

PENATAAN RUANG DAN PERMASALAHANNYA DI PROVINSI BALI

Indayati Lanya dan N. Netera Subadiyasa*

Abstract

Activities pertaining to development of spatial planning policy, its execution, its evaluation and review in spatial development at a national, provincial, and regencial level in Indonesia is first mandated by the Indonesian State Regulation No. 24/1992. In line with the instigation the State Local Autonomy Policy, this regulation has then been substituted by the Indonesia State Regulation No. 26/2007 on Spatial Planning. For its implementation, this regulation is later completed with the release of the Indonesian State Regulation No 26/2009. Conformance with these regulatory products as well as the Indonesian State Regulation No. 5/1960 on Land Reform, have generated problems, which are different to those of other countries.

Problems relating to spatial planning in Bali are more complex compared to those generally encountered by other provinces in Indonesia. As an illustration here is a list of spatial predicaments that Bali has been faced with for the last four decades: dispute over land titles situated in both socio-culturally and environmentally strategic zones; problems relating policy development; ambiguity in regard to the integrity of each regulatory product imposed on the society; provision of financial requirements as well as provision of adequate expertises required to bring policy into its implementation; development of spatial database system; conflicting interests in land development; economical aspects; socio cultural concerns; environmental protection; politics, demography; security and safety. In terms of policy implementation, Bali has problems with permit and public participation. And in term of control, Bali has difficulties in regard to the roles of each local government, the public and its various social groups.

* Penulis adalah Dosen Konsentrasi Tanah dan Lingkungan. PS Agroekoteknologi, Fakultas Pertanian Universitas Udayana. Email: indahnet@yahoo.co.id

This paper emphasises that the problems stated above can be approached using a local to national strategy. The proposed strategy is to be executed by providing every community with a definitive framework, that is completed with a detailed policy attached to every single spatial zone exist at a village level. Government at a district, regencial as well as provincial levels are also equipped with detailed governing functions and roles to ensure that they are fully informed and have the capacity to implement the imposed spatial plan adequately. Within this strategy, the main controlling position will be held by the public, medias, as well as other parties who have great commitments and concerns in protecting Bali's natural environment, its culture, and promoting growth and development activities that consciously embrace local wisdoms within the dynamic of the Indonesian State.

Keywords: Spatial plan; spatial zones; government; public

1. Pendahuluan

Tulisan ini merupakan kajian pustaka dan pengalaman empirik dari penulis. Menurut Deputi Bidang Pengendalian Kerusakan Lingkungan dan Perubahan Iklim yang disampaikan dalam Workshop Lahan Kritis (Jakarta, 2011) sampai dengan akhir 2011 dari 33 provinsi di Indonesia, hanya 10 provinsi yang telah mempunyai Peraturan Daerah Provinsi Daerah (Perda) Rencana tata Ruang Wilayah (RTRW) sesuai dengan UU 26/2007, diantaranya Perda RTRW Provinsi Bali tahun 2009-2029 (Perda No 16 tahun 2009). Empat provinsi masih dalam proses di DPR dan 16 provinsi masih dibahas di Kementerian Kehutanan.

Perda 16/2009 ini tentunya telah melalui proses panjang baik di tingkat provinsi, kabupaten/kota, maupun di tingkat pusat, serta uji publik dengan polemik di Koran. Tentunya perda ini telah dikaji dan dianalisis kesesuaiannya dengan RTRW Nasional (PP 26/2009). Bali telah dipuji, karena telah menetapkan kawasan suci sebagai kawasan strategis sosial budaya, dengan berbagai kriteria sesuai dengan tingkatnya. Namun dalam pelaksanaannya telah mengalami berbagai tantangan dari berbagai kalangan, baik dari lingkungan Pemda

Kabupaten, maupun dari para pemilik tanah yang berada pada kawasan suci dan kawasan lindung lainnya.

Beberapa faktor terjadinya permasalahan, diantaranya adalah: Kalangan Pemda menganggap terbatasnya persediaan lahan untuk pembangunan terkait dengan adanya sempadan kawasan suci dan kawasan lindung lainnya seperti sempadan pantai, sungai, danau, jalan, mata air dan lokasi-lokasi yang berada di kawasan strategi, walaupun secara normatif telah diatur dalam UU dan PP. Sedangkan dari kalangan masyarakat menganggap hak-hak tanahnya dibatasi, terutama yang berada di kawasan suci, dan kawasan lainnya yang ditujukan untuk melindungi kawasan yang ada

Kita ketahui bersama, bahwa kebutuhan pembangunan membutuhkan dana, salahsatunya dari proses perizinan pemanfaatan dan penggunaan tanah. Untuk itu sangatlah logis, banyak kepala daerah yang menentang adanya konsep kelestarian dengan menawar luas dan jarak sempadan. Hal ini dimungkinkan, karena para kepala pemerintahan tersebut hanya mempunyai garansi lima tahun dalam satu kali masa jabatan, sementara modal yang digunakan cukup besar, sehingga apabila dapat menurunkan sempadan pantai dari 100 m dari bibir tepi pantai menjadi 75 cm akan memperoleh lahan untuk pembangunan. Demikian pula tanah hak milik masyarakat yang berada dalam kawasan lindung yang berfungsi sebagai pelestarian, terjadi konflik kepentingan dengan nilai ekonomi tanah dalam jangka pendek. Dengan kata lain perlu dilakukan revitalisasi penatagunaan tanah (pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan) di kawasan-kawasan lindung dan kawasan strategis sosial budaya dan lingkungan).

Bali bukannya Singapura dan Australia yang menerapkan masyarakatnya hanya mempunyai tanah hak guna usaha dan hak pakai. Seluruh tanah dan air milik negara. Demikian pula di negara-negara Asia, Eropa, dan Amerika, terlebih di Cina, yang menerapkan tanah, air bahkan manusiapun adalah milik

negara. Oleh karena itu di luar Indonesia tidak akan timbul permasalahan dalam penyusunan, pelaksanaan dan pengawasan tata ruang. Bali terkenal dengan masyarakat adatnya, dimana lembaga adat sangatlah mengemuka, walaupun secara hukum positif nasional tidak termasuk dalam struktur organisasi pemerintahan. Hal inilah merupakan permasalahan tersendiri dalam penata ruangan provinsi, kabutpaten /kota di Bali. Seperti halnya subak yang ditetapkan sebagai warisan budaya dunia akan mengalami berbagai permasalahan, diantaranya adalah alokasi ruang untuk pembangunan yang tersedia di sekitar pusat-pusat kota dan pusat pemerintahan berupa lahan sawah yang tergabung dalam sistem subak.

2. Perkembangan RTRW Provinsi Bali

Perda RTRW Provinsi Daerah Tingkat I Bali pertama adalah Nomor 6 Tahun 1989 tentang Rencana Umum Tata Ruang Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali. Setelah terbitnya UU 24/1992, diubah dengan Perda Nomor 4 Tahun 1996, tentang Perubahan Terhadap Peraturan Daerah Tingkat I Bali Nomor 6 Tahun 1989 tentang Rencana Umum Tata Ruang Daerah Tingkat I Bali. Sesuai dengan amanat UU 24/1992, setelah lima tahun diubah lagi dengan Perda Tingkat I Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 1999, terutama menyangkut jumlah kawasan pariwisata.

Era otonomi daerah dan kemajuan di sektor pariwisata yang berdampak pada sektor ekonomi dan keterdesakan ruang terbuka hijau. Ditunjang oleh berbagai perkembangan kebijakan baru yang belum terakomodir dalam Perda tersebut. Demikian pula masa berlakunya Perda sudah lebih dari 5 tahun, maka dituntut untuk melakukan perubahan RTRW, yaitu dengan Perda Nomor 3 Tahun 2005. Adanya UU 26/2007 mengharuskan Perda tersebut perlu diubah, sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 78 ayat (4) huruf b yang mengamanatkan bahwa semua peraturan daerah provinsi tentang rencana tata ruang wilayah provinsi agar disusun atau disesuaikan paling lambat

dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak UU tersebut diberlakukan. Dimana dalam UU ini penataan ruang didasarkan pada wilayah administrasi, pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, kegiatan kawasan dan nilai strategis kawasan. Provinsi Bali telah mengikuti amanat UU tersebut dan telah memiliki Perda RTRWP No 16 tahun 2009. Demikian pula Kota Denpasar dengan Perda RTRW No 27 tahun 2012.

Penataan ruang dengan pendekatan nilai strategis kawasan dimaksudkan untuk mengembangkan, melestarikan, melindungi dan/atau mengoordinasikan keterpaduan pembangunan nilai strategis kawasan yang bersangkutan demi terwujudnya pemanfaatan yang berhasil guna, berdaya guna, dan berkelanjutan. Penetapan kawasan strategis pada setiap jenjang wilayah administratif didasarkan pada pengaruh yang sangat penting terhadap kedaulatan negara, pertahanan, keamanan, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk kawasan yang ditetapkan sebagai warisan dunia. Penetapan kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, diukur berdasarkan pendekatan eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi penanganan kawasan yang bersangkutan.

Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan (i) dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; (ii) tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang; dan (iii) tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.

3. Permasalahan Tata Ruang

3.1. Masalah Kebijakan dan Integritas Para Kepala Daerah

Kebijakan dan integritas para kepala daerah sangat berpengaruh terhadap keberadaan dokumen tata ruang baik RTRW

maupun RDTR. Pemda Bali telah memiliki Perda RTRW tahun 2009-2029. Denpasar telah menyusun RTRW sejak tahun 2007 dan telah habis masa berlakunya RTRW 1999- 2004. Adanya UU 26/2007 dan PP 26/2009, serta Perda RTRW Bali 16/2009. Denpasar akhirnya baru memiliki Perda RTRW 27/2011. Proses penyusunan yang panjang ini karena adanya tarik ulur antara DPR, Pemda dan masyarakat.

Sampai saat ini belum satupun Pemda Kabupaten di Bali yang memiliki RTRW. Terlebih untuk Kabupaten Tabanan tidak mempunyai RTRW sejak tahun 2000-an. Dengan kata lain selain Kota Denpasar seluruh Kabupaten yang ada di Bali harus mengacu pada RTRW tingkat Provinsi (Perda 16/2009). Hal ini disebabkan karena kebijakan dari para pemimpin daerah kabupaten tersebut belum ada niat untuk menyusun RTRW yang sesuai dengan UU dan PP tentang penata ruangan yang berlaku.

Langkanya ketetapan hukum ini dilengkapi dengan belum satupun Pemda Kabupaten yang memiliki Perda tentang perlindungan Lahan pertanian Pangan berkelanjutan yang diamatkan oleh UU No 41 tahun 2009. Walaupun telah ada landasan hukum peraturan Pemerintah (PP) tentang Penetapan dan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PP11/2011), dan PP tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PP 12/2012). Hal ini disebabkan oleh adanya anggapan bahwa adanya penetapan kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan akan membatasi gerak langka pembangunan di sektor ekonomi. Ini terkait dengan kebutuhan lahan dan sanksi yang lebih berat dari sanksi dalam tata ruang. Hal ini perlu adanya mainset yang semula pembangunan ekonomi berwawasan lingkungan. Diubah menjadi pembangunan sosial budaya, ekonomi dan lingkungan berbasis kearifan lokal dalam bingkai NKRI.

Langkanya Perda tentang RTRW, RDTR, Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLPPB), dapat

diidentifikasi bahwa: kebijakan dan integritas para Pemimpin daerah di tingkat kabupaten sangat kurang untuk melindungi wilayahnya secara berkelanjutan. Salah satu faktornya adalah: garansi kekuasaan yang hanya lima tahun dalam satu periode, sementara dalam proses pencalonan membutuhkan biaya yang sangat tinggi, mendorong usaha pengembalian modal yang cukup besar. Salah satu sumber dana adalah proses pembangunan di daerahnya, seperti pengeluaran berbagai jenis perizinan penggunaan dan pemanfaatan tanah dan bangunan.

RTRW dan PLPPB dianggap membatasi proses pembangunan. Dengan dalih investasi dan membuka lapangan pekerjaan sering penggunaan lahan tidak sesuai dengan peruntukannya. Walaupun adanya sanksi dalam UU dan Perda, namun dalam pelaksanaannya sering tidak dapat menjangkau para penguasa dan pemilik modal, walaupun telah melanggar tata ruang, seperti sempadan pantai, danau, sungai dan jurang.

3.2. Masalah Pembiayaan dan Tenaga Ahli/ Kepakaran

Pembiayaan dan kualitas tenaga ahli yang rendah sering berpengaruh terhadap kualitas produk dokumen RTRW. Penyusunan dokumen tata ruang didahului oleh kajian akademik yang meliputi analisis aspek fisik, lingkungan, ekonomi, sosial budaya. Analisis berbagai aspek tersebut diperlukan spesifikasi tenaga ahli yang sesuai dengan kepakarannya. Anggaran RTRW yang rendah berdampak pada kualitas dan kepakaran tim penyusun yang rendah pula. Bahkan beberapa nama pakar hanya sebatas dicantumkan. Namun dalam pelaksanaannya sering tidak terlibat.

Penyusunan RTRW dan penataan ruang lainnya, seperti rencana detail tata ruang (RDTR), rencana strategis atau rencana rinci, sering dikerjakan oleh pihak ketiga. Pihak ini mengerjakan RTRW di beberapa daerah. Anggapannya proses penyusunan RTRW sudah baku merupakan kelemahan, karena intuisi keilmuannya kurang dan hanya mengejar keuntungan,

maka sering ditemukan adanya autoplagiat atau copy paste. Oleh karena itu, dalam draf laporan final sering ditemukan kata dan kalimat yang sama dengan dokumen RTRW daerah lain. Kedekatan antara para pengambil keputusan di tingkat Pemda dengan pelaksana pihak ketiga merupakan salah satu faktor rendahnya kualitas keahlian dan kepakaran dalam penyusunan RTRW dan RDTR atau perencanaan lainnya. Rendahnya kualitas ini ditambah dengan ciri swasta yang melakukan pekerjaan secara efisien dan kurang mementingkan kualitas produk, berdampak pada dokumen RTRW hanya merupakan koleksi.

3.3. Masalah Tingkat Ketelitian dan Keterbaruan *Data Base*

Data fisik, lingkungan, sosial budaya dan ekonomi merupakan data pokok yang sering disebut *data base* atau data dasar yang digunakan untuk analisis kesesuaian lahan dalam penentuan berbagai kawasan. Demikian pula data untuk analisis daya dukung lahan dan air serta ruang wilayah. Banyaknya data dan informasi yang dibutuhkan diperoleh dari data primer, data sekunder dan data hasil analisis. Berbagai data tersebut diperoleh dari hasil survei, analisis dan klasifikasi tertentu sesuai dengan tingkatan yang telah disyaratkan, seperti halnya data penduduk dan data penggunaan dan pemanfaatan lahan harus data terkini, yang diproyeksikan untuk 20 tahun mendatang. Demikian pula data fisik, lingkungan dan sosial budaya serta ekonomi membutuhkan data primer, disamping data sekunder sebagai pembanding.

Mahal dan lamanya memperoleh data tersebut, sering dijadikan alasan menggunakan data lama. Oleh karena itu, dalam perencanaan sering tidak sesuai dengan kebutuhan tingkat kualitas datanya. Seperti halnya data penggunaan lahan untuk seluruh Bali membutuhkan waktu dan biaya yang mahal dan lama. Oleh karena itu, sering digunakan data tahun 2000-an, padahal perencanaan tahun 2010-an. Demikian pula data iklim 10 tahun ke belakang berbeda dengan pola iklim 20 tahun

sebelumnya. Ini jelas datanya sudah kadaluarsa alias data tidak valid. Berbeda dengan data kemiringan lereng, relief, data jenis tanah dan kerentanan terhadap bencana alam letusan gunung, longsoran tanah, tsunami, angin kencang dll merupakan data yang cukup stabil, kecuali terjadi bencana alam.

Dalam pelaksanaan penyusunan RTRW sering menggunakan data lama dan berkualitas rendah. Akibatnya banyak lokasi perencanaan yang tidak sesuai dengan kemampuan dan kesesuaian lahannya untuk kawasan-kawasan tertentu. Penentuan kawasan yang tidak sesuai dengan kemampuan, kesesuaian lahan dan daya dukung serta daya tampung lahannya dalam rancangan Permen LH 2011 digolongkan ke dalam lahan kritis.

3.4. Masalah Konflik Kepentingan

Konflik kepentingan antara konsep pelestarian dan pembangunan ekonomi merupakan permasalahan yang sering terjadi. Mahalnya harga tanah di Bali, dan daya tarik wisata pantainya serta ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku seolah membatasi penggunaan dan pemanfaatan lahan. Adanya sempadan ditujukan untuk menjaga kelestarian obyek yang dilindungi dan cara untuk pencegahan adanya dampak negatif terhadap obyek, lokasi dan kawasan yang dilindungi.

Kegiatan pariwisata yang bertumpu pada sapta pesona (keindahan, keramah-tamahan, kebersihan, keamanan, kenyamanan, keunikan dan kenangan), berdampak pada daya tarik alam dan budaya yang unik, seperti jurang yang harus dilindungi, namun dianggap unik maka dijadikan obyek wisata, demikian pula panorama yang indah di pegunungan mendorong pembangunan yang mengurangi tingkat kelestarian dan resapan air tanah. Demikian pula panorama laut yang indah mendorong terjadinya pelanggaran sempadan pantai. Dengan kata lain di Singapura dan di negara lain adanya pembangunan di atas laut

dan danau, tidak mungkin terjadi di Indonesia khususnya Bali, karena selain merupakan kawasan yang harus dilindungi secara nasional, juga merupakan kawasan suci, seperti gunung, danau, sungai, dan laut.

Konflik kepentingan terjadi akibat dari kebutuhan masyarakat akan hak atas tanah milik dengan penetapan kawasan lindung dalam rangka pelestarian kawasan suci dan kawasan ruang terbuka hijau publik dan privat. Masyarakat yang tanahnya terdapat di ruang terbuka hijau atau berada dalam kawasan suci, akan mendapatkan nilai jual ekonomi yang rendah bila dibanding dengan lahan yang berada di kawasan pariwisata, kawasan perdagangan dan jasa, industri dan pemukiman.

Masyarakat desa adat yang akan membangun rumah, sementara lahan yang akan dibangun merupakan RTH atau kawasan suci akan terjadi konflik kepentingan, karena permasalahan keikutsertaan dalam adat yang sebagian besar tidak dapat pindah ke adat lainnya, terutama dalam kegiatan suka dan duka. Menyebabkan alokasi ruang tidak sesuai dengan peruntukannya karena pemerintah belum mampu untuk membeli tanah yang ditetapkan sebagai RTR dan kawasan lindung.

3.5. Masalah Ekonomi

Harga tanah di kawasan budidaya pertanian seperti RTH, RTHK, kawasan lindung dan kawasan lindung setempat jauh lebih murah dibanding dengan kawasan budidaya non-pertanian (perumahan, perdagangan, industri, pariwisata dll). Walaupun lokasi tanah tersebut jauh dari kota dan secara ekologis tidak sesuai dengan kemampuannya. Namun bila ditetapkan sebagai kawasan pariwisata seperti di kawasan Bukit Jimbaran dan di Nusa Dua, harga tanah tersebut jauh lebih mahal bila dibanding dengan wilayah RTHK di kawasan Tanjung Bungkak yang dekat dengan pusat pemerintahan.

Kebutuhan akan lahan di Bali tidak hanya untuk etnis Bali. Masyarakat Indonesia, bahkan para pembisnis dari manca negara juga memerlukan lahan di Bali. Hal ini sebabkan Bali sebagai tujuan pariwisata dunia. Oleh karena itu apabila tanah di Bali dibuka sebagai kawasan budidaya non-pertanian yang dilengkapi dengan aksesibilitas sangat baik seperti jalan dengan kelas tertentu sehingga segera terjadi pembangunan. Kita bisa menyaksikan dimana ada jalan yang menghubungkan pusat-pusat pariwisata dan bisnis, seperti Jalan Gatot Subroto, Malboro, Mahendradata, Sunset Road, Ida Bagus Mantera, maka tidak sampai lima tahun bermunculan berbagai jenis usaha penunjang pariwisata. Harga tanah yang semula sebagai lahan pertanian sangat murah, dan meningkat sangat tinggi berpuluh bahkan beratus kali lipat bila dijadikan kawasan non-pertanian yang dilengkapi dengan aksesibilitas yang baik. Hal inilah baik masyarakat, maupun para spekulan tanah justru mengajukan konsolidasi tanah, karena telah mengetahui peningkatan harga tanah yang fantastik bila lahan pertaniannya diubah menjadi kawasan pemukiman, perdagangan, jasa, dan sarana penunjang pariwisata lainnya.

Masyarakat yang tanah miliknya ditetapkan menjadi kawasan lindung pada umumnya mengadakan perlawanan. Dengan dalih tidak mempunyai nilai ekonomis. Untuk itu adanya PP tentang insentif dan disinsentif membantu mengatasi permasalahan tersebut. Usaha mengatasi persepsi masyarakat bahwa lokasi fungsi lindung ekologis, sosial budaya seperti kawasan suci Pura, maka diperlukan penatagunaan tanah yang memungkinkan dapat meningkatkan nilai ekonomi dengan tetap dalam bingkai sesuai dengan fungsi kawasannya.

Pemerintah telah melakukan insentif terhadap tanah-tanah yang berada di kawasan RTH dan kawasan lindung lainnya, seperti pembebasan pajak bumi dan bangunan, pemberian subsidi sarana usaha tani dan kemudahan lainnya dalam berusaha yang sesuai dengan alokasi ruangnya. Usaha

pemerintah ini dianggap belum mencukupi, karena para pemilik tanah merasa ada pembatasan penggunaannya dan hak atas tanah yang semakin hari semakin meningkat di kawasan budidaya non-pertanian. Di samping itu banyaknya spekulasi tanah yang memberikan informasi yang tidak akurat, menyebabkan banyaknya transaksi jual beli tanah di kawasan ini. Hal ini berdampak pada menggoyahkan sendi-sendi Ajeg Bali. Apabila palemahan telah tergadai dan terjual, maka pawongan akan pindah, walaupun terkadang parahyangan masih ada di lokasi tersebut.

3.6. Masalah Sosial Budaya

Apabila masyarakat beserta pemerintah Bali ingin melestarikan kawasan suci seperti kawasan perlindungan Pura, maka pemerintah seharusnya menyewa dan atau membeli tanah tersebut. Demikian pula tanah yang terletak di kawasan lindung seperti di daerah pegunungan hulu DAS, RTH dan RTHK. Kepemilikan tanah di luar tanah negara akan sangat rentan terjadi pelanggaran, apabila tanah tersebut merupakan hak milik masyarakat. Sebagai alternatif apabila fungsi sosial budaya tetap lestari, maka sebaiknya masyarakat Bali dengan membuka dana punia untuk menyewa tanah negara yang terdapat di kawasan sekitar pengeboran geothermal. Hal ini seharusnya dapat dilakukan, karena secara hukum negara bila suatu lahan mengandung bahan tambang dan energi, maka secara hukum (UU dan PP) pemerintah dapat memprioritaskan eksploitasi bahan tambang, mineral dan energi tersebut, walaupun terdapat di kawasan lindung.

Permasalahan di wilayah perkotaan yang mengalami urbanisasi dan pembangunan yang pesat di sektor ekonomi, seperti di wilayah Kota Denpasar sering terjadi permasalahan sosial, seperti timbulnya lingkungan kumuh, akibat dari sewa menyewa tanah yang digunakan untuk kebutuhan pemukiman para urban. Pemukiman kumuh di Bali berbeda dengan

pemukiman kumuh di wilayah lainnya. Karena pada umumnya para pemukim tersebut menyewa tempat, baik merupakan kos-kosan dan atau menyewa tanah dari penduduk lokal. Para urban bukan menempati tanah negara, namun tanah milik perseorangan. Oleh karena itu, untuk mengatasi permasalahan ini diperlukan aturan tentang sewa menyewa tanah dan penggunaan lahannya, agar dapat mengurangi pemukiman kumuh.

Lahan pertanian yang semula dengan filosofi *Tri Hita Karana* yang sangat sempurna, karena *palemahan.*, *pawongan* dan *parahyangan* dengan sangat sempurna. Mampu melaksanakan usaha pertanian secara berkesinambungan, dengan melestarikan alam (tanah dan air) yang sangat baik, serta pelestarian budaya agraris yang unggul. Sebagai gambaran sebagian besar sarana upakara berasal dari produk pertanian secara luas (tanaman, dan hewan). Fenomena ini telah hilang di wilayah perkotaan, karena palemahannya telah berubah fungsi menjadi lahan beton, pawongannya hilang dan Parahyangannya, mengalami degradasi, dengan seribu pikiran untuk menghapuskan.

Para pemilik tanah asal terpinggirkan digantikan oleh pemilik modal dan pengusaha makro, meso dan mikro lainnya yang menggantikan kepemilikan tanah tersebut. Para urban tersebut umumnya lebih ulet dan mampu mengidentifikasi peluang bisnis di berbagai sektor. Keterdesakan ruang terjadi di mana-mana. Ruang terbuka hijau yang berupa lapangan digantikan oleh kawasan perdagangan. Demikian pula sarana olahraga, kuburan dan perumahan yang dianggap tidak ekonomis digantikan oleh pasar modern dan kawasan perdagangan lainnya yang dianggap mempunyai nilai ekonomis lebih tinggi.

Lapangan sepak bola yang merupakan RTH dan tempat interaksi dari berbagai kalangan status ekonomi yang beragam, serta kegiatan olah raga yang paling murah sangatlah langka. Digantikan oleh kawasan perdagangan dan jasa. Para pemuda

mengalami keterbatasan sarana umum. Kegiatan sepak bola digantikan sepak bola mini dan bola sodok yang cukup di ruangan, namun harus membayar merupakan permasalahan sosial remaja yang perlu disikapi.

Dampak dari keterdesakan ruang adalah semua kegiatan dihargakan dengan nilai ekonomi, walaupun semula lahan tersebut berfungsi sosial budaya. Fenomena ini mengantarkan para remaja untuk terbawa ke pikiran membeli (user), bukan menciptakan (produser). Dampak keterdesakan ruang lainnya adalah terjadinya gangguan keamanan, ketertiban dan keharmonisan lingkungan. Budaya agraris yang mengedepankan kebersamaan, tenggang rasa dan kegotong royongan, saling asah, dan saling asuh, tergantikan oleh budaya kota yang mengedepankan persaingan, individualis dan egoisme.

Permasalah adat sering terjadi adanya sengketa tapal batas antara satu banjar/desa adat dengan banjar/desa adat yang lainnya. Karena semula perbatasan semula lebih bernilai sosial budaya, berubah fungsinya menjadi nilai ekonomi. Hal inilah penyebab adanya konflik kepentingan sosial budaya karena adanya nilai ekonomi.

3.7. Masalah Kelestarian Lingkungan Hidup

Penataan ruang ditujukan untuk melestarikan lingkungan hidup agar dapat digunakan secara berkelanjutan dan memberikan dampak positif terhadap pembangunan, dan mengurangi dampak negatif lingkungan hidup. Azas keberlanjutan, keserasian dan keterpaduan serta kepentingan umum tidak dapat diterapkan, bila mengedepankan nilai ekonomi dan mengeliminir nilai lingkungan hidup. Berbagai pelanggaran pembangunan yang secara ekologis tidak sesuai dengan kemampuan dan kesesuaian lahannya banyak dijumpai di daerah pantai, muara sungai dan tebing sungai. Fenomena ini banyak terjadi di wilayah Kabupaten Badung dan Gianyar Seperti pembangunan hotel di sempadan sungai Ayung yang

terjal, di sempadan pantai dan muara sungai dan di daerah RTH untuk vila dengan dalih pembangunan pariwisata membutuhkan keunikan. Pelanggaran terhadap RTHK di wilayah perkotaan marak terjadi, dengan dalih kebutuhan lahan untuk pemukiman.

Fungsi pelaksanaan dan pengawasan seolah tidak dilakukan. Oleh karena itu kajian AMDAL berapa kalipun tentunya akan menghasilkan dampak positif terhadap lingkungan hidup. Namun kenyataannya pembangunan tetap berjalan. Di bali yang sering membaca dan mendengar di media masa adalah pelaksanaan fungsi pembangunan untuk tingbi bangunan. Namun untuk penggunaan lahan penunjang pariwisata di kawsan yang tidak sesuai dengan peruntukannya jarang terdengar. Walaupun sangsi administrasi dan sangsi hukum sangat jelas, bagi yang memberikan izin dan bagi yang melanggar tata ruang.

3.8. Masalah Politik

Salah satu tujuan penataan ruang adalah untuk menghindari adanya konflik kepentingan. Dalam era otonomi daerah, dimana para Legislatif memiliki konstituen di suatu daerah dan atau wilayah tertentu. Demikina pula kandidat pasangan calon kepala Pemerintahan Daerah (Pemda) mempunyai basis pendukung di lokasi tertentu, sering terjadi sebagai faktor kendala dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang wilayah. Alokasi ruang dan pengguna lahannya, pada umumnya menghindari wilayah konstituen tersebut dijadikan kawasan lestari, seperti ruang terbuka hijau kota (RTHK) di wilayah perkotaan dan RTH di wilayah perdesaan dan atau kawasan lindung. Sering dijumpai bahwa banyaknya pesanan dari para politikus dan pemuka masyarakat tertentu untuk mempengaruhi penetapan fungsi-fungsi kawasan, agar tanah miliknya dijadikan kawasan ekonomi. Bila berada pada kawasan lindung dan lindung setempat, maka sedapat mungkin

mengubahnya menjadi kawasan budidaya non-pertanian.

Pelaksanaan penataan ruang juga pengaruh dari berbagai pihak cukup tinggi. Bangunan yang tidak sesuai dengan alokasi ruang di Bali sering dijumpai di berbagai lokasi. Pelanggaran di RTH, RTHK dan kawasan lindung sering dilakukan oleh orang yang mengerti tentang tata ruang. Bila kita menelusuri siapa pemilik bangunan tersebut, jawabannya adalah orang yang bermodal dan orang-orang yang didukung oleh politisi atau tokoh yang berpengaruh kepada pemerintah.

Para spekulan tanah dan pemodal yang mengetahui bahwa pengawasan terhadap pelanggaran tata ruang sangat lemah, maka dengan tidak segan-segan memasang iklan di lokasi untuk mengapling dan menggunakan tanah yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Akibatnya banyak terjadi tanah-tanah yang seolah-olah terlantar, pada kenyataannya adalah perpindahan tanangan dari pemilik yang satu dengan pemilikan lainnya akibat dari adanya calo tanah dan para spekulan lainnya.

Penertiban tanah terlantar di kawasan Jalan Gatot Subroto dan kawasan lainnya, seperti di Serangan dan lokasi-lokasi yang pembangunannya mangkrak semenjak tahun 2007 menjadi tanah terlantar. Walaupun adanya PP No 11 tahun 2010 tentang penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah terlantar. Pelaksanaanya hanya sebatas inventarisasi. Namun, belum adanya tindakan kongkrit penertiban dan pendayagunaan tanah-tanah terlantar. Tanah terlantar di kawasan pantai Kediri telah dimanfaatkan oleh para pteani dengan pola perjanjian melalui desa adat. Secara fisik tanah tersebut berada di sempadan Pantai < 100 m dari bibir pantai. Para spekulan dan pemilik tanah yang ditetapkan sebagai RTH dan kawsan lindung cenderung melakukan pelanggaran. Hal ini disebabkan oleh adanya pola pikir, bahwa kalau sudah banyak pelanggaran di kawasan yang tidak sesuai dengan peruntukannya, seperti kawasan RTH dan kawasan perlindungan setempat, maka pada perencanaan berikutnya akan dirubah menjadi kawasan budidaya non-

pertanian.

3.9. Masalah Pertumbuhan Penduduk

Pertumbuhan penduduk yang tinggi serta urbanisasi yang tidak terkendali, berdampak pada keterdesakan ruang. Dampak negatif diantaranya adalah menimbulkan berbagai permasalahan, dari mulai penyediaan pemukiman dan sarana-prasarana, serta lapangan pekerjaan. Pertumbuhan penduduk yang tidak diimbangi dengan percepatan pembangunan, seolah penataan ruang jauh tertinggal dari kebutuhan masyarakat akan sarana-prasarana dan persediaan lahan untuk berbagai kegiatan usaha. Akibatnya adanya tata ruang seolah sering dilanggar, karena masyarakatnya dalam menggunakan dan memanfaatkan lahan tidak sesuai dengan peruntukannya. Dampak yang nyata adalah tumbuhnya pemukiman kumuh, yang semakin hari semakin banyak. Gangguan ketertiban dan keamanan, semakin macetnya lalu lintas, banyaknya calo tanah, kurangnya sarana-prasarana umum, dan dampak negatif dikalangan remaja. Permasalahan utama adalah tidak seimbangannya pembangunan sarana-prasarana umum yang dapat dinikmati oleh warga masyarakat dengan kebutuhan pembangunan di segala bidang.

Pertumbuhan penduduk yang tinggi di wilayah perkotaan tentunya berbeda dengan di wilayah perdesaan. Urbanisasi sebagai dampak positif dapat menambah tenaga kerja untuk pembangunan kota. Para urban yang berpendidikan rendah dan tidak mempunyai keahlian pada umumnya merupakan pekerja kasar. Dipandang dari segi sosial, ekonomi, politik dan hankam dapat berdampak positif dan negatif. Dari segi kegiatan, maka para urban ini mempunyai waktu usaha lebih banyak dibanding dengan penduduk Bali yang terikat dengan adatnya. Mobilitas dan etos kerja yang tinggi sering menghasilkan nilai ekonomi lebih tinggi dari penduduk asli Bali, akibatnya dapat menyebabkan kecemburuan sosial. Adanya pengendalian dan penertiban penduduk yang ketat oleh lembaga adat di

suatu wilayah menimbulkan permasalahan tersendiri, seperti ketidaknyamanan dalam berusaha.

Masyarakat Bali yang tidak mengenal adanya bulan suci, dan perputaran uang dalam 24 jam, Bali dibanjiri oleh para usahawan baik dari Jawa, maupun dari daerah lainnya. Lapangan kerja yang terbatas di kawasan NTB dan NTT memicu aliran tenaga kerja yang datang dari kedua wilayah tersebut. Untuk itu di Bali terjadi keheterogenan etnis dan suku, serta para usahawan dari mancanegara ikut mendorong terciptanya keanekaragaman lapangan pekerjaan yang semuanya membutuhkan ruang dan lingkungan yang harmonis.

3.10. Masalah Keamanan

Keamanan akan lebih terkendali bila penduduknya homogen seperti di wilayah perdesaan. Gangguan keamanan tentunya lebih banyak terjadi di wilayah perkotaan, akibat dari persaingan dan semua kekuatan dan produk diharagakan dengan nilai ekonomi. Penduduk yang heterogen dengan berbagai pandangan dan persepsi yang melekat di wilayah dari daerah asalnya, tentunya akan berbeda dengan masyarakat yang berasal dari komunitas etnis dan suku yang berbeda. Komunikasi yang kurang lancar dapat menimbulkan kesalah persepsi data lanjut ke masalah gangguan keamanan.

Tujuan penataan ruang salah satunya adalah agar tidak terjadi tumpang tindih peruntukan lahannya yang secara lingkungan dapat menimbulkan dampak negatif penggunaan dan pemanfaatan lahan yang satu dengan yang lainnya. Dalam alokasi ruang yang harmonis, seimbang dan serasi memisahkan antara peruntukan lahan sebagai kawasan pemukiman dengan kawasan industri dan kawasan perdagangan dan jasa. Fenomena yang terjadi sepanjang jalan merupakan tempat perdagangan dan jasa dengan berbagai jenis usaha. Pemukiman pada umumnya terletak di belakangnya. Oleh karena itu, pola-pola pemukiman di Bali pada umumnya mengikuti pola jalan. Dimana

jalan dibuka, disitu tumbuh pemukiman dan perdagangan pada berbagai skala usaha sesuai dengan kelancarannya.

Kawasan Pariwisata dan pendukungnya seyogyanya tidak bercampur dengan kawasan pemukiman, terlebih pemukiman tradisional. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari dampak negatif dari pariwisata. Walaupun dampak positif dari segi ekonomi, namun dampak negatif sosial budaya akan terjadi bila penunjang pariwisata tumbuh dengan subur di kawasan pemukiman. Tumbuhnya kafe-kafe liar yang berada di kawasan pemukiman, akan mengganggu keamanan dan kenyamanan dari warga.

3.11. Masalah Institusi

Masalah institusi adalah masalah kemampuan teknis dan manajemen tata ruang yang masih terbatas. Masalah pertama kurang efektif dan efisien dalam menggunakan sumber-sumber dana. Masalah kedua perencanaan program tidak tepat dan tidak sesuai dengan kondisi dan kebutuhan. Ketiga masalah dokumen tata ruang yang tidak digunakan dan hanya disimpan karena tidak sesuai dengan kebutuhan pembangunan (Supriyanto, 1996)

Dalam pelaksanaannya terjadi konflik kepentingan antara persediaan lahan dengan kebutuhan pembangunan dan kepemilikan tanah. Dalam pengawasan permasalahan yang menonjol adalah partisipasi masyarakat dengan pelaksana tugas pengawasan.

4. Penutup

Perencanaan, pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota pertama-tama diamanatkan oleh Undang-undang (UU) No. 24 tahun 1992. Seiring dengan era otonomi daerah, maka UU tersebut beserta turunannya diganti menjadi UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, beserta

turunannya (Peraturan Pemerintah No. 26 tahun 2009). Rentang waktu yang cukup lama, antara UU 24/1992 dengan pembangunan yang dimuat sejak berdirinya Negara Republik Indonesia (\pm 47 tahun) ditambah dengan adanya UU Pokok Agraria No 5 tahun 1960 yang memberikan hak milik atas tanah kepada perseorangan merupakan permasalahan tersendiri yang berbeda dengan negara-negara lain yang menerapkan semua tanah dan air milik negara.

Permasalahan penataan ruang pada umumnya meliputi permasalahan penyusunan dokumen, pelaksanaan dan pengawasannya. Proses penyusunan terdapat permasalahan: (1) kebijakan dan integritas para kepala daerah, (2) Pembiayaan dan tenaga ahli/kepakaran di bidangnya dalam penyusunan dokumen, (3) tingkat ketelitian dan keterbaruan *data base*, (4) konflik kepentingan, (5) ekonomi, (6) sosial budaya, (7) kelestarian lingkungan hidup, (8) politik, (9) pertumbuhan penduduk, (10) keamanan, dan (11) masalah institusi (kurang efektif dan efisien, perencanaan program tidak tepat dan tidak sesuai dengan kondisi dan kebutuhan, dokumen tata ruang yang tidak digunakan dan hanya disimpan karena tidak sesuai dengan kebutuhan pembangunan).

Dalam pengawasan meliputi faktor internal (Pemda) dan faktor eksternal (masyarakat pengguna ruang). Faktor internal perlu dilengkapi dengan berbagai landasan hukum yang mengikat, seperti Perda, Peraturan dan atau keputusan Kepala Daerah yang terkait dengan penataan ruang, pelaksanaan dan pengendalian serta pengawasan. Sedangkan faktor eksternal adalah keikutsertaan masyarakat dalam menggunakan dan memanfaatkan ruang, sesuai dengan aturan yang ada, memelihara dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan ruang dalam lingkungannya.

Dalam pelaksanaannya terjadi konflik kepentingan antara persediaan lahan dengan kebutuhan pembangunan dan kepemilikan tanah. Dalam pengawasan permasalahan yang

menonjol adalah partisipasi masyarakat dengan pelaksana tugas pengawasan.

Penataan ruang di Bali lebih kompleks dibanding dengan permasalahan di Indonesia pada umumnya, yaitu selain 11 permasalahan tersebut; Empat permasalahan utama di Bali adalah: (1) konflik kepentingan antara paham konservatif yang mengedepankan konsep kelestarian sosial budaya dengan paham moderat yang mengutamakan ekonomi kebutuhan utama pembangunan di sektor kepariwisataan; (2) permasalahan kepemilikan tanah hak milik perorangan di kawasan-kawasan strategis dan kawasan suci lainnya yang kedudukannya belum diatur sepenuhnya dalam sertifikat tanah; (3) persediaan lahan untuk pembangunan pada umumnya berupa lahan sawah produktif yang tergabung dalam wilayah subak, dan (4) pelaksanaan filosofi *Tri Hita Karana*, yaitu adanya permasalahan *pawongan* dengan *palemahan* (banjar dan desa adat).

Solusi berbagai permasalahan tersebut di antaranya adalah penataan ruang berbasis masyarakat adat. Prosesnya dapat dilaksanakan dari bawah ke atas (pembuatan *perarem* dan atau *Awig-awig* Desa dan Banjar adat) atau landasan hukum nasional digunakan untuk menyusun landasan hukum masyarakat adat. Bila alternatif dua ini dilakukan, maka setelah tersusunnya RTRW dan atau RDTR langsung diprogramkan menyusun Rencana Rinci untuk masing-masing Desa Adat dengan mengakomodir berbagai kearifan lokal dalam menggunakan dan memanfaatkan ruang untuk keperluan pembangunan di segala bidang dengan tetap dalam koridor bingkai NKRI.

Solusi konsep tri helix (pemerintah, pelaku usaha dan masyarakat) pada umumnya. Kendali utama dalam pelaksanaan tata ruang, penggunaan dan pemanfaatan lahan dalam bentuk perizinan sesuai dengan peruntukannya yang dilakukan oleh Pemda, dilanjutkan dengan pengawasan. Selaku masyarakat diperlukan komitmen untuk mengawal tata ruang agar lahan yang digunakan dapat berfungsi secara berkelanjutan dengan

mengedepankan nilai sosial budaya dan ekonomi berbasis lingkungan dengan mengangkat kearifan lokal.

DAFTAR PUSTAKA

- Boedi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia*. Djambatan. Jakarta.
- Budi Supriyanto. 1996. *Tata Ruang dan Pembangunan Nasional*. Board of Science Development Strategis. Jakarta.
- Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lembaran Negara Republik.
- Indonesia2007 No 68. Departemen Pekerjaan Umum. Jakarta. [htt:// google. Com.](http://google.com)
- Undang-Undang No. 41. 2009. Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. [htt:// google. Com.](http://google.com)
- Peraturan Pemerintah No. 26 tahun 2009 tentang Penataan Ruang Wilayah Nasional. [htt:// google. com.](http://google.com)
- Peraturan Pemerintah No. 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah. Terlantar. [htt:// google com.](http://google.com)
- Peraturan Pemerintah No. 1 tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. [htt://google.com.](http://google.com)
- Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2012 Tentang Insentif Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan . [htt://google.com.](http://google.com)
- Peraturan Daerah Provinsi Bali No 16 Tahun 2009. Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Bali Tahun 2009 – 2029. [http:// google com.](http://google.com)
- Peraturan Daerah Kota Denpasar No 27 Tahun 2011. Tentang Tata Ruang Wilayah Kota Denpasar tahun 2011-2031. [htt:// google com.](http://google.com)
- Departemen Pekerjaan Umum. 2009 Pedoman Analisis Aspek Fisik dan Lingkungan, Ekonomi, serta Sosial Budaya dalam Penyusunan rencana tata Ruang. Direktorat jenderal Penataan Ruang. Jakarta.