) Dalam setia perencanaan tata ruang kota dan pengelolaan lingkungan hidup agar lebih diperhatikan perihal kekayaan khasanah lingkungan alam termasuk iklim tropis yang bersahabat, yang selain akan memberikan kenyamanan biologis tersendiri juga kan lebih menghemat energi (BBM maupun listrik) yang sekatang sudah semakin mahal. Selain itu sepatutnya segenap pihak mencurahkan kepedulian yang tinggi terhadap warisan budaya yang beberapa waktu terakhir ini cenderung dilecehkan; (6) Peran serta penduduk dan kemitraan dengan swasta agar lebih digalakan untuk bisa memecahkan masalah tata ruang kota dan pengelolaan lingkungan hidup dengan prinsip *win-win solution*, tanpa ada yang merasa terlalu dirugikan.¹⁰

Dalam konteks tata ruang, pengertian Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) adalah rencana tata ruang wilayah administrasi propinsi dengan tingkat ketelitian peta skala 1:250.000, berjangka waktu perencanaan 15 tahun. RTRW Propinsi merupakan acuan bagi gubernur dalam penyelenggaraan pembangunan daerah dan menjadi salah satu bahan yang harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui DPRD.

RTRW Propinsi merupakan pengamodasian dari RTRW Kabupaten/Kota. Seperti halnya RTRW Kabupaten/Kota. RTRW Propinsi juga merupakan dasar dalam penyusunan RTRW

¹⁰ Budihardjo, E & D. Sujarto, *Kota Berkelanjutan*, Penerbit Alumni, Bandung, 1999, hlm. 212-213.

Nasional yang meliputi tujuan dan strategi pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah propinsi, rencana struktur dan pola pemanfaatan ruang, rencana umum tata ruang wilayah, dan pedoman pengendalian pemanfaatan ruang. Selain itu penyusunan RTRW Propinsi perlu mempertimbangkan arahan-arahan yang ada dalam RTRW Nasional. RTRW Nasional sendiri disusun dalam rangka menjabarkan arah pembangunan nasional yang dahulunya dalam GBHN dan Propernas dengan juga memperhatikan Properda Kabupaten/Kota.

2) Proses penyusunan Rencana Tata Ruang di Wilayah Propinsi Jawa Tengah

Undang-Undang Dasar 1945 beserta Amandemen ke 2 Tahun 2000 sebagai Landasan dasar Konstitusional mewajibkan agar sumber daya alam dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas Daerah-daerah Propinsi dan Daerah Propinsi di bagi atas Kabupaten dan Kota yang tiap-tiap Propinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur dengan Undang-Undang. Dalam sistem NKRI, Propinsi merupakan subsistem NKRI dan Kabupaten/Kota merupakan sub-sub sistem NKRI.

Pada dasarnya otonomi merupakan penyerahan kewenangan bukan kedaulatan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah, untuk lebih memberdayakan daerah, mensejahterakan masyarakat serta untuk memperoleh perpaduan yang maksimum dalam Pengelolaan Pembangunan Daerah dan Nasional demi tercapainya integritas nasional tanpa membatasi inisiatif dan tanggung jawab Daerah dan sebagainya sebagai upaya menyelaraskan nilai efisiensi dan Dalam praktek penyelenggaraan pemerintah terdapat hubungan koordinasi, kerjasama dan atau kemitraan antara Daerah Propinsi dengan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam kedudukan masing-masing sebagai Daerah otonom, ini berarti antara propinsi dengan Kabupaten dan Kota ada keterikatan satu sama lain dalam arti status kewilayahan maupun dalam sistem dan prosedur penyelenggaraan pemerintahan, karena Kabupaten dan Kota penyusunannya dilandasi oleh wilayah negara yang diikat sebagai wilayah Propinsi sebagai salah satu unsur perekat NKRI.

Dalam sistem ruang, wilayah nasional, Propinsi, Kabupaten dan Kota merupakan subsistem ruang menurut batas administrasinya. Daratan, lautan dan udara merupakan subsistem ruang sebagai suatu kesatuan wilayah. Pengelolaan subsistem ruang yang satu akan berpengaruh pada subsistem yang lain yang pada akhirnya akan mempengaruhi sistem ruang secara keseluruhan, oleh karena itu pengaturan ruang menuntut dikembangkannya suatu sistem keterpaduan sebagai ciri utamanya.

Penataan ruang sebagai proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan sistem yang tidak terpisahkan satu dengan yang lainnya.

Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) Jawa Tengah dengan Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2003. RTRWP tersebut sebagai hasil revisi RTRWP sebagaimana yang tertuang dalam Perda No. 8 Tahun 1992. UU Otonomi Daerah tersebut mengharuskan adanya kesepakatan baru dalam RTRWP sesuai dengan kewenangan antara pemerintah Propinsi dengan pemerintah Kabupaten/Kota, dan di samping ada perubahan-perubahan kondisi yang bersifat substantif-teknis.

Proses penyusunan telah dilakukan secara bertahap dimulai dari penjaringan aspirasi dan komunikasi dengan pelaku-pelaku pembangunan terkait secara bertahap dan berulang, baik dengan Pemerintah Pusat, Propinsi Tetangga, Kabupaten/Kota, Representatif dunia usaha, Perguruan Tinggi, Masyarakat dan Pers sehingga pada akhirnya dapat dicapai suatu kesepakatan dan disyahkan menjadi Perda.

Dasar pertimbangan penyusunan RTRW adalah pemanfaatan ruang sebagai wadah dalam pelaksanaan pembangunan perlu dikelola, dimanfaatkan dan dilindungi untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Propinsi Jawa Tengah merupakan salah satu propinsi dengan pertumbuhan ekonomi yang pesat di Pulau Jawa.¹¹ Ruang Wilayah yang meliputi daratan, lautan dan udara beserta sumber daya alam yang terkandung didalamnya sebagai satu kesatuan, ketersediannya

¹¹ Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, *Buku Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah 2003-2018*, Bappeda, Jawa Tengah, 2003, hlm. 20.

bukannya tak terbatas, baik dalam pengertian mutlak maupun dalam pengertian nisbi,¹² sehingga kegiatan budidaya untuk pemanfaatannya yang tidak terkendali akan menyebabkan rusaknya lingkungan ruang itu sendiri yang pada akhirnya berakibat pada manusia itu sendiri yang tentunya akan melahirkan suatu malapetaka.

Dengan mendasarkan pada hal tersebut diatas maka Pemerintah Daerah Jawa Tengah berusaha untuk membuat suatu rencana penataan ruang yang dalam hal ini digunakan untuk mengatur segala rencana dan kegiatan pemanfaatan atas aset yang dimiliki agar dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin dengan tetap memperhatikan keserasian, keseimbangan, keterpaduan, ketertiban, kelestarian dan dapat dipertahankan secara terus menerus dan berkelanjutan.

Dalam hal ini Jawa Tengah memiliki aneka potensi sumber daya alam (SDA) yang melimpah di wilayah daratan, pesisir dan lautan, pemanfaatan berbagai potensi sumber daya alam melalui kegiatan pembangunan yang selama ini, telah berhasil menempatkan Jawa Tengah sebagai propinsi yang maju. Pertumbuhan dan perkembangan perekonomian yang pesat di Jawa Tengah telah merubah secara nyata pola pemanfaatan Ruang wilayah, baik di perkotaan maupun pedesaan. Perubahan yang begitu cepat sering tidak terantisipasi dan terikuti oleh rencana-rencana tata ruang wilayah yang ada. Sebagai akibatnya, selain terjadi hambatan dan permasalahan-permasalahan dalam pengembangan ruang dan potensi SDA wilayah, tidak jarang timbul berbagai dampak negatif yang tidak diinginkan terhadap lingkungan. Dampak negatif tersebut timbul terutama bila pelaksanaan pemanfaatan ruang tidak diimbangi dengan kegiatan pengendalian yang memadai, dalam bentuk pengawasan dan penertiban terhadap pemanfaatan ruang.

Untuk keperluan penataan ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah, telah ditetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah 2003-2018 melalui Perda Nomor 21 Tahun 2003. Namun dalam kenyataannya telah terjadi berbagai masalah yang telah terjadi antara lain : (1) Belum terwujudnya secara penuh kesamaan pola pikir, persepsi dan cara pandang para aparatur terhadap berbagai kegiatan penata ruang wilayah; (2) Tidak cukupnya keterpaduan dalam perencanaan dan

¹² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 235.

sinkronisasi program pembangunan diantara badan/dinas daerah dan dengan instansi vertikal; (3) Bahwa dengan adanya pengembangan keadaan dewasa ini khususnya di bidang penataan ruang, maka Peraturan Daerah No 8 Tahun 1992 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah sudah tidak sesuai lagi, oleh karena itu perlu dicabut dan menetapkan kembali Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah dengan Peraturan Daerah.

Untuk mengantisipasi kendala-kendala tersebut, serta dalam rangka mengantisipasi berbagai permasalahan tata ruang dan pembangunan wilayah dimasa yang akan datang maka dipandang perlu melakukan revisi atau penyempurnaan terhadap RTRW. Kebutuhan untuk melakukan revisi ini juga didasarkan pada beberapa pertimbangan yang lain, yaitu adanya berbagai kebijakan dan paradigma baru pembangunan pasca reformasi yang belum terakomodasi didalam RTRW seperti pelaksanaan otonomi daerah, pemberdayaan ekonomi rakyat, kebijakan pengembangan SDA kelautan dan lain-lain. Di samping itu, adanya beberapa peraturan perundang-undangan terkait di bidang penataan ruang yang telah berubah.

Berkaitan dengan hal-hal yang menjadi pertimbangan atas perlunya Pemerintah daerah menentukan dan membuat suatu Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), maka Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah merupakan matra ruang dari Program Pembangunan Daerah Propinsi Jawa Tengah yang didalamnya memuat suatu upaya-upaya pemecahan akan masalah-masalah pokok yang berkaitan dengan ruang.

Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi dalam hal ini merupakan suatu penjabaran dari strategi dan arahan kebijakan pemanfaatan ruang wilayah nasional kedalam strategi dan unsur wilayah propinsi dan juga menjadikan pedoman bagi penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota. Untuk itu dalam menyusun struktur wilayah Propinsi dilakukan melalui pendekatan fungsional yang memandang wilayah dalam satu kesamaan sifat tertentu baik secara fisik, ekonomi, maupun sosial-budaya dengan prinsip komplementer.

Pada dasarnya dalam proses penyusunan Tata Ruang di Jawa Tengah telah melakukan beberapa prinsip-prinsip dasar perencanaan yakni yang meliputi:¹³ konsisten, operasional, mudah, utuh, fleksibel, dan keberpihakan.

Adapun dalam hal ini, dalam usaha untuk terus memperencanakan Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah menganut beberapa asas yang tentunya menjadi pertimbangan dari Pemerintah Daerah dalam usaha untuk membuat perencanaan yang matang. Asas yang dianut Pemerintah Daerah tersebut antara lain: keterbukaan, asas daya guna dan hasil guna, asas keserasian, keseimbangan, keselarasan, asas keberlanjutan, dan asas perlindungan hukum.

3) Kedudukan Kajian Tata Ruang terhadap Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup

Dengan mendasarkan pada pola dan stuktur, maka Pola dan Struktur RTRW Provinsi Jawa Tengah dikelompokkan ke dalam lima, yaitu: sistem kota, kawasan lindung, kawasan budidaya, kawasan pengembangan sarana dan prasarana wilayah, dan pengembangan kawasan strategis dan kawasan prioritas.

Pola sistem kota terbagi ke dalam tiga pusat kegiatan, yaitu pusat kegiatan nasional, pusat kegiatan wilayah, dan pusat kegiatan lokal.¹⁴

Sementara pola dan struktur Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya, dalam Perda dijabarkan meliputi : (a) kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya, seperti kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, kawasan resapan air; (b) Kawasan perlindungan setempat, meliputi sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/ waduk/rawa, kawasan sekitar mata air; (c) Kawasan suaka alam, pelestarian alam dan cagar budaya; (d) Kawasan rawan bencana alam.

Untuk pola dan struktur pengembangan sistem sarana dan prasarana wilayah, mencakup Tiga aspek, yaitu : (1) Pengembangan sistem sarana dan prasarana wilayah ; (2) Pengembangan sistem

¹³ Badan Pusat Statistik, *Jawa Tengah dalam angka 2005*, Propinsi Jawa Tengah, 2005, hlm. 97.

¹⁴ Dollaris Riauwati & S. Puradimadja, *Governance dalam Pengelolaan Perkotaan , Studi Enviromental Governanc*, Bapernas, Jakarta, 2000, hlm. 3.

sarana dan prasarana wilayah perkotaan; (3) Pengembangan sistem sarana dan prasarana wilayah pedesaan.

Pola dan struktur pengembangan kawasan strategis dan kawasan prioritas, meliputi pengembangan kawasan andalan yang terdapat di Cilacap, Kebumen, Borobudur dan sekitarnya, Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen dan Klaten, Juwana, Jepara, Kudus dan Pati, daerah Kedungsapur yang meliputi Kendal, Demak, Ungaran, Salatiga, Semarang dan Purwodadi, serta kawasan Bergas yang meliputi Brebes, Tegal dan Slawi.

4) Peran Serta Masyarakat dalam Perencanaan RTRW

Sebagaimana telah disebutkan bahwa dalam hal kajian, apa yang disebut dengan hak, kewajiban dan peran serta masyarakat Jawa Tengah sangatlah dibutuhkan dalam usaha untuk menyukseskan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah. Dalam hal ini pemerintah daerah memuat suatu rancangan yang dalam hal ini dijelaskan pada pasal 11 – 13 RTRWP Jawa Tengah yang menyatakan bahwa :

Pasal 11

- (1) Setiap orang mempunyai hak yang sama untuk berperan serta dalam penyusunan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian RTRW Propinsi Jawa Tengah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - (2) Setiap orang berkewajiban untuk mentaati RTRW Propinsi Jawa Tengah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Bentuk, tata cara dan pembinaan peran serta masyarakat dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 12

RTRW Propinsi Jawa Tengah bersifat terbuka untuk umum dan ditempatkan di Kantor Pemerintah Daerah dan tempat-tempat yang mudah dilihat oleh masyarakat.

Pasal 13

Masyarakat berhak memperoleh informasi mengenai RTRW Propinsi Jawa Tengah secara cepat, tepat dan mudah.

Dengan mendasarkan pada pola pikir masyarakat yang senantiasa berkembang maka, manusia dalam hal ini selaku subjek dari pembangunan hendaknya dituntut kreatif dalam rangka sebagai upaya memberikan sumbangsih bagi rencana Pemerintah yang tertuang dalam RTRW Propinsi Jawa Tengah.

Pemerintah Daerah Jawa Tengah tentunya berusaha melakukan pendekatan kepada masyarakat dalam rangka sebagai upaya untuk mensukseskan rencana Pemerintah tersebut diatas. Pendekatan ini dimaksudkan sebagai upaya untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan penataan ruang wilayah.

Keterlibatan masyarakat Jawa Tengah dalam perencanaan tata ruang yang kurang sesuai dengan kenyataan yang terdapat di lapangan, yang kurang menekankan faktor sosial budaya. Pendekatan ini pada dasarnya harus memandang wilayah Jawa Tengah sebagai suatu ruang sosial (*Social space*) dengan masyarakatnya yang beragam serta mempunyai tata nilai budaya tersendiri, baik tata nilai budaya modern di kawasan perkotaan maupun tata nilai tradisional di kawasan pedesaan. Dalam rangka pembangunan wilayah Jawa Tengah, ragam budaya dan tata nilai ini harus ditempatkan sebagai suatu variabel yang penting.

Melalui pendekatan diatas diharapkan dapat menghindari kemungkinan terjadi benturan sosial dan keterasingan dari kegiatan pembangunan, serta terjadinya segregasi keruangan (*spatial segregation*) yang dapat berdampak negatif terhadap kinerja pertumbuhan wilayah dan pada perkembangan kehidupan masyarakat.

Pendekatan ini dimaksud untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan penataan ruang wilayah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Maka untuk penyusunan RTRW Propinsi Jawa Tengah seharusnya dilakukan secara terbuka sehingga memungkinkan masyarakat melaksanakan haknya, yakni memberikan masukan yang berupa informasi data, tanggapan, saran-saran, dan lain-lain. Dengan demikian, diharapkan Rencana

Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah yang tersusun akan lebih aspiratif dan dapat memadai berbagai kepentingan masyarakat.

Namun demikian seringkali hal tersebut berbenturan dengan kendala-kendala yang terjadi seperti: Keterbatasan kewenangan pemerintah daerah, keterbatasan kemampuan aparat, keterbatasan pendanaan, kelemahan manajemen, kelemahan mekanisme pengendalian pembangunan, dan kendala lainnya. Di samping itu, ada kendala lain misalnya akses Pemerintah daerah terhadap rencana pembangunan sektoral, yang dibuat dan ditentukan pusat.

KESIMPULAN

Berdasarkan dari uraian masing-masing bab diatas, maka dalam hal ini perlu penulis simpulkan bahwa: Pertama, proses penyusunan Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah dilakukan dengan metode perencanaan yakni pendekatan wilayah, pendekatan ekonomi, pendekatan lingkungan yang berkelanjutan, pendekatan sosial budaya dan pendekatan peran serta masyarakat dalam menyukkseskan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Propinsi Jawa Tengah. Selanjutnya dalam hal ini kemudian dirumuskan suatu metode perencanaan yang disusun berdasarkan suatu kerangka berpikir secara logis, terdiri dari serangkaian tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara konsisten dan sistematis. Dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah ini adalah pada hal ini para aparaturnya Pemerintah Daerah belum mempunyai kesamaan dalam pola pikir, persepsi dan tata cara pandang dalam berbagai kegiatan penataan ruang wilayah dan tidak adanya keterpaduan dalam perencanaan dan sinkronisasi program pembangunan antara dinas daerah dan instansi yang ada di bawahnya maupun yang ada di atasnya.

Kedua, dalam kajian proses penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah bahwa Pemerintah Propinsi Jawa Tengah tetap memperhatikan beberapa kebijakan penataan ruang bertambah besar serta mengakibatkan pengurangan kewenangan Propinsi dalam penataan ruang Kabupaten/Kota, yang mana dalam hal ini Pemerintah Daerah juga

memperhatikan dampak lingkungan dalam pembangunan dari sektor riil. Untuk mewujudkan suatu penataan ruang yang diinginkan oleh Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah, Pemerintah Daerah memberlakukan beberapa prinsip yang mendasar yakni; konsisten, operasional, mudah, utuh, fleksibel dan keberpihakan.

Ketiga, dalam hal peran serta masyarakat, Pemerintah Daerah Jawa Tengah senantiasa berusaha melibatkan masyarakat Jawa Tengah dalam proses penyusunan RTRW Propinsi Jawa Tengah karena dalam hal ini masyarakat berusaha dijadikan oleh Pemerintah Daerah sebagai pengawas, penyusun dan lain sebagainya. Namun seringkali hal tersebut berbenturan dengan kendala-kendala yang terjadi seperti : Keterbatasan kewenangan pemerintah daerah, keterbatasan kemampuan aparat, keterbatasan pendanaan, kelemahan manajemen, kelemahan mekanisme pengendalian pembangunan, dan kendala lainnya.

Atas dasar tersebut, disarankan agar dalam proses penyusunan Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah ke depan hendaknya lebih memperhatikan dan menekankan pada prinsip-prinsip dasar perencanaan. Pemerintah Propinsi Jawa Tengah hendaknya dalam menyusun tata ruang wilayah seharusnya melakukan pengkajian yang lebih mendalam terhadap dampak tata ruang terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup di Propinsi Jawa Tengah, sehingga pemanfaatan sumber daya yang ada dapat terwujud dengan sebenarnya tanpa merusak fungsi lingkungan hidup dan ekosistem hayati maupun non hayati yang senantiasa mengiringi suatu proses pembangunan. Dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah seharusnya masyarakat luas dilibatkan langsung, dan perlu adanya konsultasi kepada masyarakat luas sebelum perencanaan itu disahkan. Serta dilakukan secara terbuka sehingga haknya dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh masyarakat itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, 2003, *Buku Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah 2003-2018*, Bappeda, Jawa Tengah.

- Badan Pusat Statistik, 2005, *Jawa Tengah dalam angka 2005*, Propinsi Jawa Tengah, Semarang.
- Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Budihardjo, E & D.Sujarto, 1999, *Kota Berkelanjutan*, Penerbit Alumni, Bandung.
- Dollaris, Riauwati & S. Puradimadja, 2000, *Governance dalam Pengelolaan Perkotaan , Studi Enviromental Governanc*, Bapernas, Jakarta.
- Koesnadi Hardjasoemantri, 1999, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Cet-7, Yogyakarta.
- Otto Soemarwoto, 1994, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pengembangan*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Poerbo T. Kuswartojo, 1999, *Lingkungan Binaan Untuk Rakyat*, AKATIGA, Bandung.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, dkk, 1990, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta.