

**PROSES PENYUSUNAN RENCANA TATA RUANG UNTUK  
MENJAGA KELESTARIAN FUNGSI LINGKUNGAN HIDUP  
DI WILAYAH PROPINSI JAWA TENGAH**

**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum**



**Oleh :**

**Hj. NINA MIRANTIE WIRASAPUTRI,SH**

**B4A 005 023**

**Pembimbing :**

**Dr. Arief Hidayat, SH.MS**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

**2006**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**PROSES PENYUSUNAN RENCANA TATA RUANG UNTUK  
MENJAGA KELESTARIAN FUNGSI LINGKUNGAN HIDUP  
DI WILAYAH PROPINSI JAWA TENGAH**

Disusun Oleh :

**Hj Nina Mirantie Wirasaputri, SH**  
**NIM.B4A.005.023**

Dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada Tanggal : 21 Desember 2006

Tesis ini telah diterima  
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing,

Mengetahui Ketua Program,  
Magister Ilmu Hukum

Dr. Arief Hidayat, SH.MS  
NIP 130.350.519

Prof.Dr.Barda Nawawi Arief,SH.  
NIP.136937134

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucap puji syukur ke hadirat Allah SWT, yang senantiasa memberikan rahmat serta hidayahnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini tepat pada waktunya.

Penulisan tesis yang berjudul “ **PROSES PENYUSUNAN RENCANA TATA RUANG UNTUK MENJAGA KELESTARIAN FUNGSI LINGKUNGAN HIDUP DI WILAYAH PROPINSI JAWA TENGAH**”.

Penulisan tesis ini dimaksudkan guna melengkapi tugas-tugas dan persyaratan menempuh ujian tahap akhir guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari bahwa karya tulis yang berupa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan mengingat keterbatasan yang penulis miliki. Karenanya penulis senantiasa mengharapkan bantuan dari pembaca berupa kritik dan saran yang sifatnya membangun sehingga akan lebih menyempurnakan tesis ini.

Dalam kesempatan ini tak lupa penulis ucapkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu hingga terselesainya tesis ini.

Ucapan terimakasih, pertama-tama disampaikan kepada Bapak Prof. Ir. H. Eko Budihardjo, Msc selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang, Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Ibu Ani Purwanti, SH.Mhum selaku sekretaris bidang akademik Magister Ilmu Hukum.

Penghargaan dan ucapan terima kasih yang tulus disampaikan kepada Bapak Dr. Arief Hidayat, SH.MS selaku pembimbing utama sekaligus tim penguji yang dengan segala ketulusan dan kesediaan yang penuh kearifan dan leseharnya sebagai guru, berkenan mengoreksi, mengarahkan dan membimbing dalam penulisan tesis ini.

Penghargaan dan ucapan terima kasih yang sama disampaikan kepada Bapak Eko Sabar Prihatin, SH.MS dan Ibu Prof Dr Esmi Warassih Pujirahayu, SH.MS selaku dewan penguji atas bantuan, masukan dan kritikan yang membangun.

Ucapan terima kasih yang sama disampaikan kepada Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH, Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH, Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, SH.MS, Prof. Abdullah Kelib, SH, Prof. Koesnadi Hardjosoemantri, SH. ML, Prof .Dr Mumpuni Martojo, SH, Prof Soetandyo Wignyosoebroto, MPA, Prof. Dr. Drs. A. Gunawan Setiardja, Prof. Dr. Nyoman Serikat Putra Jaya, SH, Prof. Dr. Miyasto, SU, Prof. Dr. Peter Mahmud Marzuki, SH, MS. LLM, Prof. Dr Yusriyadi, SH.MS, Dr. Arief Hidayat, SH.MS, Sebagai Bpk/Ibu Guru Besar dan Staff Pengajar Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang yang telah memberikan kuliah secara professional sesuai dengan kepakaran masing-masing, serta Staff Administrasi Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.

Persembahan dan penghargaan yang tulus penulis sampaikan kepada Kedua orang tuaku tercinta Ir.H. Moch Sayuti, Bsc.MMA dan Dra Hj Woro Wirasti, Spd.MM semangat dan pendukung setia yang selalu memberikan keyakinan bahwa saya akan mampu melewati saat-saat sulit dalam hidup.

Dari lubuk hati yang paling dalam, penulis haturkan penghargaan kepada Lettu Inf Dony Gredinand yang dengan penuh kesabaran, cinta dan kasih sayang tiada henti-hentinya memberikan doa dan spiritnya baik moril maupun materiil sehingga penulis dapat menyelesaikan study.

Ucapan terima kasih tak terhingga kepada Keluarga Besar Letkol Inf Soetarmo atas dukungan semangat yang sangat memotivasi saya untuk menghasilkan yang terbaik.

Ucapan terima kasih yang tulus kepada Rekan-rekan Mahasiswa S-2 Program Studi Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Terutama rekan-rekan seperjuangan angkatan 2005/2006 serta Sahabat-sahabatku tercinta yang

menjadi lawan berfikir dan teman berjuang yang selalu memberikan keyakinan untuk mencapai cita.

Sebagai manusia yang tak luput dari kesalahan dan kekeliruan, penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu kritik dan saran konstruktif sangat diharapkan guna kesempurnaan penulisan ini. Akhirnya kepada teman-teman dan pihak-pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuannya, penulis ucapkan terima kasih.

Semoga seluruh amal kebbaikannya mendapat balasan yang setimpal dari Allah swt Amien...

Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis sendiri khususnya dan pembaca pada umumnya.

Semarang, November 2006

Penulis,

Hj Nina Mirantie Wirasaputri

## ABSTRAK

Penelitian tentang Proses Penyusunan Rencana Tata Ruang Untuk Menjaga Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup di Wilayah Propinsi Jawa Tengah dimaksudkan untuk menjawab permasalahan : *Pertama* , Apakah proses penyusunan Rencana Tata Ruang di Wilayah Propinsi Jawa Tengah telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, *Kedua*, Bagaimana kedudukan kajian tata ruang terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup di Wilayah propinsi Jawa Tengah dan *Ketiga*, Bagaimana keterlibatan masyarakat dalam perencanaan Tata Ruang di Wilayah Propinsi Jawa Tengah.

Penelitian ini bersifat yuridis empiris dengan menggunakan data primer dan sekunder. Data primer didasarkan pada Rencana Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah 2003-2018. Dalam melakukan penelitian, alat pengumpul data primer didapat dengan melakukan wawancara, sedangkan untuk memperoleh data sekunder dilakukan dengan studi dokumen atau kepustakaan. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif.

Dari hasil penelitian ini dapat diperoleh kesimpulan bahwa Rencana Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah 2003-2018 tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena kurang memperhatikan asas keterpaduan, asas daya guna dan hasil guna, asas keserasian, keseimbangan dan keselarasan, asas keberlanjutan, asas keterbukaan dan asas perlindungan hukum. Selain itu masyarakat juga kurang terlibat langsung dalam perencanaan tata ruang Propinsi Jawa Tengah 2003-2018.

Kata Kunci : Rencana Tata Ruang, Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup

## **ABSTRACT**

The Research on the role of Spatial Process in preserving the function of the environment in Central Java Province aims to address several issues : First, Whether the formulation process of Spatial Plan in Central Java Province is in accordance with the rule of law, Second how the study on the effect of spatial plan on the preservation of environment function is conducted, Third how the society gets involved in the process of Spatial Plan in Central Java Province.

The research belongs to a juridical normative research. It uses primary and secondary data. Primary data are derived from 2003-2018 Spatial Plan of Central Java Province using interview as its instrument. It conducts document study or library research to obtain secondary data. Data are analysed in a descriptive and qualitative manner.

Based on the findings, the research concludes that the 2003-2018 Spatial Plan of Central Java Province is not in compliance with the existing rule of law as it does not include the principles of integratedness, effectiveness and efficiency, harmony and balance, sustainability, transparency, and legal protections. In addition, the society is not involved directly in the planning.

Keywords : Spatial Plan, Preservation of Environment Function.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
ABSTRAK.....	v
ABSTRACT.....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
<b>BAB I    PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	7
C. Tujuan / Kegunaan Penelitian .....	8
D. Metode Penelitian .....	9
E. Sistematika Penulisan .....	12
<b>BAB II    TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Perkembangan Rencana Tata Ruang Terhadap Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup .....	14
B. Perhatian Dunia Terhadap Lingkungan Hidup dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan .....	22
C. Peranan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang (UUPR) .....	27
D. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 Tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Masyarakat	



dalam Penataan Ruang serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1998 Tentang Cara Peran Serta Masyarakat dalam Proses Perencanaan Tata Ruang .....	31
E. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keterlibatan Masyarakat Dalam Proses Penataan Ruang .....	33
F. Pengertian dan Ruang Rencana Tata Ruang Propinsi .....	37
G. Pengertian Tata Ruang Wilayah Propinsi dan Mekanisme Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Serta Kelembagaannya .....	40
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	
A. Proses Penyusunan Rencana Tata Ruang di Wilayah Propinsi Jawa Tengah .....	50
a. Dasar Hukum .....	50
b. Dasar Pertimbangan Penyusunan RTRW Propinsi Jawa Tengah .....	52
c. Proses Penyusunan Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah 2003 – 2018 .....	55
d. Kesesuaian Proses Penyusunan Rencana Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah 2003-2018 dengan Kenyataan Yang Sebenarnya .....	61
B. Kedudukan Kajian Tata Ruang Terhadap Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup di Propinsi Jawa Tengah .....	64

1. Pola dan Struktur RTRW Propinsi Jawa Tengah .....	64
a. Pola dan Struktur Sistem Kota- Kota.....	65
b. Pola dan Struktur Kawasan Lindung dan Budidaya .....	66
c. Pola dan Struktur Pengembangan Sistem Sarana dan Prasarana Wilayah .....	71
d. Pola dan Struktur Pengembangan Kawasan Strategis dan Kawasan Prioritas .....	74
2. Arahan Kebijakan Penatagunaan Air Dalam Rencana Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah .....	76
3. Arahan Kebijakan Penatagunaan Tanah Dalam Rencana Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah .....	83
4. Arahan Kebijakan Penatagunaan Sumber Daya Lainnya Dalam Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah .....	94
C. Peran Serta Masyarakat Dalam Perencanaan Tata Ruang di Wilayah Propinsi Jawa Tengah .....	97
BAB IV Kesimpulan dan Saran .....	101
A. Simpulan .....	102
B. Saran .....	106
DAFTAR PUSTAKA .....	107

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dalam Rencana Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah Tahun 2003-2018, terkesan adanya pola yang mengarah pada eksploitasi sumber daya alam secara pasif yang memiliki konotasi dan eksploitasi yang berlebihan. Ini dapat dilihat dari pembagian ruang di propinsi Jawa Tengah yang diperuntukan bagi pembangunan-pembangunan yang menaifkan keberlanjutan.

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. Padahal, perhitungan dan persentase daya dukung lahan ini mutlak dibutuhkan, seperti yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyebutkan "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". Pada ayat (2), luas kawasan hutan yang harus dipertahankan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) minimal 30 % dari luas daerah aliran sungai dan atau pulau dengan sebaran yang proporsional.

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 Kotamadya, 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 % yang seharusnya disisakan untuk kawasan hutan alami yang harus dipertahankan sebagaimana termaksud dalam Undang-Undang yang telah disebutkan diatas.

Pada taraf peruntukan dan pemakaian yang telah ada selama ini, Rencana Tata Ruang Propinsi Jawa tengah telah keluar dari jalur sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang. 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 %.

#### 1. Luasnya areal peruntukan bagi sektor perkebunan

Primadona utama dari sektor perkebunan adalah kelapa dalam, Tidak hanya pemerintah dan pemodal yang melihat ini sebagai satu alternatif peningkatan perekonomian, namun masyarakat juga melihatnya sebagai satu peluang.

Dahulu, kebijakan perkebunan masih memandang lahan dan hutan sebagai satu kesatuan ekosistem. Setelah masuknya investor dan adanya kebutuhan pemerintah akan adanya dana segar, maka kondisi hutan di Jawa Tengah menjadi

lebih memprihatinkan. Tidak ada lagi upaya untuk mempertahankan Daerah Aliran Sungai sepanjang perkebunan. Semuanya dirubah tanpa menyisakan kawasan hutan yang ada. Budaya tumbang dan bakar sudah menjadi ritme keseharian pada areal hutan yang dikonversi menjadi kebun. Akibatnya bencana yang sama terus terulang setiap tahunnya. Kebakaran hutan, asap, terganggunya transportasi udara dan tentu saja bahaya ISPA. Areal hutan yang terbakar lalu berubah menjadi lahan kelapa dalam muda di hamparan yang luas. Tidak bisa dibayangkan berapa banyak keragaman hayati yang musnah. Kondisi fisik dan biologis tanah pun ikut berubah. Satu tanaman kelapa dalam dewasa bisa menyerap 5 sampai 10 liter air setiap harinya. Ini berarti untuk 1 hektar kelapa dalam akan menghabiskan 1000 liter air setiap harinya, maka pertanyaan yang muncul untuk hamparan seluas 6000 hektare berapa banyak air yang dibutuhkan untuk tanaman yang rakus air ini. Bahkan secara teori, tanaman sejenis pada suatu areal yang luas sangat rentan terhadap hama penyakit. Kasus ini pernah terjadi di daerah asal kelapa dalam tersebut. Kalau ini yang terjadi, maka perkebunan Jawa Tengah akan menuai bencana besar.

Satu tanaman kelapa dalam dewasa akan memiliki perakaran yang kuat sepanjang daun terluar tanaman itu. Perakaran itu bersatu dengan yang lainnya apabila daun terluar tanaman satu dengan tanaman lainnya bersatu. Setelah tanaman tidak produktif dan perlu di re-planting akar tanaman tidak bisa dihancurkan oleh mikroorganisme tanah dan membutuhkan penghancuran secara fisik. Bagi pekebun yang memiliki modal besar hal ini bukan menjadi suatu masalah karena dapat menggunakan mesin penghancur dan pengolah tanah untuk

mengangkat perakaran kelapa tersebut. Namun inipun membutuhkan waktu dan dana yang tidak sedikit.

Timbul ketidakyakinan jika pengusaha perkebunan mau melakukan hal tersebut mengingat orientasi yang dimiliki justru untuk menekan pengeluaran seminimal mungkin dan memaksimalkan pemasukan. Kemudian bagaimana dengan masyarakat yang memiliki permodalan kecil. Dibutuhkan dana sebesar Rp 500.000,- untuk melakukan penghancuran setiap perakaran tanaman tua.

Kalau perakaran tanaman tua ini tidak dihancurkan maka pertumbuhan tanaman di atasnya akan terganggu. Cara yang paling gampang untuk keluar dari persoalan ini adalah dengan memindahkan titik tumbuh tanaman muda selarikan dengan tanaman tua disebelahnya. Dan kalau ini yang dilakukan, maka lapisan top soil tanah akan tertutupi oleh perakaran serabut tanaman kelapa dalam yang cukup kuat dan tanah pun suatu ketika akan menjadi gersang .

Penurunan kesuburan tanah dalam luasan yang sedemikian besar akan berakibat fatal bila tidak segera diperbaiki. Suatu waktu nanti, kondisi ini dikhawatirkan akan menjadi tempat yang tandus dan gersang. Karenanya, kelapa dalam bisa jadi sebagai gurun hijau di Jawa Tengah saat ini, dan akan menjadi gurun sebenarnya di masa yang akan datang.

## 2. Tidak ada koridor biologis bagi kelestarian dan keanekaragaman hayati

Hampir semua kawasan konservasi di Jawa Tengah mengalami tekanan, sehingga kelestarian ekosistem tidak tercapai. Jika hutan sekeliling kawasan konservasi dikonversi menjadi perkebunan atau HTI, secara ekologis kawasan tersebut menjadi pulau hutan yang terpencil.

Teori keseimbangan Mac Arthur dan Wilson (1963 dan 1967)<sup>1</sup> mengingatkan, semakin kecil area suatu tipe habitat, maka semakin besar pula laju kepunahan species yang ada didalamnya. Bahkan kawasan konservasi dengan luas sekitar 10.000 km<sup>2</sup> bisa kehilangan setengah dari jenis mamalia besar (dan kebanyakan dari jenis burung) dalam jangka waktu tidak kurang dari 1000 tahun mendatang.

Pengurangan area hutan jelas berdampak pada pengurangan spesies. Perkawinan antar keluarga akan mengurangi ketahanan, termasuk kemampuan menyesuaikan diri, kestabilan plasma nutfah dan variasi. <sup>2</sup> Sifat yang merusak dalam suatu populasi dapat menimbulkan kepunahan. Pada manusia, terdapat banyak sistem sosial untuk menghindari perkawinan antar keluarga. Sebaliknya bagi hewan dan tumbuhan yang terperangkap dalam populasi kecil, karena menempati petakan hutan kecil, mungkin tidak punya pilihan lain.

Adanya lorong terbuka yang menghubungkan dua daerah hutan bisa jadi hanya dilewati oleh beberapa jenis hewan. Sedangkan jenis lainnya jelas tidak mau berjalan melewatinya atau terbang di atas daerah-daerah terbuka dan terganggu tersebut. Inilah pentingnya mempertahankan kawasan hutan yang merupakan kawasan biologis.

### 3. Tidak terakomodasi hak ulayat atas ruang

Permasalahan yang muncul hampir dalam dua dekade terakhir ini adalah tumpang tindihnya ruang atas satu kepentingan terhadap kepentingan yang lain.

---

<sup>1</sup> Wahli.or.id. *Internet*

<sup>2</sup> Gautama, Sudargo, *Hukum Agraria Antar Golongan*, (Jakarta : Penerbit Universitas, 1995), Hal 30

Ada perbedaan persepsi yang tajam antara pemerintah dan masyarakat dalam memandang satu kawasan.

Dari rencana tata ruang yang ada, kecenderungan untuk mengalokasikan kawasan kepada pemilik modal besar sekali. Ini sekaligus menegaskan penguasaan negara atas lahan sekaligus menghilangkan keberadaan masyarakat lokal itu sendiri. Padahal, masih ada lahan yang tersebar di Jawa Tengah yang memiliki kawasan ulayat. Yang menjadi suatu pertanyaan apakah keberadaan adat terhadap sebuah kawasan selalu saja dinafikan ?.

Tidak terakomodasinya kawasan ulayat menjadikan sebagai bibit konflik yang pada suatu ketika akan menjadi bisul yang menyulitkan. Area Hutan Produksi yang kawasannya masuk ke dalam kawasan ulayat, tetapi masyarakat tidak mau menyerahkan wilayahnya kepada pemodal yang mendapat izin konsesi dari pemerintah, masyarakat setempat dicap sebagai komunitas yang menolak pembangunan dan justifikasi maupun cap buruk lainnya seperti pembangkangan, melawan pemerintah dan lain sebagainya. Siapa yang akan disalahkan bila terjadi seperti ini? Menyalahkan pemerintah di masa lalu rasanya terlalu naif apabila bisa dilakukan perubahan dari sekarang dengan mulai memasukan kawasan ulayat didalamnya.<sup>3</sup>

Dengan demikian tersedianya perangkat hukum yang tertulis siapapun yang berkepentingan akan lebih mudah dapat mengetahui kemungkinan yang ada, tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukan, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban-kewajiban serta larangan-

---

<sup>3</sup> Kho Tjay Sing, *Beberapa Catatan Tentang UUPA*, (Semarang : Majalah Hukum dan Keadilan), Halaman 78



larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapinya jika abaikan ketentuan-ketentuan tersebut, serta hak-hak lain yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunya.

Dalam rangka memberi kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, maka diselenggarakan pendaftaran tanah sebagai "*Rechts cadaster*" atau "*legal cadastre*" agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Pekerjaan ini memang membutuhkan waktu yang tidak sebentar. Butuh waktu lama untuk memetakan satu demi satu kawasan ulayat yang ada. Namun lagi, hal ini merupakan investasi keamanan dalam jangka waktu panjang yang tentunya akan menaikkan nilai Propinsi Jawa Tengah sebagai satu kawasan yang minim akan konflik tata 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-konflik sosial.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas ternyata dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Jawa Tengah terjadi tumpang tindihatas satu kepentingan terhadap kepentingan yang lain dan terjadi persepsi yang tajam antara pemerintah dan masyarakat dalam memandang satu kawasan, berdasarkan batasan obyek kajian seperti dijelaskan di atas, maka permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah proses penyusunan Rencana Tata Ruang di Wilayah Propinsi Jawa Tengah telah sesuai dengan peraturan Perundang-undangan ?.
2. Bagaimanakah kedudukan kajian tata ruang terhadap kelestarian Fungsi Lingkungan hidup di Wilayah Propinsi Jawa Tengah?.
3. Bagaimanakah peran serta masyarakat dalam perencanaan Tata Ruang di Wilayah Propinsi Jawa Tengah?.

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui tentang proses penyusunan Rencana Tata Ruang di Wilayah Propinsi Jateng apakah telah sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
2. Untuk mengetahui tentang kedudukan kajian dampak Tata Ruang terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup di Wilayah Propinsi Jawa Tengah.
3. Untuk mengetahui bagaimana keterlibatan masyarakat dalam perencanaan Tata Ruang di Wilayah Propinsi Jawa Tengah.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Sebagai salah satu kegiatan ilmiah sebuah penelitian tentunya diharapkan dapat memberikan manfaat baik aspek teoritis maupun aspek praktis. Dari aspek teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan dan peningkatan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu hukum yang mengatur tentang tata lingkungan. Sedangkan dari aspek praktis hasil daripada penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi para pembuat kebijakan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang.

#### **E. Metode Penelitian**

##### **1. Metode Pendekatan**

Berkaitan dengan permasalahan yang dikemukakan, 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.<sup>4</sup>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.

---

<sup>4</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990), Halaman 35

Melalui pendekatan tersebut diharapkan akan dapat memahami permasalahan yang ada secara lebih mendalam dan komprehensif sehingga dapat diupayakan langkah-langkah perbaikan.

## 2. Spesifikasi Penelitian

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.<sup>5</sup> Bersamaan dengan itu dilakukan analisis sesuai dengan prinsip berfikir yang benar, sehingga dapat ditarik kesimpulan tentang permasalahan yang dikemukakan.

## 3. Jenis dan Sumber Data

### a. Jenis Data

Jenis data yang diperlukan meliputi data primer sebagai unsur utama dan data sekunder sebagai penunjang.

Dalam hal ini sesuai focus utama yaitu penelitian Yuridis Empiris, maka bahan yang akan dikumpulkan meliputi bahan hukum primer berupa beberapa Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut :

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

---

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, dkk, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta :Rajawali Pers, 1990), Halaman 101

- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada diatasnya.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2000 Tentang Tingkat Ketelitian Peta Untuk Penataan Ruang Wilayah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan dan Pengendalian Pencemaran Air.
- Beberapa Keputusan Presiden dan Instruksi Menteri.

Sedangkan bahan hukum sekunder dapat berupa buku-buku kepustakaan, makalah ilmiah, laporan kegiatan penelitian pemerintah daerah dan berita media cetak tentang segala sesuatu yang berkenaan ataupun yang relevansi dengannya.

#### b. Sumber Data

Lokasi penelitian berada di wilayah Semarang, termasuk dalam daerah administratif Propinsi Jawa Tengah, khususnya pada kantor Dinas Kehutanan, Kantor Dinas Perkebunan, Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Propinsi Jawa Tengah (BAPPEDA), Kantor Badan Pemerhati Dampak Lingkungan Hidup Prop Jawa Tengah

(BAPEDALDA) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi Jawa Tengah.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data menggunakan teknik sebagai berikut :

##### a. Studi Kepustakaan

Studi ini merupakan alat pengumpulan data sekunder, Studi ini ditujukan untuk melakukan pengkajian terhadap berbagai bahan hukum, baik berupa bahan hukum primer, maupun bahan hukum sekunder yang terikat dengan permasalahan dalam penelitian ini.

##### b. Wawancara

Salah satu cara untuk mengumpulkan data primer adalah wawancara, wawancara yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah wawancara terpimpin yaitu wawancara yang dilakukan secara terpimpin kepada subyek penelitian sebagaimana dalam pedoman wawancara yang telah disiapkan oleh penulis.

#### 5. Analisis Data

Tehnis 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.<sup>6</sup>

## **F. Sistematika Penulisan**

Penulisan penelitian tesis ini dibagi dalam empat bab, masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab sesuai dengan pembahasan dan materi yang diteliti.

Bab I sebagai Bab Pendahuluan, membahas sub bab Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Kerangka Teoritik, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II sebagai Bab Kajian Teori, akan diuraikan mengenai tinjauan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan. Disini akan diuraikan pengertian serta pembahasan terhadap beberapa pokok permasalahan, yaitu : Perkembangan Rencana Tata Ruang terhadap kelestarian fungsi Lingkungan Hidup, Perhatian dunia terhadap Lingkungan Hidup dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, Bagaimanakah peranan UU Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan ruang dan Peraturan Pemerintah No 69 Tahun 1996 tentang pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat dalam penataan ruang dan Peraturan Pamarintah No 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat dalam penataan ruang dan Peraturan Pemerintah No 69 Tahun 1996 tentang pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat dalam penataan ruang serta Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang cara peran serta Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang cara peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang, Faktor-faktor yang mempengaruhi keterlibatan masyarakat dalam proses penataan, Pengertian

---

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986 ), Halaman 51

tata ruang Propinsi dan mekanisme penyusunan rencana tata ruang wilayah Propinsi serta kelembagannya.

Bab III sebagai Bab Hasil Penelitian dan Analisa. Bab ini terdiri dari 3 Sub Bab, pertama tentang Proses Penyusunan Rencana Tata Ruang di Wilayah Propinsi Jawa Tengah, Kedua Tentang Kedudukan Kajian Tata Ruang Terhadap Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup di Propinsi Jawa Tengah, Ketiga Tentang Peran serta masyarakat dalam perencanaan tata ruang wilayah Propinsi Jawa Tengah.

Bab IV sebagai Bab Penutup, yang memuat Simpulan dan saran atas permasalahan yang diteliti. Dalam Bab ini juga memuat rekomendasi masukan bagi penentu kebijakan (Policy Maker) terkait dengan pelaksanaan Proses rencana Tata Ruang.



## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Perkembangan Rencana Tata Ruang Terhadap Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup**

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<sup>7</sup>, 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 didaerah 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

---

<sup>7</sup>Hardjasoemantri, Koesnadi, *Hukum Tata Lingkungan*, ( Yogyakarta : Gadjah Mada University Press Cet-7, 1999 ) Halaman 123-124

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 pengarahannya 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 1980 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota dinyatakan tidak berlaku lagi.

SKB tersebut ditetapkan dengan diantarnya 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 <sup>8</sup>. 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.

Permendagri Nomor 2 Tahun 1987 tersebut menyatakan bahwa rencana kota yang penyusunannya menjadi tanggung jawab, meliputi :

1. Rencana Umum Tata Ruang Kota
2. Rencana Detail Tata Ruang Kota, dan
3. Rencana Teknik Ruang Kota

Permendagri tersebut telah memuat secara rinci sebagai ketentuan yang harus dipenuhi dalam pembuatan suatu rencana tata ruang kota, terutama segi fisiknya.

Penjelasan Pasal 10 ayat (3) UULH menyatakan bahwa wewenang pengaturan sebagaimana tersebut dalam ayat (3) meliputi antara lain tatanan ruang yang merupakan sistem pengaturan ruang sebagai upaya sadar untuk mengatur

---

<sup>8</sup> *Ibid* , Hal 125

hubungan antara berbagai kegiatan dan fungsi mencapai keserasian dan keseimbangan. Sebagai tindak lanjut Pasal 10 UULH ayat (3) tersebut, yaitu pelaksanaan wewenang pengaturan tata ruang, telah diundangkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Dengan diundangkannya UU tersebut diatas, maka *Standsvormingsordonnantie* 1948 tidak berlaku lagi.

Beberapa Pengertian sehubungan dengan penataan ruang, diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang antara lain adalah sebagai berikut :

1. Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak
2. Penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang
3. Rencana Tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang
4. Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau fungsional
5. Kawasan adalah wilayah dengan fungsi utama lindung dan budidaya
6. Kawasan perkotaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.

Berhubungan dengan keterlibatan masyarakat, menyangkut hak dan kewajiban diatur dalam Pasal 4, Pasal 5 dan Pasal 6. Pada Pasal 4 berbunyi :

- (1) Setiap orang berhak menikmati manfaat ruang termasuk perubahan nilai ruang sebagai akibat penataan ruang
- (2) Setiap orang berhak untuk :
  - a. Mengetahui rencana tata ruang
  - b. Berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang
  - c. Memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.

Penjelasan ayat (2) berbunyi antara lain : ” Hak setiap orang dalam penataan ruang dapat diwujudkan dalam bentuk bahwa setiap orang dapat mengajukan usul, memberi saran atau mengajukan keberatan kepada pemerintah dalam rangka penataan ruang.

Pasal 5 menyatakan :

- (1) Setiap orang berkewajiban berperan serta dalam memelihara kualitas ruang
- (2) Setiap orang berkewajiban memaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan

Penjelasan Pasal 5 ayat (2) ini menyatakan antara lain:” Penyesuaian pemanfaatan ruang, baik yang telah mempunyai izin maupun tidak, wajib dilakukan sewaktu-waktu oleh yang bersangkutan bila terjadi ketidaksesuaian pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang. Pelaksanaan kewajiban menaati rencana tata ruang dilakukan sesuai dengan kemampuan setiap orang yang terkena langsung akibat pemanfaatan ruang”.

Selain Undang-Undang Penataan Ruang di atas, Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyebutkan, Pemerintah menetapkan dan mempertahankan kecukupan luas kawasan hutan dan penutupan hutan untuk setiap daerah aliran sungai, dan atau pulau guna optimalisasi manfaat lingkungan, manfaat sosial, dan manfaat ekonomi masyarakat setempat. Ayat (2) Luas kawasan hutan yang harus dipertahankan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) minimal 30 % dari luas daerah aliran sungai dan atau pulau dengan sebaran yang proporsional.

Pemahaman tentang "tata ruang" dalam arti luas mencakup keterkaitan dan keserasian tata guna lahan, tata guna air, tata guna udara serta alokasi sumber daya melalui koordinasi dan upaya penyelesaian konflik antar kepentingan yang berbeda.<sup>9</sup>

Sementara, tujuan penataan ruang di dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2000 Tentang Tingkat Ketelitian Peta Untuk Penataan Ruang Wilayah, Tata Ruang di samping terselenggaranya pemanfaatan ruang berwawasan lingkungan yang berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, juga terselenggaranya peraturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya, dan tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas. Untuk mencapai tujuan tersebut, penataan ruang dilaksanakan melalui proses perencanaan tata ruang yang menghasilkan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang berdasarkan rencana tata ruang yang telah ditetapkan dan pengendalian pemanfaatan ruang agar pemanfaatan ruang sesuai

---

<sup>9</sup> Budihardjo, Eko, *Lingkungan Binaan dan Tata Ruang Kota*, ( Yogyakarta : Penerbit Andi, 1997 ), Halaman 68

dengan rencana tata ruang. Dengan perkataan lain, kualitas pemanfaatan ruang ditentukan antara lain oleh rencana tata ruang yang digambarkan dalam peta rencana tata ruang wilayah yang disusun dalam suatu sistem perpetaan dan disajikan berdasarkan pada unsur-unsur serta simbol dan atau notasinya yang dibakukan secara nasional.

Proses penyusunan peta untuk penataan ruang diawali dengan ketersedianya peta dasar Indonesia oleh Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional. Peta dasar itu, dengan segala karakteristik ketelitiannya, menjadi dasar bagi pembuatan peta wilayah. Selanjutnya peta wilayah itu digunakan sebagai media penggambaran peta-peta tematik wilayah. Peta-peta tematik wilayah menjadi bahan analisis bagi penyusunan rencana tata ruang wilayah.

Oleh karena ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara dibagi dalam wilayah daerah propinsi, wilayah daerah kabupaten, dan wilayah daerah kota, maka rencana tata ruang wilayah meliputi rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah daerah propinsi, rencana tata ruang wilayah daerah kabupaten, dan rencana tata ruang wilayah daerah kota. Masing-masing rencana tata ruang wilayah tersebut secara berurutan digambarkan dalam peta wilayah negara Indonesia, peta wilayah daerah propinsi, peta wilayah daerah kabupaten, dan peta wilayah daerah kota.

Peta wilayah tersebut diatas diturunkan dari peta dasar sedemikian rupa sehingga hanya memuat unsur-unsur rupa bumi yang diperlukan saja dari peta dasar, dengan maksud agar peta wilayah tersebut tetap memiliki karakteristik

ketelitian georeferensinya. Penggambaran rencana tata ruang wilayah pada peta wilayah tersebut berwujud peta rencana tata ruang wilayah .<sup>10</sup>

Sesuai dengan ruang lingkup pengaturannya, Peraturan Pemerintah ini hanya mengatur tentang ketelitian peta untuk keperluan penataan ruang saja.

Rencana tata ruang wilayah nasional ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, sedangkan rencana tata ruang wilayah daerah propinsi, rencana tata ruang wilayah daerah kabupaten, serta rencana tata ruang wilayah daerah kota ditetapkan dengan peraturan daerah masing-masing. Oleh karena rencana tata ruang wilayah tersebut berkekuatan hukum, maka peta rencana tata ruang wilayah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan rencana tata ruang wilayah harus mengandung tingkat ketelitian yang sesuai dengan skalanya.

Peta wilayah negara Indonesia berpedoman kepada tingkat ketelitian peta minimal berskala 1:1.000.000. Peta wilayah daerah propinsi berpedoman kepada tingkat ketelitian peta minimal berskala 1:250.000. Peta wilayah daerah kabupaten berpedoman kepada tingkat ketelitian peta minimal berskala 1:100.000. Dan, peta wilayah daerah kota berpedoman kepada tingkat ketelitian peta minimal berskala 1:50.000.<sup>11</sup>

Dengan demikian, ketelitian peta diperlukan untuk penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah daerah propinsi, penataan ruang wilayah daerah kabupaten, dan penataan ruang wilayah daerah kota. Dalam penataan ruang wilayah tersebut dicakup kawasan lindung, kawasan budi daya, kawasan perkotaan, kawasan perdesaan dan kawasan tertentu.

---

<sup>10</sup> Budiharjo, Eko , *Tata Ruang Pembangunan Daerah* , (Yogyakarta : Penerbit Gajah Mada Perss,1990), Hal 56

<sup>11</sup> Ilhami, *Strategi Pembangunan Kota di Indonesia*, (Surabaya : Usaha Nasional, 1997 ) , Halaman 145



Alokasi pemanfaatan ruang untuk kawasan lindung, kawasan budi daya, kawasan perkotaan, kawasan perdesaan dan kawasan tertentu dalam rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah daerah propinsi, rencana tata ruang wilayah daerah kabupaten, dan rencana tata ruang wilayah daerah kota, serta rencana tata ruang kawasan, digambarkan dengan unsur alam seperti garis pantai, sungai, danau dan unsur buatan seperti jalan, pelabuhan, bandar udara, pemukiman, serta unsur-unsur kawasan lindung dan kawasan budi daya dengan batas wilayah administrasi dan nama kota, nama sungai, dan nama laut. Penggambaran unsur-unsur tersebut disesuaikan dengan keadaan di muka bumi dan pemanfaatan ruang yang direncanakan.

Oleh karena itu, untuk mencapai keseragaman, pembakuan dan keterpaduan secara nasional dalam penggambaran peta rencana tata ruang wilayah sesuai dengan tingkat ketelitian peta pada skala tersebut diatas, maka tingkat ketelitian peta untuk penataan ruang wilayah perlu diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah.

Oleh karena dalam perencanaan tata ruang wilayah dan kawasan, diperlukan data dan informasi tentang tema-tema tertentu yang berkaitan dengan sumber daya alam dan sumber daya buatan, maka Peraturan Pemerintah ini erat kaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lain yang memuat ketentuan yang mengandung segi-segi penataan ruang. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud mengatur antara lain tentang pemerintahan daerah, pertanahan, pengairan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, pertambangan,

kehutanan, kependudukan, pertahanan keamanan, dan pengelolaan lingkungan hidup.

## **B. Perhatian Dunia Terhadap Lingkungan Hidup Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan**

Sejak dekade 1950-an, Perhatian besar telah diberikan terhadap permasalahan lingkungan hidup. Penerapan teknologi modern mulai dirasakan membawa dampak yang merugikan kehidupan manusia. Pada saat itu penduduk Los Angeles dan kota-kota besar lainnya mengalami asap yang menyerupai kabut, yang disebut *smog*.<sup>12</sup> Istilah ini merupakan gabungan kata *smoke* (asap) dan *fog* (kabut). Diketahui bahwa kabut yang menyelimuti kota ini berasal dari emisi gas dari mobil dan pabrik. Gas ini mengalami reaksi kimia ketika terkena sinar matahari. Kabut yang terbentuk ini bertahan berhari-hari dan mengganggu kesehatan, terutama saluran pernafasan serta mengakibatkan kerusakan pada berbagai tanaman sayuran dan buah-buahan. Jauh sebelum ini sebetulnya pencemaran udara telah dirasakan di Inggris. Pada abad 19 London dan kota-kota industri lainnya setelah Revolusi Industri telah mengalami *smog* diatas.

Rachel Carson, dalam bukunya *The Silent Spring* (1962)<sup>13</sup> berhasil menggugah kesadaran banyak orang terhadap lingkungan hidupnya. Carson mengungkapkan terjadinya kematian misterius yang dialami hewan-hewan ternak ayam, sapi, domba dan juga terjadi pada anak-anak dan manusia dewasa. Ia juga

---

<sup>12</sup> Mediana J.H Uguy, *Melibatkan Masyarakat Dalam Penataan Ruang Kota, Standarisasi dan Instrumen Kebijakan Lingkungan Hidup*, Jakarta : Studi Lingkungan UI, 2000 ) Halaman 5

<sup>13</sup> *Ibid*, Hal 5

menyadarkan orang-orang akan adanya suatu kesunyian yang aneh. Burung-burung yang biasanya berkicau riang di awal musim semi, pergi entah kemana.

Dari Jepang, dikenal dengan penyakit Minamata yang menggemparkan dunia, dimana manusia yang terserang menderita sakit dengan gerakan yang tak terkontrol, yang disebabkan oleh air raksa atau Hg dan penyakit Itai-itai, dimana tulang menjadi rapuh dan penderita mengalami patah tulang. Belum lagi permasalahan energi, pemanasan global karena efek rumah kaca, berlubangnya lapisan ozon dan hujan asam yang sangat mempengaruhi berbagai upaya manusia untuk secara bersama-sama menanggulangi bahaya yang mengancam bumi. Dan selanjutnya dilakukan Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Lingkungan Hidup Manusia yang diselenggarakan di Stockholm pada 5 Juni 1972 yang menjadi Hari Lingkungan Hidup Se-dunia.

Pada Kenyataannya masalah Lingkungan Hidup ini telah mengemuka pada pembahasan-pembahasan di Lingkungan Dewan Ekonomi dan sosial PBB ketika mengevaluasi hasil-hasil gerakan "Dasawarsa Pembangunan Dunia Ke-1 (1960-1970) untuk merumuskan strategi "Dasawarsa Pembangunan Dunia Ke-2 (1970-1980)".<sup>14</sup>

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

---

<sup>14</sup> *Ibid, Hal 6*

tumbuhnya kesatuan pengertian dan bahasa di antara para ahli hukum dengan menggunakan Stokholm Declaration ini sebagai referensi bersama.<sup>15</sup>

Perkembangan kebijakan lingkungan hidup selanjutnya tidak terlepas dari peran WCED (World Commission On Environment and Development) yang dibentuk PBB untuk memenuhi keputusan sidang umum PBB pada Desember 1983 Nomor 38/161.<sup>16</sup> 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 tersebut. Tindakan-tindakan tersebut adalah sebagai berikut<sup>17</sup>:

- 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 lebih berkelanjutan

---

<sup>15</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *Op.cit*, Hal 8-9

<sup>16</sup> Soemarwoto, Otto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pengembangan*, (Jakarta : Penerbit Djambatan, 1994) Hal 78

<sup>17</sup> *Ibid*, Hal 15

- 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.

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 :<sup>18</sup>

- a. The Rio de Janeiro Declaration on Environment and Development
- b. Non Legally Biding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on The Management, Conervation 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

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

---

<sup>18</sup> *Ibid*, Hal 20-31

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<sup>19</sup> 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. Peraturan Perundang-undangan yang digunakan sebagai acuan dalam uraian selanjutnya adalah:

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan ruang
- Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1998 tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Proses Perencanaan Tata Ruang di Daerah.

### **C. Peranan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan ruang (UUPR)**

Dalam Pasal 2 UU No. 4 Tahun 1982 (UULH) dinyatakan bahwa lingkungan hidup Indonesia berdasarkan Wawasan Nusantara mempunyai ruang lingkup yang meliputi ruang, tempat Negara Republik Indonesia melaksanakan

---

<sup>19</sup> Hal 13, Mediana J.H. Uguy, *Op.Cit*

kedaulatan, hak berdaulat, serta yurisdiksinya.<sup>20</sup> Padahal apabila lingkungan hidup dipandang dalam pengertian ekologi, maka sulit untuk menentukan batas wilayah. Akan tetapi berkaitan dengan pengelolaan, harus jelas batas wilayah wewenang pengelolaan tersebut. Dengan demikian perlu ditetapkan peraturan perundang-undangan mengenai tata ruang.

Beberapa alasan dan pertimbangan penting bagi pemerintah Indonesia untuk menetapkan ketentuan-ketentuan mengenai penataan ruang, antara lain :

- Bahwa ruang wilayah negara RI sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia dengan letak dan kedudukan yang strategis sebagai negara kepulauan dengan keanekaragaman ekosistemnya merupakan sumber daya alam yang perlu disyukuri, dilindungi dan dikelola untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.
- Bahwa pengelolaan sumber daya alam yang beraneka ragam di daratan, lautan dan udara perlu dilakukan secara terkoordinasi dan terpadu dengan sumber daya manusia dan sumber daya buatan dalam pola pembangunan yang berkelanjutan dengan mengembangkan tata ruang dalam satu kesatuan tata lingkungan.
- Bahwa peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang belum menampung tuntutan perkembangan pembangunan, sehingga perlu ditetapkan Undang-undang tentang penataan ruang.

---

<sup>20</sup> Ing.Arch.Madrim D. Gondokusumo, Msi, Rencana Tata Ruang Sebagai Alat Pengelolaan Lingkungan Kota, *Tugas Mata Kuliah Standarisasi dan Instrumen Kebijakan Lingkungan Hidup*, ( Jakarta : Program Doktor Studi Ilmu Lingkungan PPs UI, Agustus 2000 ) , Halaman 16

Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UUPR) pada hakekatnya merupakan manifestasi dari ketentuan Pasal 1 UULH yang menyatakan bahwa :

”Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk didalamnya manusia dan perilakunya yang mempengaruhi kelangsungan peri kehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya”.

Pengertian ruang tersebut kemudian di dalam ketentuan Pasal 1 UUPR dinyatakan bahwa : ”Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya”.

Dalam hal ini dapat disimpulkan ”tanah” adalah permukaan bumi. Sedangkan ” hak atas tanah” adalah hak atas permukaan bumi yaitu bagian tertentu dari permukaan bumi yang merupakan satuan yang berbatas dan berdimensi dua, yaitu dengan ukuran panjang dan ukuran lebar tertentu. Karena sebidang tanah dipunyai dan dikuasai dengan tujuan untuk dipergunakan, tidak mungkin untuk keperluan apapun jika yang dipergunakan hanya permukaan bumi itu saja. Maka, pada pasal 4 ruang penggunaannya diperluas, meliputi juga sebagian ruang udara di atasnya dan sebagian tubuh bumi di bawah tanah yang bersangkutan. Tetapi yang diperluas itu terbatas pada kewenangan untuk menggunakannya. Itupun terbatas juga, yaitu sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah (permukaan



bumi) yang bersangkutan. Ruang udara dan bumi yang diperlukan itu bukan hak pemegang hak atas tanah, dan karenanya ia tidak berhak untuk menyerahkan penggunaannya kepada pihak lain, apabila tidak berikutan penggunaan permukaan bumi

Upaya penataan ruang diperlukan karena di dalam ruang tersebut terdapat berbagai macam kegiatan bagi semua kepentingan sehingga berpotensi besar untuk menimbulkan konflik-konflik. Penataan ruang seperti tertera pada Pasal 7 UUPR berdasarkan pada :<sup>21</sup>

1. Fungsi utama kawasan meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya
2. Aspek administrative meliputi ruang wilayah nasional, wilayah propinsi, wilayah kabupaten/kota
3. Fungsi kawasan dan aspek kegiatan meliputi kawasan pedesaan, kawasan perkotaan dan kawasan tertentu.

Pada pasal 8 UUPR, tertera bahwa berbagai penataan ruang, baik wilayah nasional, propinsi maupun kabupaten dilakukan secara terpadu dan tidak dapat dipisah-pisahkan. Koordinasi-koordinasi dilakukan untuk penataan ruang yang lebih dari satu wilayah. Pasal 10 ayat (1) UUPR tersebut menyatakan bahwa maksud diselenggarakannya penataan ruang kawasan pedesaan dan perkotaan adalah untuk :<sup>22</sup>

1. Mencapai tata ruang pedesaan dan perkotaan yang optimal, serasi, selaras dan seimbang dalam kehidupan manusia
2. Meningkatkan fungsi kawasan tersebut

---

<sup>21</sup> Budihardjo, Eko, *Tata Ruang Pembangunan Daerah*, (Yogyakarta : Gajah Mada Press, 1995) , Halaman 23

<sup>22</sup> *Ibid*, Hal 23

3. Mengatur pemanfaatan ruang guna meningkatkan kemakmuran rakyat dan mencegah serta menaggulangi dampak negatif terhadap lingkungan alam, lingkungan buatan dan lingkungan sosial.

Inti dari penataan ruang adalah mengembangkan tata ruang, meningkatkan fungsi kawasan dan mengatur pemanfaatan ruang. Penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan peran serta masyarakat (Pasal 12 UUPR) yang tata cara dan bentuk peran serta masyarakat itu diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat. Aspek-aspek yang terkandung dalam penataan ruang :

1. Menggambarkan tata ruang agar fungsi ruang meningkat melalui penataan sebagai suatu proses perencanaan tata ruang.
2. Pemanfaatan ruang.
3. Pengendalian pemanfaatan ruang

Rencana Tata Ruang (RTR) dibedakan atas (Pasal 19 UUPR) :

1. RTR wilayah Nasional
2. RTR wilayah Propinsi
3. RTR wilayah Kabupaten/Kota

Sebagai tindak lanjut Pasal 19 dan Pasal 20 UUPR, maka telah ditetapkan PP No 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, yang merupakan strategi dan arahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang wilayah negara, RTRW nasional berisi :

1. Penetapan kawasan lindung, kawasan budi daya dan kawasan tertentu yang ditetapkan secara nasional

2. Norma dan kriteria pemanfaatan ruang
3. Pedoman pengendalian pemanfaatan ruang.

**D. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 Tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Masyarakat dalam Penataan Ruang serta Peraturan Menteri Dalam Negeri No 9 Tahun 1998 Tentang Cara Peran Serta Masyarakat dalam Proses Perencanaan Tata Ruang.**

Pasal 6 UUPR berbunyi "Ketentuan mengenai hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5 diatur dalam Peraturan Pemerintah". Sebagaimana diatur dalam Pasal ini, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang.

Dari Peraturan Pemerintah ini, dapat dicatat beberapa pengertian penting untuk bahasan dalam tulisan ini. Pasal 1 memberi Pengertian antara lain :

1. Masyarakat adalah orang seorang, kelompok orang termasuk kelompok hukum adat, atau badan hukum.
2. Peran serta masyarakat dalam berbagai kegiatan masyarakat, yang timbul atas kehendak dan keinginan sendiri di tenggah masyarakat, untuk berminat dan bergerak dalam penyelenggaraan penataan ruang.
3. Hak atas ruang adalah hak-hak yang diberikan atas pemanfaatan ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara.

Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 ini terdiri dari 6 bab, yaitu :

**I. Ketentuan Umum**

- II. Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Masyarakat
- III. Bentuk Peran Serta Masyarakat
- IV. Tata Cara Peran Serta Masyarakat
- V. Pembinaan Peran Serta Masyarakat
- VI. Ketentuan Penutup

Dalam rangka pelaksanaan Pasal 24 dan 27 PP Nomor 69 Tahun 1996, ditetapkan Permendagri Nomor 9 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Proses Perencanaan Tata Ruang di Daerah.

Permendagri ini terdiri atas tujuh bab, yakni :

- I. Ketentuan Umum
- II. Ruang Lingkup
- III. Penyelenggaraan
- IV. Tata Cara
- V. Pembinaan
- VI. Pembiayaan
- VII. Ketentuan Penutup

Mengenai ruang lingkup, disebutkan pada Pasal 2 ayat (1) bahwa ruang lingkup mencakup langkah-langkah kegiatan dalam penyusunan sampai dengan penetapan RTRWP Prpinsi dan RTRWP Kabupaten/Kota dan Penyusunan rencana rinci tata ruang kawasan di wilayah Kabupaten/Kota.

Sedangkan langkah-langkah kegiatan dalam penyusunan dan penetapan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud adalah :

- 1. Penyusunan rencana tata ruang, yang mencakup :

- Penentuan arah pengembangan
  - Pengidentifikasian potensi dan masalah
  - Perumusan perencanaan tata ruang
2. Penetapan rencana tata ruang

#### **E. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keterlibatan Masyarakat Dalam Proses Penataan Ruang**

1. Tata ruang sebagai sistem dan intervensi pembangunan

Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik yang direncanakan maupun tidak (Pasal 1 angka 2 UUPR). Dalam penjelasannya, yang dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial, dan lingkungan buatan yang secara hirarkis dan struktural berhubungan satu dengan lainnya membentuk tata ruang.<sup>23</sup>

Dari uraian diatas terlihat 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

---

<sup>23</sup> Hal 32-33, Mediana J.H. Uguy, *Op.cit*

bor, aquifier, dan lain-lain di bawah permukaan dan rute penerbangan, penghawaan, pembawa hujan, dan lain-lain diatas permukaan bumi.<sup>24</sup>

UUPR pada bagian umum menekankan bahwa pembangunan tidak hanya mengejar kemakmuran lahiriah ataupun kepuasan batiniah, akan tetapi juga keseimbangan dalam pembangunan berkelanjutan.

Pembangunan dalam arti luas, merupakan upaya sadar untuk mengubah suatu keadaan secara berencana, dengan maksud untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Dalam pembangunan terkandung perubahan yang meliputi perubahan struktur ekonomi, perubahan fisik wilayah, perubahan pola konsumsi, perubahan sumber alam dan lingkungan hidup, perubahan teknologi, dan perubahan sistem nilai.

Dalam arti yang lebih sempit pembangunan didefinisikan sebagai pekerjaan-pekerjaan konstruksi, yang berhubungan dengan perubahan penggunaan tanah atau dengan bangunan diatasnya yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, dalam bentuk terorganisir maupun tidak.<sup>25</sup>

Dalam berinteraksi pembangunan dan tata ruang, mempunyai beberapa masalah. Asumsi yang harus selalu ada bahkan menjadi dasar dari perencanaan pembangunan. Asumsi-asumsi perencanaan (*Planning Assumption*) merupakan bagian dari kerangka logis untuk pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan yang menyangkut hubungan-hubungan berbagai fungsi dan kegiatan dalam ruang dan waktu tertentu.

---

<sup>24</sup> Poerbo T. Kuswartojo, *Lingkungan Binaan Untuk Rakyat*, ( Bandung : AKATIGA, 1999) , Halaman 212

<sup>25</sup> Hal 33, Mediana J.H.Uguy, *Op.cit*

Hubungan-hubungan yang bertentangan (*Conflicting Relationships*) yang berpengaruh besar terhadap tata ruang harus dikelola dengan baik. Seperti yang diungkapkan Budihardjo dan Sujarto yang mengusulkan agar pengelolaan tata ruang kota lebih dilihat sebagai pengelolaan konflik (*Management of Conflicts*)<sup>26</sup>. Sementara 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 *management of growth* atau *management of changes* melainkan lebih sebagai *management of conflicts*. Orientasi tujuan jangka panjang yang ideal perlu disenyawakan dengan pemecahan masalah jangka pendek yang bersifat inplemental.
2. Mekanisme *development control* yang ketat agar ditegakkan, lengkap dengan sanksi (disinsentif) 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 profesional 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 setiap perencanaan tata ruang kota dan pengelolaan lingkungan hidup agar lebih diperhatikan perihal kekayaan khasanah lingkungan alam

---

<sup>26</sup> Budihardjo, E & D. Sujarto, *Kota Berkelanjutan*, ( Bandung : Penerbit Alumni, 1999 ), Hal 212-213

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.

Dengan pendekatan sistem, pembangunan dapat dilihat sebagai intervensi dalam keseluruhan sistem, yang mendorong perubahan-perubahan tata ruang. Perubahan yang dimaksud tentunya adalah yang menuju pada terciptanya kemampuan sistem yang lebih tinggi, melalui perubahan manfaat dan fungsi dalam ruang termasuk pola hubungannya. Dalam pengertian yang lebih nyata, intervensi strategis dapat merupakan campur tangan pemerintah melalui intervensi langsung maupun tidak langsung dalam proyek pembangunan. Sedangkan intervensi penunjangnya adalah campur tangan pemerintah kedalam manfaat dalam ruang yang menjadi pelengkap/penunjang agar pembangunan dapat bermanfaat sebesar mungkin.

#### **F. Pengertian dan Ruang Rencana Tata Ruang Propinsi**

Inti dasar dari kegiatan perencanaan merupakan pemanfaatan kaidah-kaidah fisik ruang dalam hubungan dengan ide, motivasi dan pelaku kegiatan manusia.Seolah-olah perencanaan seperti ini memperlihatkan akumulasi persoalan yang saling tumpang tindih, sukar terkoordinir dan masing-masing menuntut prioritas terlebih dahulu. Untuk mengatasinya jelas dibutuhkan penanganan



terpadu, artinya meskipun terpisah-pisah harus saling menopang. Persoalan perencanaan menjadi demikian kompleks mengingat kegiatannya yang harus merangkum sektor kehidupan. Dalam implementasinya, penataan ruang ternyata lebih kompleks lagi dari pada proses perencanaan. Terutama dalam konteks teknis koordinasi pelaksanaan antar lintas bidang disiplin, dan karena penerapannya yang membentur masyarakat sebagai obyek yang akan mengisi ruang-ruang yang disiapkan. Tetapi masalah pelaksanaan adalah masalah lain, kita hanya membicarakan persoalan hakekat perencanaan tata ruang.

Mengapa perencanaan tata ruang menjadi bagian yang penting dalam kehidupan sekarang? Untuk menjawab pertanyaan ini ternyata tidak dapat dijelaskan melalui satu atau dua kalimat saja, sebab perencanaan merupakan upaya manusia dalam menghadapi tantangan agar dapat hidup lebih layak dalam totalitas penataan ruang yang efisien dan efektif. Di samping itu, dengan perencanaan diharapkan persoalan-persoalan yang tumbuh dimasa yang akan datang telah diketahui sejak dini. Setidaknya prediksi telah dicatat untuk dicari alternatif pemecahannya. Jadi, jelas bahwa setiap perencanaan dirancang agar mampu memprediksi persoalan-persoalan yang tumbuh dikemudian hari.

Pada kenyataannya tumbuh persoalan yang luput dari pantauan. Salah satu pemecahannya adalah mengadakan perbaikan perencanaan. Mengingat persoalan terus berkembang, perencanaan pun dirancang mengikuti tuntutan perkembangan.

Jika saja para perancang merupakan orang yang tepat termasuk pemegang kebijaksanaan, perencanaan tata ruang akan terkoordinasi sebaik mungkin. Hasilnya akan terlihat pada tertatanya ruang dengan tidak saling gusur, tumpang

tidih atau singkatnya terlihat arah perkembangan kota dengan memberikan keuntungan pada sebagian besar warga kota.<sup>27</sup>

Sebaliknya jika perancang dan pemegang kebijakan hukum bukan merupakan orang yang tepat, mudah diduga perencanaan tata ruang cenderung tergambar dalam konsep yang tidak jelas arah tujuannya. Ataupun jika jelas, juga cenderung merugikan pihak yang tidak memiliki kekuatan. Dalam pelaksanaan, penataan ruang benar-benar semrawut, tumpang tindih dan pengusuran merupakan persoalan yang dibiasakan. Dalam konteks ini sangat tepat jika dikatakan sejarah rakyat adalah kekalahan mengingat pihak inilah yang paling sering dirugikan.

Dari sini jelas perencanaan tata ruang dirancang menyesuaikan atau mengarahkan penataannya. Dalam perkembangan yang wajar, terjadi saling ketergantungan mengisi dan menguntungkan. Tetapi pada konteks yang kurang baik, perbaikan perencanaan cenderung hanya menguntungkan pihak tertentu, dan ini terus terjalin secara dialektis.

Jika ditarik akar historis, perkembangan pemikiran dalam perencanaan wilayah dan kota, sesungguhnya merupakan pekerjaan yang teramat sukar. Bahkan pada saat pertama kali lahir pada abad 19, masih merupakan suatu produk perencanaan yang tidak dapat dikatakan utopis adalah sangat fantastik, Namun pada perkembangannya kefantastisan tersebut berangsur-angsur telah dirasionaliskan melalui pendekatan komprehensif.

---

<sup>27</sup> Kuswartojo, T, Inovasi Pranata Perencanaan Kota di Indonesia, *Makalah Dalam Simposium Mencari Model Perkotaan Indonesia*, Universitas Indonesia Jakarta : Puslit Pranata Pembangunan Lembaga Penelitian , 1990)

Apabila dipahami bahwa perkembangan kota-kota kuno sekompleks apapun pasti melalui suatu perencanaan. Persoalan tinggi tergantung besaran penataan, yakni menyeluruh, sebagian atau hanya sepetak di sekitar istana raja dan para bangsawan.

Dalam perkembangan perjalanan ini, perubahan yang terjadi tidak dalam bentuk perencanaan melainkan terjadi perubahan isi konsep pemikirannya. Perubahan ini yang paling penting untuk dicatat. Sebab akan menyangkut perkembangan dasar dan disiplin planologi maupun dalam kaitan dengan perubahan sosial, ekonomi, politik, budaya dan agama sebagai subyek dan obyek perencanaan.

Perubahan menjadi tidak terbatas, artinya perencanaan tata ruang bagi kepentingan lingkungan hidup bukan merupakan suatu tahap penyelesaian akhir. Tahap-tahap ini hanya merupakan rangkaian segmen yang saling mendukung. Tidak lepas korelasinya dengan persoalan dasar yang sangat berpengaruh bagi perencanaan itu sendiri manusia.<sup>28</sup> Di sini ilmu-ilmu sosial memunculkan peranannya sebagai salah satu cara untuk mengatasi dan memenuhi kepentingan manusianya.

Dengan demikian, persoalan perencanaan tata ruang memang menjadi bagian yang paling penting. Tidaklah mengherankan karena kedudukannya itu, perencanaan banyak melibatkan pihak pendukung. Dapat disebutkan pihak-pihak yang sangat erat kaitannya dengan perencanaan adalah Dirjen PUOD, BANGDA dan BINA MARGA, DEPKEU, dan PERUMNAS serta beberapa lembaga pemerintah juga terlibat dalam soal perencanaan, disamping lembaga-lembaga

---

<sup>28</sup> Marbun, B.N, SH, *Kota Masa Depan* ,(Jakarta : Penerbit Erlangga, 1970), Hal 67

swasta. Bahkan lembaga Internasional seperti ADB dan WB turut andil dalam perencanaan tata ruang di Indonesia.<sup>29</sup>

#### **G. Pengertian Tata Ruang Wilayah Propinsi dan Mekanisme Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Serta Kelembagaannya.**

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 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.

---

<sup>29</sup> Syafwandi, *Rencana Induk Arkeologi : Master Plant atau Action Plan*, Pusat Pendidikan, Balitbang-Depdiknas, 2001

RTRW Propinsi adalah arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang. Wilayah propinsi untuk mewujudkan keterkaitan antara kegiatan yang memanfaatkan ruang, serta menjadi pedoman dalam pemanfaatan ruang wilayah propinsi dan pengarah lokasi investasi yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat atau swasta.

A. Proses dan Mekanisasi Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi

1. Proses penyusunan rencana

Proses penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Propinsi meliputi tahapan-tahapan:

- a. Persiapan penyusunan;
- b. Peninjauan kembali RTRW Propinsi sebelumnya;
- c. Pengumpulan data dan informasi;
- d. Analisis;
- e. Konsepsi atau perumusan konsep rencana;
- f. Legalisasi rencana menjadi peraturan daerah.

2. Persiapan Penyusunan

Dalam tahap persiapan ini, dilakukan beberapa kegiatan yang akan menunjang kelancaran penyusunan RTRW Propinsi, yaitu :

- a. Menyusun kerangka acuan kerja atau *Terms Of References* (TOR) termasuk didalamnya agenda pelaksanaan dan tenaga ahli yang diperlukan.;
- b. Membentuk tim pelaksana yang terdiri dari tim pengarah, tim teknis, dan tim supervisi;

- c. Menyiapkan kelengkapan administrasi;
  - d. Menyiapkan pengandaan jasa konsultasi;
  - e. Penyusunan Program kerja dan tim ahli apabila akan dilakukan secara swakelola;
  - f. Persiapan teknis, antara lain meliputi perumusan substansi secara garis besa, penyiapan cheklist data dan kuesioner, penyiapan metode pendekatan dan peralatan yang diperlukan.;
  - g. Perkiraan biaya penyusunan RTRW Propinsi.
3. Peninjauan Kembali RTRW Propinsi sebelumnya

Apabila propinsi sudah mempunyai RTRW Propinsi dan diperlukan suatu peninjauan kembali, maka dilakukan evaluasi terhadap RTRW tersebut yang mencakup aspek-aspek berikut :

- a. Kelengkapan data;
- b. Metodologi yang digunakan;
- c. Kelengkapan isi rencana dan peta rencana;
- d. Tinjauan terhadap pemanfaatan rencana;
- e. Tinjauan pengendalian;
- f. Kelembagaan ;
- g. Aspek Legalitas;
- h. Proses penyusunan rencana.

Evaluasi tersebut pada dasarnya untuk menilai tingkat kesyahan rencana, pengaruh factor eksternal, dan simpangan rencana sebagaimana dijelaskan dalam Pedoman Peninjauan Kembali RTRW Propinsi dan

digunakan sebagai masukan bagi penentuan langkah-langkah perbaikan rencana.

#### 4. Pengumpulan data dan informasi

Tahap ini bertujuan untuk mengidentifikasi kondisi awal wilayah dan kecenderungan perkembangannya. Data dan Informasi tersebut berdasarkan runtun waktu (time series). Data dan informasi yang dikumpulkan dan diolah secara umum mencakup :

- a. Data dan peta kebijaksanaan pembangunan;
- b. Data dan peta kondisi sosial ekonomi;
- c. Data dan peta sumber daya manusia;
- d. Data dan peta sumber daya buatan;
- e. Data dan peta sumber daya alam;
- f. Data dan Peta penggunaan lahan;
- g. Data kelembagaan.

#### 5. Analisis

Analisis dilakukan untuk memahami kondisi unsure-unsur pembentuk ruang seras hubungan sebab akibat terbentuknya kondisi ruang wilayah, dengan memperhatikan kebijaksanaan pembangunan wilayah yang ada. Analisis yang dilakukan meliputi analisi terhadap kondisi sekarang dan kecenderungan di masa depan dengan menggunakan data dan informasi yang dikumpulkan dalam proses pengumpulan data dan informasi. Aspek-aspek yang dianalisis meliputi :

- a. Analisis kebijakan dan strategi pengembangan propinsi;

- b. Analisis regional;
  - c. Analisis ekonomi dan sektor unggulan;
  - d. Analisis sumber daya manusia
  - e. Analisis sumber daya buatan;
  - f. Analisis sumber daya alam;
  - g. Analisis sistem pemukiman ;
  - h. Analisis penggunaan lahan;
  - i. Analisis kelembagaan .
6. Perumusan konsep RTRW Propinsi

Perumusan konsep RTRW Propinsi diawali dengan identifikasi potensi dan masalah pembangunan. Identifikasi potensi dan masalah pemanfaatan ruang tidak hanya mencakup perhatian pada masa sekarang, namun juga potensi dan masalah yang akan mengemuka di masa depan. Identifikasi dari potensi dan masalah tersebut membutuhkan terjalinnya komunikasi antara perencana dengan representasi masyarakat yang akan terpengaruh oleh rencana.

Langkah berikutnya adalah perumusan tujuan pemanfaatan ruang wilayah propinsi dan perumusan strategi serta kebijakan tata ruang propinsi. Rumusan konsep RTRW Propinsi yang dilengkapi peta-peta dengan tingkat ketelitian 1:250.000 mencakup :

- a. Arah struktur dan pola pemanfaatan ruang;
- b. Arah pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budidaya;



- c. Arahan pengelolaan kawasan pedesaan, kawasan perkotaan, kawasan tertentu;
- d. Arahan pengembangan kawasan pemukiman, kehutanan, pertanian, pertambangan, perindustrian, pariwisata dan kawasan lainnya;
- e. Arahan pengembangan sistem pusat pemukiman pedesaan dan perkotaan;
- f. Arahan pengembangan sistem prasarana wilayah yang meliputi prasarana transportasi, telekomunikasi, energi, pengairan dan prasarana pengelolaan lingkungan;
- g. Arahan pengembangan kawasan yang diprioritaskan;
- h. Arahan kebijaksanaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara dan tata guna sumber daya alam lainnya.

#### B. Kelembagaan dalam proses penyusunan RTRW Propinsi

Bentuk-bentuk kelembagaan yang terlibat dalam proses penyusunan RTRW Propinsi dapat berbeda antara satu propinsi dengan propinsi lainnya sesuai dengan ciri, kondisi, dan kebutuhan propinsi, serta seiring dengan penerapan Otonomi Daerah. Namun demikian, kelembagaan penataan ruang yang melibatkan berbagai pihak tersebut dapat dikelompokkan sebagai lembaga formal pemerintah, lembaga fungsional, dan lembaga non-formal.<sup>30</sup>

##### 1. Lembaga Formal Pemerintahan

Unit yang diberikan tanggung jawab utama atas penataan ruang di daerah pada umumnya adalah lembaga yang ditunjuk oleh Gubernur yang

---

<sup>30</sup> Ir Joesron Alie Syahbana, *Sejarah Perkembangan Hukum Pranata Perencanaan Kota*, ((Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, 1990) , Halaman 54

biasanya berada dalam lingkungan Bappeda, Dinas PU/Kimpraswil atau Dinas Tata Ruang.

## 2. Lembaga fungsional

Dalam penyusunan RTRW Propinsi, diperlukan suatu edhoc yang mempunyai tugas memberikan arahan terhadap pihak yang menyusun RTRW Propinsi dan sekaligus sebagai penanggungjawab substansi rencana. Tim ini umumnya melibatkan unsur0unsur dari pemerintah yang terdiri dari Bappeda, Dinas PU/Kimpraswil/Tata Ruang, BPN, BKPM, Perguruan Tinggi, dan Instansi terkait lainnya.

## 3. Organisasi Kemasyarakatan

Selain lembaga-lembaga diatas, penyusunan RTRW Propinsi perlu melibatkan organisasi kemasyarakatan yang umumnya berupa representasi dari unsur-unsur masyarakat dan berfungsi sebagai wadah bagi penyeluran aspirasi masyarakat, Contoh dari lembaga-lembaga non formal adalah LSM, Forum Pemerhati Penataan Ruang, dan Organisasi kemasyarakatan lainnya.

## C. Peran serta masyarakat dalam proses penyusunan RTRW Propinsi

Dalam proses penyusunan RTRW Propinsi, peran serta masyarakat harus terlibat dalam seluruh proses dimulainya dari tahap persiapan sampai pada tahap pengesahan. Untuk itu, pemerintah propinsi harus selalu mengundang representasi masyarakat misalnya : Anggota DPRD, LSM, Forum kota, tokoh masyarakat, perguruan tinggi, ikatan profesi untuk ikut terlibat dalam setiap tahapan penyusunan RTRW Propinsi.

Bentuk-bentuk peran serta masyarakat dalam penyusunan RTRW Propinsi dapat berupa :

- a. Pemberian masukan dalam penentuan arah pengembangan;
- b. Pengidentifikasian berbagai potensi dan masalah pembangunan;
- c. Pemberian masukan dalam perumusan RTRW Propinsi;
- d. Pemberian informasi atau pendapat dalam penyusunan strategi penataan ruang;
- e. Pengajuan keberatan atau sanggahan terhadap rancangan RTRW Propinsi;
- f. Kerjasama dalam penelitian dan pengembangan;
- g. Bantuan tenaga ahli.
- h. Peran Serta masyarakat dalam persiapan penyusunan

Wujud peran serta masyarakat dalam persiapan penyusunan dimulai dengan mengetahui penyusunan RTRW Propinsi melalui pengumuman. Pengumuman tersebut menjadi kewajiban dari pihak pemerintah propinsi, dan dapat dilakukan melalui media cetak, elektronik, dan forum pertemuan.

- i. Peran serta masyarakat dalam penyusunan rencana

Peran serta masyarakat dalam tahap penyusunan rencana dapat dilakukan pada langkah-langkah penentuan arah pengembangan, identifikasi potensi dan masalah pembangunan, perumusan rencana, hingga penetapan rencana (melalui DPRD Propinsi).

Peran serta tersebut berbentuk pemberian saran, pertimbangan, pendapat, tanggapan, keberatan atau masukan serta pemberian data atau informasi yang dapat dipertanggungjawabkan.

Tindak lanjut dari masukan tersebut menjadi kewajiban dari pihak pemerintah propinsi yang dapat diwujudkan melalui pembahasan yang dilakukan dalam forum pertemuan yang lebih luas dengan melibatkan para pakar dan tokoh masyarakat bersama pemerintah propinsi. Instansi yang berwenang selanjutnya menyempurnakan rancangan RTRW Propinsi dengan memperhatikan saran, pertimbangan, pendapat, tanggapan, keberatan, atau masukan dari masyarakat dan hasil pembahasan dalam forum pertemuan.

#### D. Proses legalisasi RTRW Propinsi

Penetapan RTRW Propinsi menjadi peraturan daerah dilakukan oleh DPRD Propinsi. Langkah awal dari proses penetapan RTRW Propinsi dimulai dengan mempresentasikan konsep akhir rencana tata ruang oleh tim penyusun dihadapan DPRD Propinsi untuk dibahas sebagai rancangan Perda. Selanjutnya, konsep rencana tata ruang yang telah disempurnakan ditetapkan sebagai suatu perda melalui sidang paripurna DPRD Propinsi.

Pelaporan penyusunan RT RW Propinsi secara bertahap terdiri dari :

- a. Laporan pendahuluan (*Inception Report*);
- b. Fakta dan analisis;
- c. Konsep rencana;
- d. Rencana;
- e. Album peta.

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Proses penyusunan Rencana Tata Ruang di Wilayah Propinsi Jawa Tengah.**

##### **1. Dasar Hukum**

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 adalah mendasarkan pada UU No.22 Tahun 1999 dan PP No. 25 Tahun 2000 Pasal 3 (5). 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 disahkan menjadi Perda Nomor 21 Tahun 2003.

## **2. Dasar Pertimbangan Penyusunan RTRW Propinsi Jawa Tengah**

Ruang wilayah Propinsi Jawa Tengah 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.<sup>31</sup>

Ruang Wilayah yang meliputi daratan, lautan dan udara beserta sumber daya alam yang terkandung didalamnya sebagai satu kesatuan, ketersediannya bukannya tak terbatas, baik dalam pengertian mutlak maupun dalam pengertian nisbi,<sup>32</sup> 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

---

<sup>31</sup> Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, *Buku Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah 2003-2018*, ( Jawa Tengah : Bappeda, 2003 ) Halaman 20

<sup>32</sup> Prof Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta : Penerbit Djambatan, 1999), Hal 235

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.<sup>33</sup>

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 :

---

<sup>33</sup> Sukawi, *Kolom Pembaca Suara Merdeka*, Juli, 2006



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 sinkronisasi program-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 :

1. 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.
2. Adanya beberapa peraturan perundang-undangan terkait di bidang penataan ruang dalam lingkungan yang belum dipacu dalam RTRW Propinsi Jawa Tengah, antara lain : UU No. 24 Tahun 1992, UU no 23 Tahun 1997, PP No. 47 Tahun 1997, dan PP No. 69 Tahun 1996, dll.

3. Kurun Pelaksanaan RTRW Jawa Tengah yang telah mencapai 4 Tahun, yang dari segi peraturan perundang-undangan memang sudah saatnya dilakukan.

Untuk keperluan revisi/penyempurnaan tersebut telah dilakukan proses peninjauan kembali terhadap status Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah 2003-2018 sesuai Pasal 13 ayat (2) UU No 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Dalam hal penyempurnaan secara menyeluruh menunjukkan ada beberapa akibat yang diakibatkan oleh beberapa faktor :

- a. Substansi rencana (data, analisa, dan muatan rencana) yang tidak lagi sah
- b. Adanya penyimpangan faktor internal yang besar didalam pelaksanaan rencana, serta
- c. Terjadinya perubahan faktor-faktor eksternal yang besar dan signifikan

### **3. Proses Penyusunan Tata Ruang di Propinsi Jawa Tengah 2003 -2018**

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.

Sebagai konsekuensi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, maka kewenangan Kabupaten/Kota dalam menyusun kebijakan penataan ruang bertambah besar serta mengakibatkan pengurangan kewenangan Propinsi dalam penataan ruang Kabupaten/Kota.

Dalam melakukan suatu proses penyusunan tata ruang wilayah di Propinsi Jawa Tengah, Pemerintah Daerah tetap memperhatikan dampak lingkungan yang tentunya sebagai suatu hal yang diperhatikan dalam pembangunan dari sektor riil.

Sebagai salah satu rencana tata ruang skala, Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi merupakan suatu tahapan penting dalam suatu proses penataan ruang secara keseluruhan, karena pada tahapan ini dirumuskan suatu konsep-konsep dan kebijakan pengembangan, serta koordinasi antara berbagai instansi terkait dalam suatu proses pengaturan 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:<sup>34</sup>

1. Konsisten : dalam arti proses penyesuaian, isi dan muatan RTRWP tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Penataan Ruang, RTRWN, dan peraturan perundangan terkait lainnya.
2. Operasional : dalam arti isi dan muatan RTRWP memenuhi tuntutan kebutuhan dan memperhatikan kemampuan implementasi serta kewenangan Pemerintah Daerah.

---

<sup>34</sup> Badan Pusat Statistik, *Jawa Tengah dalam angka 2005*, Propinsi Jawa Tengah, Halaman 97

3. Mudah : dalam arti meterinya mudah dipahami dan tidak rumit sehingga tidak mengundang interpretasi yang keliru dalam rangka pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah.
4. Utuh : dalam arti isi dan muatannya mencakup semua komponen dan materi penting yang perlu diakomodasikan dalam suatu Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi.
5. Fleksibel : dalam arti isi dan muatannya tidak " rigid " sehingga memberikan peluang untuk mengembangkan visi dan kreatifitas dalam pemanfaatan ruang wilayah.
6. Keberpihakan : dalam arti proses penyusunan mempertimbangkan secara spesifik/khusus upaya-upaya pemberdayaan ekonomi rakyat yang telah menjadi kebijakan nasional.

Adapun dalam hal ini, dalam usaha untuk terus merencanakan 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:

#### **Asas Perencanaan Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah**

Dengan mengacu pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 seharusnya tata ruang propinsi Jawa Tengah berasaskan:

**Keterbukaan**, yakni memperhatikan kesatuan kegiatan pemanfaatan ruang yang dilakukan oleh pemerintah (pusat, propinsi dan kabupaten/kota), sektor swasta/ dunia usaha dan masyarakat berdasarkan pertimbangan menyeluruh.

**Asas Daya Guna dan Hasil Guna**, yakni memperhatikan segenap potensi dan pemanfaatan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Manusia yang ada, agar dapat menghasilkan manfaat dan kualitas ruang yang optimal bagi wilayah.

**Asas Keserasian, Keseimbangan dan Keselarasan**, yakni memperhatikan persebaran penduduk, pertumbuhan serta keterkaitan antar sektor dan antar kawasan, agar tercapai keselarasan, keserasian dan keseimbangan struktur dan pola pemanfaatan ruang wilayah.

**Asas Keberlanjutan**, yakni memperhatikan kemampuan daya dukung SDA, lingkungan dan kepentingan generasi berikut agar tercapai kelestarian daya dukung secara berkelanjutan.

**Asas keterbukaan**, yakni memperhatikan adanya hak yang sama pada setiap masyarakat untuk menikmati manfaat dan atau nilai tambah ruang, serta hak untuk mendapatkan penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya akibat kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana.

**Asas Perlindungan Hukum**, yakni memperhatikan perlunya jaminan perlindungan hukum untuk memberikan kepastian dan rasa aman dalam berusaha terhadap setiap hak aas pemanfaatan ruang yang diberikan.

Berdasarkan prinsip dasar dan azas-azas perencanaan diatas, seharusnya penyusunan RTRWP Jawa Tengah 2003-2018 menggunakan 3 kegiatan yang sebenarnya ini telah tertuang dalam buku rencana, tapi kenyataan di lapangan tidak sesuai dengan perencanaan, yakni :

a. Pendekatan Wilayah

Pendekatan wilayah pada prinsipnya memandang wilayah sebagai suatu kesatuan sistem. Keselarasan unsur-unsur pembentuk wilayah yang meliputi SDA, SDB, SDM beserta kegiatan-kegiatannya yang meliputi kegiatan ekonomi, politik, sosial-budaya dan hankam berinteraksi membentuk tata ruang wilayah, baik yang direncanakan maupun tidak.

Mengingat wilayah suatu sistem tempat manusia bermukim dan mempertahankan kehidupannya, maka dalam penataan ruang yang paling utama diwujudkan adalah meningkatkan kinerja dan kualitas ruang wilayah untuk penyediaan produksi barang dan jasa yang cukup, pemukiman yang sehat dan kelestarian lingkungan.

Melalui pendekatan wilayah unsur-unsur pembentuk ruang akan dipadukan agar kinerja dan kualitas ruang wilayah senantiasa meningkat dalam lingkungan yang tepat lestari dan kondusif terhadap pengembangan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

b. Pendekatan Ekonomi

Pendekatan ekonomi dilakukan dengan 3 (tiga) cara, yakni :

1. Mengenali karakteristik kegiatan ekonomi saat ini dan potensi SDA yang dapat menunjang kegiatan ekonomi wilayah di masa yang akan datang. Selanjutnya merumuskan sektor/subsektor potensial yang dapat dijadikan sebagai sektor/subsektor unggulan wilayah dikaitkan dengan tujuan dan sasaran pertumbuhan ekonomi wilayah Jawa Tengah maupun nasional.

2. Mengenal faktor-faktor eksternal yang dapat dimanfaatkan sebagai peluang untuk meningkatkan kinerja pertumbuhan ekonomi wilayah Jawa Tengah. Faktor eksternal tersebut tidak hanya dilihat dalam konteks antar wilayah dalam skala nasional saja, tetapi juga antar kawasan ekonomi dalam skala yang lebih luas seperti IMSGT dan IMTGT.
3. Mengenal persiapan dan perkembangan globalisasi ekonomi (pasar bebas) yang berangsur dalam rangka APEC 2020. Pemahaman terhadap "Milestone" menuju pasar bebas dimaksud akan memudahkan penyusunan lebih lanjut skenario dan agenda strategik wilayah dalam rangka kesiapan Jawa Tengah menghadapi fenomena global.

c. Pendekatan lingkungan yang berkelanjutan

Pendekatan lingkungan yang berkelanjutan dilakukan dengan memandang wilayah Jawa Tengah sebagai suatu ekosistem, dengan sub-sub ekosistemnya. Kawasan-kawasan SDA di Jawa Tengah memiliki potensi yang besar dan perlu dilestarikan.

Kegiatan pembangunan yang mengubah tata ruang wilayah perlu dilakukan secara hati-hati untuk menekan seminimal mungkin terjadinya dampak negatif lingkungan terhadap keanekaragaman hayati, daya dukung ekosistem, dan mutu lingkungan wilayah. Melalui pendekatan lingkungan yang berkelanjutan diharapkan setiap kegiatan penataan ruang justru akan meningkatkan daya dukung ekosistem dan mutu lingkungan.

d. Pendekatan peran serta masyarakat

Peran serta masyarakat sangat dibutuhkan. Masukan berupa informasi, data, tanggapan dan saran-saran dll. Dengan demikian, diharapkan RTRWP yang tersusun akan lebih aspiratif dan dapat mewedahi berbagai kepentingan masyarakat.

Metode perencanaan tersebut disusun berdasarkan suatu kerangka berfikir logik, terdiri dari serangkaian tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara konsisten dan sistematis. Tahapan-tahapan dimaksud menjadi acuan di dalam penyusunan RTRWP Jawa Tengah 2003-2018

#### **4. Kesesuaian Proses Penyusunan Rencana Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah 2003- 2018 dengan kenyataan yang sebenarnya.**

Berdasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah yang mana telah dijelaskan pada Pasal 2 yang menyatakan bahwa RTRW Propinsi Jawa Tengah didasarkan atas azas tanggung jawab Negara, asas manfaat dan azas berkelanjutan<sup>35</sup>. Adapun maksud dari dikeluarkannya Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah 2003-2018 adalah sesuai dengan pasal 3 bahwa RTRW Propinsi Jawa Tengah dimaksudkan sebagai pedoman bagi pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Masyarakat dalam pemanfaatan ruang daerah secara berencana, terarah, terpadu dan berkesinambungan sesuai dengan kebijaksanaan pembangunan Nasional dan Daerah yang berkelanjutan.

---

<sup>35</sup> Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah, *Op.cit*, Halaman 61



Tujuan yang hendak dicapai dalam pembuatan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah bahwa tujuan RTRW Propinsi Jawa Tengah adalah untuk mewujudkan pemanfaatan ruang daerah yang serasi dan optimal sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daya dukung lingkungan serta sesuai dengan kebijaksanaan pembangunan Nasional dan Daerah yang berkelanjutan dan (Pasal 4 Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah )

Adapun sasaran Rencana Tata Ruang Wilayah Jawa Tengah 2003-2018 ini adalah untuk :

1. Memberikan arahan pengelolaan Kawasan Lindung dan Budidaya
2. Memberikan arahan pengembangan Kawasan Budidaya, sistem pusat-pusat pemukiman, sistem sarana dan prasarana wilayah, dan kawasan yang perlu diprioritaskan;
3. Memberikan arahan kebijaksanaan yang menyangkut tata guna tanah, tata guna air, tata guna pesisir, tata guna laut, tata guna udara, tata guna hutan dan tata guna sumber daya alam lainnya serta kebijaksanaan penunjang penataan ruang yang direncanakan;.

Perlu ditambahkan disini bahwa fungsi Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah 2003-2018 sesuai diatur pada Pasal 6 RTRWP Jawa Tengah adalah :

- a. Sebagai pedoman bagi pelaksanaan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang dalam lingkup daerah;
- b. Sebagai acuan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota

Kedudukan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah telah sesuai dengan Pasal 7 RTRWP Jawa Tengah adalah :

- a. Merupakan penjabaran dari Strategi Nasional Pembangunan Pola Tata Ruang dan merupakan matra ruang dari Program Pembangunan Daerah;
- b. Merupakan acuan, pengikat dan penyelaras dalam rangka keterpaduan penataan ruang antara Daerah dengan Kabupaten/Kota;
- c. Merupakan dasar kebijaksanaan pokok pemanfaatan ruang Daerah sesuai dengan kondisi wilayah dan berazaskan pembangunan yang berkelanjutan.

Berbagai kebijaksanaan pembangunan daerah telah dirumuskan sebagai landasan untuk perencanaan dan program penataan ruang yang bertujuan untuk peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat di Propinsi Jawa Tengah. Hal yang perlu digarisbawahi dalam perencanaan tata ruang wilayah di Propinsi Jawa Tengah adalah pada penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi rakyat Indonesia. Sedangkan penataan penggunaan tanahnya harus dilakukan secara terencana demi kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam penataan penggunaan tanah adalah antara lain hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah pertanian dan perkotaan, serta pencegahan penelantaran tanah. Berbagai upaya untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah perlu dilakukan agar tidak merugikan kepentingan rakyat.

Kelembagaan pertanahan perlu disempurnakan agar makin terwujud sistem pengelolaan pertanahan yang terpadu, serasi, efektif dan efisien. Penataan

kelembagaan tersebut meliputi tertib administrasi, tertib hukum, tertib penggunaan serta tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup<sup>36</sup>. Kegiatan pengembangan administrasi pertanahan perlu ditingkatkan pula, ditunjang dengan perangkat analis dan perangkat sistem informasi pertanahan yang makin baik.

Penataan dan pengelolaan wilayah dan penempatan sub-sub sistem tata ruang perlu dilakukan secara seimbang dan optimal.

## **B. Kedudukan Kajian Tata Ruang terhadap Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup di Propinsi Jawa Tengah**

Dengan mendasarkan pada pola dan stuktur atas manfaat yang hendak dicapai dari suatu manfaat akan pencapaian tujuan yang berupa pemanfaatan ruang maka sesuai dengan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 21 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah maka, **Pola dan Struktur RTRW Propinsi Jawa Tengah dikelompokkan menjadi 5 (lima) rencana yang sesuai dengan pasal 14 Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2003 yang meliputi**<sup>37</sup>

1. Sistem Kota-Kota
2. Kawasan Lindung
3. Kawasan Budidaya
4. Pengembangan Sistem Sarana dan Prasarana Wilayah
5. Pengembangan Kawasan Strategis dan Kawasan Prioritas.

### **1. Pola dan Struktur Sistem Kota-Kota**

---

<sup>36</sup> Soehino, SH, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, (Yogyakarta : Penerbit Liberty, 1980), Hal 90

<sup>37</sup> *Ibid*, Hal 88-89

Pola dan stuktur yang menjadi dasar dari suatu kegiatan perencanaan tata ruang wilayah propinsi Jawa Tengah ini dengan mendasarkan pada Pasal 15 Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2003 yang mana dalam hal ini menjelaskan mengenai sistem kota-kota dan maksud dari sistem kota-kota itu sendiri.

Sistem kota menurut Pasal 15 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2003 ini adalah suatu sistem yang menggambarkan sebaran kota, fungsi kota-kota dan hierarki fungsional kota-kota yang terkait dengan pola transportasi dan prasarana wilayah lainnya dalam ruang wilayah Daerah.

Adapun sebagaimana yang dimaksud sebagai sistem kota ini meliputi pada 3 (tiga) pusat kegiatan yaitu :<sup>38</sup>

1. Pusat Kegiatan Nasional

Yang dimaksud dengan Pusat Kegiatan Nasional ini adalah Kota yang mempunyai potensi sebagai suatu pintu gerbang ke kawasan-kawasan Internasional dan mempunyai potensi untuk mendorong daerah sekitarnya serta sebagai pusat jasa, pusat pengolahan, simpul transportasi yang melayani beberapa Propinsi dan Nasional

2. Pusat Kegiatan Wilayah

Yang dimaksud dengan Pusat Kegiatan Wilayah adalah kota sebagai pusat jasa, pusat pengolahan dan simpul transportasi yang melayani beberapa kabupaten/Kota, pusat jasa pelayanan pemerintahan untuk beberapa Kabupaten/Kota, pusat pelayanan jasa yang lain untuk beberapa Kabupaten/Kota.

3. Pusat Kegiatan Lokal

---

<sup>38</sup> Dollaris Riauwati & S. Puradimadja, *Governance dalam Pengelolaan Perkotaan , Studi Enviromental Governanc* , ( Bapernas: UNDP,2000 ), Halaman 3

Yang dimaksud dengan Pusat Kegiatan Lokal ini adalah kota sebagai pusat jasa, pusat pengolahan dan simpul transportasi yang mempunyai pelayanan 1 (satu) Kabupaten atau beberapa Kecamatan, yang bersifat khusus dalam arti mendorong perkembangan sektor strategis.

## **2. Pola dan Struktur Kawasan Lindung dan Kawasan Budaya**

Dalam Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 21 Tahun 2003 yang dijabarkan dalam Pasal 16 bahwa yang dimaksud dengan Kawasan Lindung ini meliputi :

### **a. Kawasan yang Memberikan Perlindungan Kawasan Bawahannya**

Adapun kawasan yang memberikan perlindungan kawasan budayanya sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 ini adalah:

**Kawasan Hutan Lindung :**

Merupakan jenis kawasan hutan yang memiliki sifat khas yang mampu memberikan perlindungan kawasan sekitar maupun bawahannya sebagai pengatur tata air, pencegah banjir dan erosi serta memelihara kesuburan tanah.

Adapun dalam hal ini tujuan dibangunnya kawasan hutan lindung masuk dalam bagian rencana tata ruang wilayah propinsi Jawa Tengah adalah sebagai sarana untuk mencegah terjadinya erosi, bencana banjir, sedimentasi dan untuk menjamin ketersediaan unsur hara tanah, air tanah, dan air permukaan.

Kawasan lindung diluar kawasan hutan yang mempunyai kriteria fisiografi seperti : hutan lindung

**Kawasan bergambut :**

Merupakan jenis kawasan yang pembentuk tanahnya sebagian besar berupa sisa-sisa bahan organik yang tertimbun dalam waktu yang lama. Adapun

sebagai bahan pertimbangan kawasan bergambut masuk dalam rencana tata ruang wilayah Propinsi Jawa Tengah adalah sebagai sarana mengendalikan hidrologi wilayah yang berfungsi sebagai penambat air dan pencegah banjir, serta melindungi ekosistem yang khas di kawasan yang bersangkutan.

Kawasan Resapan Air :

Merupakan jenis daerah yang mempunyai kemampuan tinggi untuk meresapkan air hujan sehingga merupakan tempat pengikisan air bumi yang berguna sebagai sumber air.

b. Kawasan Perlindungan Setempat

Adapun kawasan yang dimaksud sebagai kawasan perlindungan setempat ini meliputi:

Sempadan Pantai :

Wilayah sempadan pantai merupakan suatu kawasan tertentu sepanjang pantai yang mempunyai manfaat penting untuk mempertahankan kelestarian fungsi pantai.

Sempadan Sungai :

Merupakan kawasan sepanjang kanan-kiri sungai termasuk sungai buatan/kanal/saluran irigasi primer, yang mempunyai manfaat penting untuk mempertahankan kelestarian fungsi sungai. Adapun tujuan dari perlindungan ini adalah sebagai sarana untuk melindungi sungai dari kegiatan manusia yang dapat mengganggu dan merusak kualitas air sungai, kondisi fisik pinggir dan dasar sungai, serta mengamankan aliran sungai.

Kawasan Sekitar Danau/Waduk/Rawa :

Merupakan jenis kawasan tertentu disekeliling danau/waduk yang mempunyai manfaat penting untuk mempertahankan kelestarian fungsi danau dan waduk. Adapun yang menjadi pertimbangan Propinsi Jawa Tengah memasukkan kawasan ini sebagai bagian dari rencana tata ruang wilayah adalah sebagai saran untuk melindungi mata air dari kegiatan budidaya yang dapat mengganggu kelestarian fungsi danau atau waduk.

Kawasan Sekitar Mata Air :

Merupakan kawasan disekeliling mata air yang mempunyai manfaat penting untuk mempertahankan kelestarian fungsi mata air. Adapun manfaat dari perencanaan ini di harapkan untuk melindungi mata air dari kegiatan budidaya yang dapat merusak kualitas air dan kondisi fisik kaawasan sekitarnya.

c. Kawasan Suaka Alam, Pelestarian Alam dan Cagar Budaya

Adapun yang dimaksud dengan kawasan suaka alam, pelestarian alam dan cagar budaya sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2003 ini adalah :

Kawasan Cagar Alam adalah kawasan suaka alam yang karena keadaan alamnya mempunyai kekhasan tumbuhan, satwa dan ekosistem atau ekosistem tertentu yang perlu dilindungi dan perkembangannya berlangsung secara alami.

Suaka marga satwa adalah kawasan suaka alam yang mempunyai ciri khas berupa keanekaragaman dan atau keunikan jenis satwa yang kelangsungan hidupnya dapat dilakukan pembinaan terhadap habitatnya.

Kawasan Cagar Alam Laut adalah kawasan cagar alam yang berada digugusan atol, kepulauan, perairan khusus, atau yang berbatasan dengan daratan.

Kawasan Suaka Alam Laut Dan Perairan Lainnya adalah daerah yang memiliki ekosistem khas di lautan maupun perairan lainnya, yang merupakan habitat alaminya yang memberikan tempat maupun perlindungan bagi perkembangan keanekaragaman tumbuhan dan satwa yang ada.

Kawasan pantai berhutan bakau adalah kawasan pesisir laut yang merupakan habitat alami hutan bakau yang berfungsi memberi perlindungan kepada peri kehidupan pantai dan lautan.

Kawasan taman nasional adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan perkembangan ilmu pengetahuan, pendidikan, pariwisata dan rekreasi, serta perlindungan ekosistem.

Kawasan Taman Nasional Laut adalah kawasan taman nasional yang berada di perairan.

Kawasan Taman Hutan Raya adalah kawasan kelestarian alam untuk tujuan koleksi tumbuhan dan atau satwa yang alami atau buatan, jenis asli atau bukan asli, yang dimanfaatkan bagi pengembangan ilmu pengetahuan, pendidikan dan latihan, menunjang budaya, pariwisata dan rekreasi.

Kawasan Taman Wisata Alam adalah kawasan pelestarian alam yang terutama dimanfaatkan untuk kepentingan pariwisata dan rekreasi alam.

Kawasan Taman Wisata Laut adalah kawasan taman wisata alam yang berada di gugusan karang kepulauan dan perairan khusus yang berbatasan dengan daratan.



Kawasan Taman Buru adalah kawasan yang didalamnya terdapat satwa buru dan memungkinkan untuk diselenggarakan secara teratur serta ditetapkan dan dibina untuk kepentingan rekreasi dan perburuan.

Daerah Perlindungan Plasma Nutfah adalah kawasan yang karena keadaan flora dan atau faunanya perlu dilindungi secara khusus untuk melestarikan ekosistemnya.

Daerah Perlindungan Plasma Nutfah Perairan adalah daerah perlindungan plasma nutfah yang berada di perairan laut dan perairan daratan berupa gugusan karang, kawasan pesisir, muara sungai dan atau jenis perairan lainnya.

Daerah Pengungsian Satwa adalah kawasan yang karena keadaan dan karena sifat fisiknya perlu dibina dan dipertahankan dengan maksud sebagai tempat hidup dan kehidupan satwa tertentu yang dilindungi. Areal yang ditunjuk merupakan wilayah kehidupan satwa yang sejak semula menghuni areal tersebut.

Kawasan Cagar Budaya Dan Ilmu Pengetahuan :

Merupakan lokasi bangunan hasil budaya manusia yang bernilai tinggi maupun bentukan geologi alami yang khas. Adapun fungsi dari hal ini melindungi kekayaan budaya peninggalan sejarah, bangunan arkeologi dan lain serta keanekaragaman bentukan geologi, yang berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan dari ancaman kepunahan yang disebabkan oleh kegiatan alam maupun manusia.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pengembangan*, (Jakarta : Djambatan, 1994), Halaman 98

d. Kawasan Rawan Bencana Alam

Adapun yang dimaksud dengan kawasan rawan bencana alam sebagaimana yang dimaksud pada pasal 16 ini adalah

kawasan rawan bencana banjir adalah tempat yang secara rutin setiap musim hujan mengalami genangan lebih dari enam jam pada saat hujan turun dalam keadaan musim hujan normal. Kawasan rawan banjir merupakan kawasan lindung yang bersifat sementara sampai dengan teratasinya masalah banjir secara menyeluruh dan permanen di tempat tersebut.

kawasan rawan bencana tanah longsor adalah gerakan tanah yang kawasan serta kondisi tanahnya mudah longsor karena terdapat zona yang bergerak akibat adanya patahan atau pergeseran batuan induk pembentuk tanah.

kawasan rawan bencana letusan gunung berapi adalah kawasan dengan jarak atau radius tertentu dari pusat letusan yang bergerak langsung dan tidak langsung dengan tingkat kerawanan yang berbeda dan kawasan yang berupa lembah yang menjadi daerah aliran lahar dan lava.

kawasan rawan bencana lain, Kawasan ini dibagi menjadi tiga yaitu :

1. kawasan rawan bencana gas beracun adalah kawasan tempat keluarnya gas beracun dari tubuh bumi yang membahayakan akibat vulkanisme
2. kawasan rawan bencana gempa bumi adalah kawasan yang pernah dan kemungkinan dapat mengalami bencana gempa bumi dengan tingkatan daerah terlarang, daerah berbahaya, daerah agak berbahaya dan daerah aman.

3. kawasan rawan bencana gelombang pasang adalah kawasan yang mengalami bencana gelombang pasang.

### **3. Pola dan Struktur Pengembangan Sistem Sarana dan Prasarana Wilayah**

Dalam hal ini pemerintah daerah Propinsi Jawa Tengah dalam pengembangan sistem dan sarana dan prasarana wilayah telah membuat rencana-rencana yang digunakan sebagai pedoman dalam penataan tata ruang wilayah di Propinsi Jawa Tengah, hal ini telah diatur melalui Perda Propinsi Jawa Tengah No 21 Tahun 2003 Tentang Rencana Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah yang mana pada hal ini termaktub pada pasal 23 yang mana mengatur tentang pengembangan sistem sarana dan prasarana dari Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah yang didalamnya meliputi Tiga aspek, yaitu :

1. Pengembangan sistem sarana dan prasarana wilayah ;
2. Pengembangan sistem sarana dan prasarana wilayah perkotaan;
3. Pengembangan sistem sarana dan prasarana wilayah pedesaan.

Dalam hal ini pengembangan sistem sarana dan prasarana wilayah sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 23, meliputi pengembangan transportasi jalan, pengembangan transportasi jalan rel, dan pengembangan transportasi sungai, danau dan penyebrangan transportasi laut dan pengembangan transportasi udara serta pengembangan energi.

Pengembangan transportasi sungai, danau dan penyebrangan mempunyai peranan yang hampir sama dengan pengembangan transportasi laut yang didalamnya terdiri dari :

1. Peningkatan sarana dan prasarana penunjang pelabuhan tanjung mas Semarang sebagai pelabuhan internasional HUB merupakan pelabuhan utama primer.
2. Peningkatan fungsi pelabuhan tanjung intan cilacap sebagai pelabuhan internasional merupakan pelabuhan utama sekunder.
3. Peningkatan fungsi pelabuhan juwana dan pelabuhan tegal sebagai pelabuhan nasional merupakan pelabuhan utama tersier.
4. Pengembangan pelabuhan regional merupakan pengumpan primer di jepara, rembang, batang, karimunjawa dan brebes.
5. Pengembangan pelabuhan lokal merupakan pengumpan sekunder di lasem, wiradesa dan pemalang.
6. Pengembangan pelabuhan di wonorejo kabupaten kendal dan keburuhan di kabupaten Purworejo menjadi pelabuhan pengumpan primer.
7. Pengembangan angkutan peti kemas pelabuhan tanjung intan cilacap dengan jaringan strategis yaitu Benoa – Cilacap – Lampung ke Singapura.
8. Peningkatan peran terminal peti kemas jebres surakarta, untuk mengantisipasi peningkatan volume barang.

Pengembangan transportasi udara yang dikembangkan pemerintah daerah Propinsi Jawa Tengah yang meliputi peningkatan kegiatan ekonomi kawasan dan kegiatan pariwisata adalah<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Wawancara dengan Ibu Endang Retno , Staff Pemasaran Dinas Pariwisata Propinsi Jawa Tengah, Semarang, Tanggal 8 September 2006

1. Peningkatan fungsi bandara Adi sumarmo Solo sebagai bandar udara pusat penyebaran rute penerbangan Luar Negeri dan Dalam Negeri dan embarkasi haji dan wisatawan.
2. Peningkatan fungsi bandara ahmad yani semarang sebagai bandar udara pusat penyebaran untuk melayani rute penerbangan luar negeri dan dalam negeri.
3. Peningkatan fungsi bandara tunggul wulung cilacap dan bandara dewandaru karimunjawa sebagai bandar udara bukan penyebaran yang ruang udara disekitarnya dikendalikan.
4. Pengembangan lapangan terbang ngloram cepu, lapangan terbang mortoloyo tegal dan lapangan terbang wirasaba purbalingga sebagai bandar udara bukan penyebaran yang udara disekitarnya tidak dikendalikan.

#### **4. Pola dan Struktur Pengembangan Kawasan Strategis dan Kawasan Prioritas**

Adapun pengembangan kawasan strategis dan kawasan prioritas dijadikan oleh pemerintah daerah masuk sebagai bagian dalam rencana tata ruang wilayah propinsi jawa Tengah telah dimasukkan dalam Rencana tata ruang wilayah propinsi jawa Tengah melalui Perda No 21 Tahun 2003 khususnya diatur pada pasal 27, yang pada pasal ini dijelaskan bahwa pengembangan kawasan priopritas yang bersifat strategis ditetapkan dengan skala pandang nasional dan daerah sesuai dengan prioritas kebutuhan dan kegunaannya. Adapun pengembangan kawasan priopritas ini meliputi pengembangan kawasan andalan yang terdapat di cilacap, kebumen, borobudur dan sekitarnya, surakarta, boyolali, sukoharjo, karanganyar, wonogiri, sragen dan klaten, juwana, jepara, kodus dan pati, daerah

kedungsapur yang meliputi kendal, demak, unggaran, salatiga, semarang dan purwodadi, serta kawasan bergas yang meliputi brebes, tegal dan slawi.

Pengembangan kawasan strategis pertumbuhan yang berpotensi untuk pengembangan pelayanan nasional yang terdiri dari daerah cilacap, purwokerto, borobudur, prambanan, surakarta, kodus, semarang. Sedangkan pengembangan kawasan strategis pertumbuhan cepat pemerataan dan keseimbangan meliputi daerah magelang, kartasura klaten, juwana pati, unggaran, bawen, amabarawa, pekalongan sebagai sentral kawasan pertumbuhan cepat sedangkan daerah banjarnegara dan grobogan sebagai daerah pemerataan dan keseimbangan.

Pengembangan kawasan prioritas konservasi dan perlindungan terhadap bencana alam terdiri dari kawasan prioritas konservasi yang meliputi kawasan segara anakan, dataran tinggi dieng, sindoro sumbing dan daerah aliran sungai kali garang. Sedangkan kawasan prioritas perlindungan terhadap daerah bencana alam meliputi, kawasan pantai selatan dan kawasan pantai utara. Adapun pengembangan kawasan tertinggal pemerintah daerah propinsi jawa Tengah dalam hal pengembangan kawasan tertinggal ini menitikberatkan pada semua kabupaten dan kota di wilayah propinsi jawa Tengah.

Dalam hal pengembangan kawasan khusus pertahanan dan keamanan, kawasan yang digunakan oleh institusi pertahanan negara (Komando daerah militer IV / Diponegoro) dan keamanan (Kepolisian daerah dan institusi keamanan jawa Tengah yang terdiri dari kawasan yang mempunyai nilai strategis dan kawasan latihan serta pengembangan kawasan dalam rangka pangkal perlawanan.

Pengembangan kawasan kerjasama strategis dalam daerah meliputi kerjasama antar daerah kabupaten atau kota, kawasan kerjasama antar kawasan seperti halnya kawasan Solo – Selo – Borobudur dan kawasan Selatan – Selatan serta kawasan kerjasama strategis intra kabupaten/kota yang didalamnya mencakup tiap-tiap kabupaten dan sekitarnya.

Dalam hal pengembangan kawasan kerjasama perbatasan antar daerah, pemerintah daerah propinsi Jawa Tengah mengatur secara jelas yang didalamnya meliputi joglo semar yaitu kerjasama perbatasan antara Jawa Tengah dan DIY serta kawasan kerjasama antara pemerintahan daerah propinsi Jawa Tengah dengan daerah atau kawasan tetangga, sedangkan pengembangan kawasan prioritas ini haruslah memiliki kriteria sebagai usaha untuk mengefektifkan kawasan-kawasan yang mempunyai kontribusi terhadap pencapaian sasaran secara nasional, kawasan yang tidak masuk dalam deliniasi kawasan tertentu dan andalan tetapi dari dimensi daerah memiliki peranan untuk pertumbuhan dan pemerataan yang besar, kawasan yang memiliki permasalahan ruang yang harus segera ditangani. Dalam hal ini, pengembangan kawasan prioritas sebagaimana dimaksud diatas merupakan bagian yang tak terpisahkan dari peraturan daerah disini.

#### **A. Arah Kebijakan Penatagunaan Air Dalam Rencana Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah**

Air merupakan sumber daya strategis yang harus dikelola dengan sebaik-baiknya agar pemanfaatannya secara adil untuk berbagai kepentingan pembangunandapat terus menerus berkelanjutan dengan senantiasa menjaga kelestarian potensi alami. Penatagunaan air perlu dirumuskan secara serasi dengan

penatagunaan tanah dan penatagunaan SDA lainnya dalam satu kesatuan tata ruang yang dinamis berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Berdasarkan rencana tata ruang yang telah dikemukakan diatas dirumuskan arahan kebijakan penatagunaan air di wilayah Jawa Tengah.berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah Tahun 2003-2018 yang terdapat dalam buku rencana akan diuraikan dibawah ini.

### **1. Persediaan Air**

Sejalan dengan bertambahnya penduduk dan kegiatan pembangunan di wilayah Propinsi Jawa Tengah maka kebutuhan air untuk berbagai keperluan akan meningkat di masa depan. Air yang ada dialam merupakan sumber daya yang dapat diperbaharui (*renewable resources*)<sup>41</sup>, yang keberadaannya dan tersedianya sangat bergantung pada bagaimana manusia memandang dan memperlakukan ekosistem lingkungan terkait. Ekosistem yang terpelihara dengan baik akan mampu menyediakan air yang berlimpah, sebaiknya ekosistem yang rusak akan menyebabkan langkanya sumber daya air. Memperhatikan kebutuhan yang akan terus meningkat dan perlunya menjaga ekosistem lingkungan ini maka untuk ketersediaan air wilayah Jawa Tengah dimasa yang akan datang .

Di wilayah Jawa Tengah pada kawasan-kawasan bertanah mineral didaratan rendah dan perbukitan persediaan air dengan berbagai kuantitas dan kualitas dapat diperleh dari berbagai sumber yang relatif beragam, baik dari air permukaan (air di badan-badan sungai, danau, waduk, rawa-rawa, mata air dan lain-lain) maupun dari air tanah dangkal dan air tanah dalam. Pemanfaatan air

---

<sup>41</sup> Kantjono W.A.T, *Bumi Wahana : Strategi Menuju Kehidupan Yang Berkelanjutan*,(Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 1993), Halaman 55-56



untuk berbagai keperluan dikawasan-kawasan bertanah mineral ini hendaknya dilakukan secara rasional, efisien, dan terpadu antara sumber air permukaan dan air tanah dengan memperhatikan perkembangan pembangunan, tingkat kebutuhan, fluktuasi debit air di musim penghujan dan musim kemarau.

Adapun dalam kawasan-kawasan perkotaan, kawasan industri, kawasan pelabuhan laut utama, kawasan bandar udara utama dan lain-lain, terutama yang terdapat pada kawasan-kawasan potensial tumbuh cepat membutuhkan persediaan air yang relatif lebih banyak, baik itu untuk keperluan rumah tangga, domestik maupun non domestik. Dengan memperhatikan lokasi geografis kawasan-kawasan, apakah pada wilayah bertanah mineral, wilayah tanah bergambut, atau wilayah kepulauan maka pemanfaatan air untuk berbagai keperluan hendaknya dilakukan secara rasional, efisien dan terpadu dari berbagai sumber yang mungkin berdasarkan kondisi setempat, terutama dari sumber-sumber yang secara kuantitas dan kualitas memiliki potensi yang besar dan layak ekonomi, dengan tetap memelihara kelestarian potensi alaminya.

## **2. Peruntukan air**

*“Everything originated in the water, Everything is sustained by water”*, Seperti halnya tanah, air dan sumber daya strategis bersifat publik pemanfaatannya untuk berbagai kepentingan pembangunan harus dapat diakses oleh orang seorang, kelompok orang atau badan hukum secara adil, Tanpa air seluruh gerak kehidupan akan berhenti.<sup>42</sup> Dua pertiga tubuh manusia terdiri dari air, dan 70% permukaan bumi tertutup oleh air yang ada di dunia adalah air asin, dan sepertiga sisanya yang tidak asin membeku dalam bentuk es atau *glacier*.

---

<sup>42</sup> AL Slamet Ryadi, *Tata Kota*, ( Surabaja : Penerbit Bina Indra Karya, 1984 )Halaman 87

Namun, agak berbeda dengan air, air tidak bisa dikapling-kapling seperti halnya tanah. Oleh sebab itu untuk menjaga kelestarian potensi sumber daya air dan berkelanjutan pemanfaatannya maka semua air di alam pada sumber-sumbernya dikuasai oleh negara. Pemberian hal atas pengelolaan atas air kepada orang seorang, kelompok orang atau badan hukum terbatas pada pemanfaatannya untuk berbagai keperluan dan kepentingan pembangunan, yang pelaksanaannya dan pengawasan diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian tersebut diatas, maka berdasarkan rumusan arahan kebijakan peruntukan air di Wilayah Jawa Tengah sampai dengan tahun 2018 diarahkan sebagai berikut :

- a. Pemanfaatan air untuk berbagai kepentingan harus dilakukan secara serasi dan selaras dengan penatagunaan tanah dalam rangka mendukung perkembangan wilayah berdasarkan rencana tata ruang yang telah disusun. Alokasi pemanfaatan air untuk sektor/subsektor pembangunan dilakukan secara rasional, seimbang, dan adil dengan memperhatikan tingkat kebutuhan dan skala prioritas pembangunan disetiap daerah Kabupaten dan Kota.<sup>43</sup>
- b. Di wilayah Jawa Tengah daratan, pada kawasan-kawasan bertanah mineral, pemanfaatan air permukaan dan air tanah diarahkan pada:
  - 1) Air di badan-badan sungai yang berada di luar kawasan lindung dan merupakan sumber paling utama dengan debit yang besar dan kualitas air umumnya sedang sampai baik, dan dapat dimanfaatkan untuk keperluan irigasi pertanian, perikanan, air baku bagi penyediaan air bersih perkotaan/

---

<sup>43</sup> Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, 2003, *Buku Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah 2003-2018*, ( Jawa Tengah : Bappeda, 2003), Halaman 98

pedesaan dan untuk PLTA. Air di badan-badan sungai yang masuk dalam kawasan Lindung tidak boleh dimanfaatkan untuk berbagai keperluan yang telah disebut secara langsung di dalam kawasan, kecuali untuk kondisi khusus misalnya terdapat penduduk asli di kawasan hutan lindung.

- 2) Air pada sejumlah mata air di kawasan-kawasan perbukitan yang kondisi tutupan lahannya terpelihara dengan baik, dapat dimanfaatkan untuk industri kemasan dengan mempertimbangkan besaran debit yang aman bagi kelestarian mata air dan bagi keperluan-keperluan lain di kawasan bawahannya. Instalasi pengolahan/pengemasan air harus berada di luar radius 200m jalur perlindungan mata air. Dalam hal mata air dan jalur perlindungan 200m berada di dalam Kawasan Lindung (Kawasan Hutan Lindung, Suaka Margasatwa dan lain-lain), maka instalasi harus berada di luar batas Kawasan Lindung. Untuk ini air mesti dialirkan dengan pipa transmisi ke lokasi instalasi pengolahan/pengemasan.
- 3) Air di danau-danau yang berada di luar Kawasan Lindung dapat dimanfaatkan untuk perikanan, wisata dan rekreasi, serta berbagai sumber air bersih bagi penduduk setempat di musim kemarau. Mengingat kebutuhan air di danau-danau yang termasuk ke dalam kawasan lindung, sebaliknya tidak dilakukan sebagai bagian dari upaya menjaga fungsi lindung kawasan. Kalaupun harus dilakukan maka sifatnya terbatas dalam rangka pemanfaatan jasa lingkungan, misalnya untuk wisata dan rekreasi, atau karena kondisi yang khusus misalnya terdapat penduduk asli di kawasan hutan lindung.

- 4) Air di rawa-rawa permanen yang sumbernya dari air tanah dan berada di luar Kawasan Lindung dapat dimanfaatkan untuk perikanan dan sebagai sumber air bersih bagi penduduk setempat di musim kemarau. Pemanfaatan air di rawa-rawa yang termasuk dalam Kawasan Lindung, sebaliknya tidak dilakukan sebagai bagian dari upaya menjaga fungsi lindung kawasan, kecuali untuk kondisi khusus misalnya terdapat penduduk asli didalamnya.
- 5) Air dangkal di kawasan-kawasan pemukiman (perkotaan maupun pedesaan) dapat dimanfaatkan terutama untuk pemenuhan kebutuhan air bersih domestik (rumah tangga) pada skala penggunaan individual yang relatif kecil. Di kawasan-kawasan pertanian yang cukup jauh dari sungai dan atau belum mendapatkan sarana irigasi, maka air tanah dangkal dan air tanah dalam (bila ada potensi) dapat dimanfaatkan untuk pengairan, khususnya di musim kemarau dengan menggunakan system pompa. Di kawasan-kawasan pemukiman yang padat, pemanfaatan air tanah dangkal pada skala besar untuk kebutuhan non domestik tidak diijinkan. Air tanah dalam bila potensinya mencukupi dapat dimanfaatkan dengan perijinan dan pengawasan oleh Dinas yang berwenang di daerah,

### **3. Penggunaan air**

Sejalan dengan pengertian penggunaan air yang merupakan wujud dari kegiatan memanfaatkan air sesuai peruntukan yang ditetapkan, maka kebijakan penggunaan air di Wilayah Jawa Tengah sampai dengan 2018 diarahkan sebagai berikut :

- Mempermudah proses dan prosedur perizinan dalam rangka pemberian hak pemanfaatan dan pengelolaan atas air, khususnya pemanfaatan air bagi keperluan umum (orang banyak) dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah.
- Memberikan inisiatif dan kemudahan-kemudahan yang lain kepada pemegang hak pemanfaatan dan pengelolaan atas air yang telah melaksanakan program pemanfaatan air secara tepat waktu atau lebih cepat, sesuai peruntukan yang telah ditetapkan berdasarkan rencana tata ruang wilayah.
- Pengenaan sanksi hukum sebagai bentuk disinsentif kepada pemegang hak pemanfaatan dan pengelolaan atas air yang tidak melaksanakan program pemanfaatan air sebagaimana yang telah ditetapkan, setelah dikeluarkannya sebuah perizinan.
- Menyelesaikan berbagai permasalahan pemanfaatan atas air yang bisa timbul diantara pemegang hak maupun antara pemegang hak dengan penduduk dalam hal terjadi suatu klaim oleh penduduk setempat, agar program pemanfaatan air bagi kepentingan umum dapat berjalan sesuai dengan rencana.

#### **4. Pemeliharaan air**

Seperti dikemukakan diawal bahwa keberadaan dan ketersediaan air pada sumber-sumber dialam sangat tergantung pada bagaimana manusia memandang dan memperlakukan ekosistem lingkungan yang terkait. Ekosistem yang terpelihara dengan baik akan mampu menyediakan air yang melimpah, sebaiknya

ecosistem yang rusak akan menyebabkan langkanya sumber daya air. Atas dasar pemahaman ini maka kebijakan pemeliharaan air di wilayah Jawa Tengah sampai dengan 2018 seharusnya sudah diarahkan sebagai berikut :

- Memelihara kawasan-kawasan bertutupan hijau di dalam wilayah, utamanya Kawasan Hutan Lindung; dan Kawasan Resapan Air, untuk mengurangi *run off* dan memperbesar infiltrasi air ke dalam tanah sehingga terjaga kelestarian siklus hidrologis yang merupakan sumber utama bagi mata-mata air, sungai, danau dan air tanah ( dangkal maupun dalam ).<sup>44</sup>
- Melakukan pengendalian terhadap faktor-faktor penyebab perubahan variabel iklim makro, yaitu emisi gas Chlor dan lain-lain yang dapat merusak lapisan ozon dan merupakan penyebab terjadinya perubahan iklim global dimuka bumi ini. Fenomena pergeseran musim dapat mengganggu stabilitas daur hidrologis wilayah di permukaan bumi.
- Menerapkan secara konsisten kriteria dan standar teknis pemanfaatan air yang telah diterapkan melalui pengendalian yang ketat di lapangan. Pengendalian mencakup pengawasan ( pelaporan, pemantauan, dan evaluasi) serta kegiatan penertiban terhadap pemanfaatan air yang tidak sesuai peruntukan.
- Penerapan teknologi tepat guna dan ramah lingkungan dalam memanfaatkan air untuk berbagai kepentingan pembangunan, disesuaikan dengan kemajuan, perkembangan dan ketersediaan teknologi. Penerapan teknologi tepat guna dan ramah lingkungan ini merupakan elemen penting yang perlu tertuang di dalam kriteria dan standar teknis pemanfaatan air.

---

<sup>44</sup> *Ibid*, Hal 102

- Mengembangkan sikap bijak terhadap air, serta budaya hemat dan tepat guna dalam pemanfaatan air, dengan memandang bahwa air merupakan sumber daya strategis karunia Tuhan kepada bangsa Indonesia yang harus dijaga kelestariannya dan keberadaannya bagi kepentingan generasi sekarang dan yang akan datang.

## **B. Arahan Kebijakan Penatagunaan Tanah Dalam Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah**

### **1. Arahan Kebijakan Penatagunaan Tanah**

Tanah sebagai salah satu unsur utama ruang merupakan sumber daya strategis yang harus dikelola dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, agar pemanfaatannya untuk berbagai kepentingan pembangunan dapat menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Untuk maksud pengelolaan unsur ruang berupa tanah yang bersifat strategis tersebut maka, dalam rencana tata ruang propinsi perlu disusun arahan kebijakan penata gunaan tanah sebagai mana dimaksud pada pasal 21 ayat 2 butir g UU nomor 24 tahun 1992 tentang penataan ruang<sup>45</sup>. Selanjutnya berdasarkan arah kebijakan penata gunaan tanah dalam rencana tata ruang propinsi, untuk penjabaran yang lebih rinci pada tingkat rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota perlu disusun rencana penata gunaan tanah sesuai pasal 22 ayat 2 butir E UU Nomor 24 Tahun 1992. Arahan kebijakan penatagunaan tanah dalam rencana tata ruang wilayah dan rencana penatagunaan tanah dalam rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kota perlu dirumuskan secara serasi dengan penatagunaan air dan penatagunaan sumber

---

<sup>45</sup> *Ibid*, Hal 108

daya lainnya dalam satu kesatuan yang dinamis berdasarkan rencana tata ruang yang telah disusun. Penatagunaan tanah pada dasarnya merupakan upaya menata persediaan tanah, peruntukan tanah, penggunaan tanah, dan pemeliharaan tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan dikaitkan dengan aspek penguasaan dan kepemilikan tanah berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Persediaan tanah merupakan gambaran umum mengenai pasokan (supply) tanah dalam satu wilayah menyangkut gambaran secara fisik (jenis, sifat, kemampuan dan kesesuaian tanah) maupun secara hukum (status kekuasaan dan kepemilikan tanah). Peruntukan tanah adalah alokasi pemanfaatan, penguasaan dan kepemilikan tanah untuk kegiatan pembangunan yang ditetapkan berdasarkan rencana tata ruang wilayah dan ketentuan peraturan perundang-undangan dibidang pertanahan.

Adapun penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara seseorang, kelompok orang (termasuk masyarakat hukum adat), badan hukum dengan tanah yang dinyatakan dengan dinyatakan oleh suatu hak atas tanah. Dalam kerangka administrasi pertanahan nasional pengelolaan tanah di Indonesia didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan UUPA, serta berbagai peraturan perundangan terkait yang bersumber pada UUPA tersebut.

Berdasarkan status penguasaan dan kepemilikan, tanah secara umum dibagi menjadi 2 kelompok yaitu tanah yang dikuasai oleh negara (tanah negara) dan tanah yang dibebani oleh suatu hak (tanah hak yang ditetapkan



menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku <sup>46</sup>. Berdasarkan UUPA hak-hak atas tanah meliputi : hak milik (HM), hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), hak pakai (HP). Selain itu dalam pasal 3 UUPA juga mengakui keberadaan hak ulayat (hukum adat) sepanjang menurut kenyataannya masih ada, serta hak membuka tanah dan memungut hasil hutan pada pasal 46 yang hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan peraturan Pemerintah. Dari berbagai hak atas tanah tersebut, hak milik adalah yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah seperti tersebut pasal 20 UUPA.

Khusus menyangkut tanah-tanah negara yang berupa hutan (kawasan hutan negara) dan diusahakan sebagai hutan produksi dikenal beberapa hak, diantara yang utama adalah : hak penguasaan hutan berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 1999 dan penguasaan hutan tanaman industri (HPHTI) berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 7 Tahun 1990. dalam pasal 28 UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, untuk pemanfaatan pada hutan produksi dikenal beberapa perijinan yaitu : ijin usaha pemanfaatan kawasan, ijin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, ijin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu, ijin pemanfaatan ijin hasil hutan bukan kayu, ijin pungutan hasil hutan kayu, dan ijin pungutan hasil hutan bukan kayu. Adapaun untuk pemanfaatan hutan lindung sesuai pasal 26 UU Nomor 41 Tahun 1999 dikenal usaha pemanfaatan kawasan, usaha pemanfaatan jasa lingkungan dan ijin pungutan hasil hutan bukan kayu.

---

<sup>46</sup> Sing, Kho Tjany, *Beberapa Catatan Tentang UUPA*, (Semarang : Majalah Hukum dan Keadilan No 4, 2000), Hal 98

Dalam kerangka perwujudan catur tertib pertanahan (tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah, serta tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup). Tujuan penata guna tanah adalah untuk :

- a. Mewujudkan tertib penguasaan dan pemilikan tanah yang meliputi persediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan tanah, serta upaya pengendalian pemanfaatan tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.
- b. Mewujudkan ketersediaan tanah bagi berbagai kepentingan dan kegiatan pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah, masyarakat maupun kalangan dunia usaha sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan.
- c. Menjamin kepastian hukum dalam menggunakan tanah bagi setiap pemegang hak ( orang seorang, kelompok orang, termasuk kelompok hukum adat dan badan hukum ) yang memiliki hubungan hukum dengan tanah.

## **2. Persediaan Tanah**

Untuk wilayah Jawa Tengah daratan berdasarkan data perizinan dan investasi yang ada, di luar tanah –tanah yang telah dimiliki rakyat dan tanah-tanah yang diperuntukan bagi kawasan lindung, secara umum sudah sulit menemukan bidang-bidang tanah kosong yang belum dibebani surat hak atas tanah. Di wilayah tersebut perizinan di sektor kehutanan, perkebunan perumahan dan industri mendominasi peruntukan wilayah.

### 3. Peruntukan Tanah

Mengacu pada pengertian dan lingkup pengaturan peruntukan tanah yang mencakup alokasi pemanfaatan, penguasaan dan kepemilikan tanah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah seharusnya merumuskan kebijakan sebagai berikut

- a. Pemanfaatan tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan harus berpedoman dan mengacu sesuai arahan pemanfaatan ruang yang telah dirumuskan dalam RTRW Propinsi Jawa Tengah. Pemanfaatan menyimpang dari arahan yang telah digariskan dapat berdampak pada rendahnya produktivitas lahan dan menurunnya kualitas lingkungan, akibat dari pemanfaatan yang tidak sejalan dengan kemampuan dan tingkat kesesuaian lahan.
- b. Pemanfaatan tanah untuk kawasan lindung (kawasan hutan lindung, cagar alam, suaka margasatwa dan lain-lain) harus sesuai dengan fungsi-fungsi lindung yang telah ditetapkan. Pemanfaatan untuk fungsi bukan lindung dapat dilakukan di kawasan hutan lindung sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU Nomor 41 Tahun 1999 dan peraturan yang terkait), yaitu untuk usaha jasa lingkungan, pungutan hasil usaha bukan kayu dan pemanfaatan kawasan untuk kegiatan-kegiatan yang sejalan dan tidak mengganggu fungsi lindung kawasan.
- c. Pemanfaatan tanah untuk kegiatan budi daya sesuai arahan pemanfaatan dalam RTRW Propinsi Jawa Tengah, harus memperhatikan kriteria dan standar teknis pengelolaan tersebut dimaksudkan untuk menjaga

kelestarian potensi sumber daya tanah agar dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

- d. Bidang-bidang tanah yang telah dialokasikan pemanfaatannya untuk kawasan-kawasan lindung, kawasan hutan produksi tetap, dan kawasan hutan kemasyarakatan tidak diperbolehkan dilakukan alih fungsi kawasan ke kegiatan lain. Larangan ini dimaksudkan untuk tetap menjaga keseimbangan dan kelestarian ekosistem wilayah berkenaan dengan rasio dan luasan tutupan lahan berupa hutan yang harus tetap dipertahankan sesuai arahan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah.
- e. Untuk mendukung perwujudan swasembada pangan di wilayah Jawa Tengah, kawasan-kawasan pertanian tidak diperbolehkan dilakukan alih fungsi kegiatan, terutama lahan-lahan pertanian milik rakyat kecil yang harus diupayakan sedemikian ruap oleh pemerintah daerah agar tidak terjadi alih fungsi, antara lain dengan memperbaiki kondisi usaha pada pra maupun pasca panen secara intensif.
- f. Pemanfaatan tanah untuk pemukiman, kawasan industri, dan kegiatan-kegiatan lain pada sektor sekunder dan tersier diarahkan pada kawasan-kawasan yang tidak potensial atau tidak produktif untuk kegiatan-kegiatan sektor primer (kehutanan, perkebunan, pertanian, dll), Sebagai contoh kawasan-kawasan lahan basah eksisting yang telah beririgasi teknis dan semi teknis sama sekali tidak diperbolehkan dikonversi untuk kegiatan-kegiatan sector sekunder dan tersier.

- g. Untuk mewujudkan keadilan dan pemerataan penguasaan atas tanah sebagai sumber daya ekonomi bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka perlu dilakukan pembatasan terhadap luasan maksimal pemilikan tanah, hak usaha, hak pengelolaan dan lain-lain untuk berbagai kegiatan. Ketentuan luasan maksimal pemilikan tanah tersebut sebagai bagian dari upaya land reform hendaknya ditetapkan melalui Perda dengan mengacu pada peraturan yang lebih tinggi dan dengan memperhatikan kondisi serta permasalahan setempat. Terkait dengan permasalahan ini, khususnya menyangkut perijinan yang sudah ada dan memiliki hukum tetap seperti pada sektor kehutan dan perkebunan hendaknya penataan penguasaan dilakukan secara cerdas, hati-hati, bertahap, persuasif dan juga tidak revolusioner. Hal ini dikarenakan penanganan terhadap permasalahan yang sensitif tersebut tidak hanya menyangkut aspek legal (Hukum) semata tetapi juga menyangkut keberlanjutan sejumlah strategis yang melibatkan jumlah tenaga yang banyak di Jawa Tengah. Apabila penanganan tidak dilakukan secara bijak akan berdampak pada ketidakpercayaan sektor swasta pada pemerintah sebagai jaminan keamanan dan kepastian hukum dalam berinvestasi.
- h. Sebagai bentuk keterpihakan pada keberdayaan ekonomi rakyat maka bidang-bidang tanah yang pemanfaatannya didalam rencana tata ruang wilayah Propinsi Jawa Tengah diarahkan ke hutan rakyat (HR) kawasan perkebunan rakyat (PBR) dan kawasan *agro forest tree* (AGF) hanya diperbolehkan dikelola oleh rakyat, utamanya melalui wadah koperasi.

Usaha menengah dengan wilayah bermitra dengan koperasi diijinkan ikut mengelola kawasan perkebunan rakyat, sedangkan usaha besar dimungkinkan mengambiol bagian dalam pengelolaan pengawasan hutan dengan posisi kepemilikan dan kewenangan saham lebih besar dalam koperasi.

- i. Untuk kawasan hutan produksi tetap (HP) dan kawasan perkebunan negara atau swasta yang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah diarahkan pengelolaannya untuk usaha besar dan menengah, dimungkinkan untuk koperasi milik rakyat yang memiliki kemampuan yang cukup untuk mengelola didalamnya. Bagi koperasi kecil setempat yang relatif belum memiliki kemampuan keterlibatan melalui kemitraan dengan usaha besar dan menengah, khususnya sebagai persyaratan pada proses perpanjangan dan penerbitan perijinan baru oleh perusahaan yang menengah. Langkah kebijakan ini hendaknya dipandang sebagai solusi persuasif berkenaan masalah perijinan skala besar.
- j. Untuk kawasan pertanian lahan basah (LB) dan kawasan pertanahan lahan kering (LK) yang dalam rencana tata ruang wilayah propinsi diarahkan pengelolaannya untuk rakyat, dalam hal rakyat setempat tidak memiliki kemampuan mengolah seluruh bidang-bidang tanah yang telah dicadangkan maka dimungkinkan usaha kecil menengah mengelola kawasan yang dimaksud. Hal ini dimaksudkan untuk mengoptimalkan upaya perwujudan swasembada pangan di wilayah, yang pengelolaannya

perlu diatur lebih lanjut oleh kepala daerah untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak sehat dengan usaha yang dihasilkan oleh rakyat.

#### **4. Penggunaan Tanah**

Sejalan dengan pengertian penggunaan tanah yang merupakan wujud dari kegiatan pemanfaatan tanah sesuai dengan peruntukan yang ditetapkan guna memperoleh berbagai manfaat pembangunan maka, kebijakan penggunaan tanah di wilayah Propinsi Jawa Tengah sampai dengan 2018 terjadi pengarahannya sebagai berikut :

- a. Mempermudah, mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan perijinan investasi di daerah, termasuk didalamnya pengurusan hak atas tanah yang akan diberikan, untuk mendorong terwujudnya penggunaan tanah untuk mewujudkan penciptaan iklim investasi iklim yang kondusif, dan peningkatan kawasan terhadap investasi.
- b. Memberikan insentif kepada investor yang telah menyelesaikan perijinan dan melaksanakan program pemanfaatan tanah secara tepat waktu sesuai dengan arahan pemanfaatan ruang wilayah. Insentif bisa dalam bentuk keringanan pajak, penggandaan berbagai barang modal, kemudahan lain dalam rangka ekspor.
- c. Pengenaan sanksi hukum sebagai bentuk disinentif kepada investor yang melalaikan dan menelantarkan proses perijinan, maupun yang tidak melaksanakan program pemanfaatan tanah sebagaimana yang telah ditetapkan setelah dikeluarkannya perijinan. Pengenaan sanksi antara lain

dalam bentuk pembatalan proses perijinan dan pencabutan perijinan yang telah diberikan.

- d. Menyelesaikan permasalahan tumpang tindih perijinan investasi dan konflik pemanfaatan tanah, baik yang terjadi di kawasan hutan lindung maupun kawasan budidaya. Peta status kawasan dan perijinan, dimana berdasarkan peta tersebut dapat direkomendasikan pemecahan masalah tumpang tindih dan konflik pemanfaatan.

#### **5. Pemeliharaan Tanah**

Selain fungsi ekonomi bagi peningkatan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagai mana dimaksud dalam pasal 6 UUPA. Hal ini berarti, bahwa pemanfaatan tanah oleh pemegang hak tidak boleh dilakukan sewenang-wenang hingga akan menimbulkan gangguan dan kerugian pada pihak lain maupun kepentingan lain yang lebih luas. Pada orang, badan hukum yang mempunyai hubungan dengan tanah untuk memelihara tanah dengan sebaik-baiknya, termasuk menjaga kesuburannya dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA). Atas landasan pengertian tersebut, maka kewajiban pemeliharaan tanah di wilayah Jawa Tengah sampai dengan 2018 terjadi pengarahannya sebagai berikut :

- a. Penerapan secara konsisten kriteria dan standar teknis pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budidaya yang telah ditetapkan oleh dinas atau instansi sektoral terkait, melalui pengendalian penggunaan tanah yang ketat dilapangan. Pengendalian mencakup kegiatan pengawasan ( pelaporan, pemantauan, dan evaluasi ) serta kegiatan penertiban terhadap



penggunaan tanah yang tidak sesuai peruntukan, yaitu dalam bentuk penebaran sanksi hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- b. Penerapan teknologi tepat guna dan ramah lingkungan dalam mengolah tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, disesuaikan dengan kemajuan perkembangan dan ketersediaan teknologi. Penerapan teknologi tepat guna dan ramah lingkungan ini merupakan elemen penting yang harus tertuang di dalam kriteria dan standar teknis pengelolaan kawasan sebagaimana telah disebut pada butir 1.
- c. Melakukan rehabilitasi tanah dan penghijauan kembali (reboisasi) kawasan kritis yang telah mengalami kerusakan lingkungan yang cukup parah dan mencegah serta menghentikan meluasnya kegiatan merusak pada kawasan yang terindikasi mengalami degradasi lingkungan ini terdapat di dalam kawasan lindung maupun kawasan budidaya.
- d. Memelihara kelestarian siklus hidrologi tanah untuk menjaga kualitas dan tingkat kesuburan tanah melalui pengendalian variabel iklim makro dan pemanfaatan kawasan lindung, khususnya kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya. Pengendalian variabel makro bersifat lintas regional atau nasional dan internasional, yang penting terutama adalah penanggulangan bersama berbagai sumber penyebab "efek rumah kaca" yang dapat menyebabkan perubahan iklim global di muka bumi.

## **C. Arahan Kebijakan Penatagunaan Sumber Daya Lainnya Dalam Tata Ruang Propinsi Jawa Tengah.**

### **1. Sumber Daya Tambang**

Wilayah Jawa Tengah memiliki potensi sumber daya tambang baik berupa bahan tambang golongan A (Migas) yang mana dalam hal ini brpusat didaerah cepu, minyak bumi yang dihasilkan dimanfaatkan untuk memproduksi berbagai jenis bahan bakar, minyak oli sebagai produk turunannya. Berbagai produk hasil minyak tersebut dan sebagian minyak mentah diespor ke luar negeri untuk menghasilkan devisa dan memnuhi kebutuhan dalam negeri. Dalam kaitan ini kebijakan yang perlu ditempuh adalah mengembangkan produk-produk baru dari bahan minyak bumi, mengupayakan terciptanya peningkatan nilai tambah ekonomi dan lapangan kerja yang sebesar-besarnya di dalam negeri khususnya di daerah penghasil. maupun golongan B (bahan galian contohnya pasir) khususnya pada daerah di kawasan pantai selatan Jawa Tengah. Mengingat kebutuhan akan bahan bangunan di daerah dan di dalam negeri cukup tinggi maka, pemanfaatannya untuk berbagai kebutuhan harus diprioritaskan bagi pemenuhan kebutuhan di dalam negeri. Dalam kaitan ini kebijakan yang perlu ditempuh adalah mengembangkan industri bahan baku dan konstruksi, menciptakan nilai tambah dan lapangan kerja sebesar-besarnya di daerah.

Dalam rangka pengusahaan bahan tambang yang telah dikemukakan diatas dalam hal lokasi tamang berada di kawasan budidaya maka kegiatan penambangan dapat dilakukan secara tertutup maupun terbuka, dengan

terlebih dahulu melakukan study AMDAL dan menyiapkan RKL dan RPL untuk pemulihan lingkungan bebas pertambangan. Dalam hal lokasi berada di kawasan lindung maka rencana tata ruang wilayah propinsi Jawa Tengah 2003-2018 mengharuskan agar sedapat mungkin dilakukan secara terbuka dan bahayang akan digali memiliki arti penting bagi daerah atau negara, maka itu harus dilakukan pengkajian secara ekstra hati-hati dengan mempertimbangkan kemungkinan penggunaan teknologi yang tidak merusak lingkungan dan fungsi lindung kawasan.

## **2. Sumber Daya Hutan**

Hutan memiliki tiga fungsi yaitu fungsi lindung, fungsi konservasi dan fungsi produksi. Kawasan hutan bagi fungsi lindung mencakup kawasan yang memberi perlindungan kawasan bawahannya (kawasan hutan lindung, kawasan hutan resapan air) serta kawasan perlindungan setempat.<sup>47</sup> Untuk fungsi konservasi mencakup kawasan suaka alam (cagar alam dan suaka marga satwa), suaka laut serta taman biota. Adapun untuk pelestarian fungsi produksi mencakup kawasan hutan produksi tetap, kawasan hutan produksi konvensi. Dalam rangka menjaga fungsi hidrologis dan iklim mikro wilayah, kawasan hutan berfungsi konservasi dan fungsi produksi pada dasarnya juga memiliki fungsi-fungsi lindung. Oleh sebab itu, bersama kawasan hutan berfungsi lindung, kawasan-kawasan hutan dengan fungsi konservasi dan fungsi produksi dijaga keutuhan dan kelestariannya.

---

<sup>47</sup> Wawancara dengan Joko Handoyo, Staff Umum Dinas Kehutanan Propinsi Jawa Tengah, Semarang, 7 September 2006

Kawasan hutan dengan fungsi konvensi dan konservasi yang sudah ada di wilayah Jawa Tengah memiliki arti yang sangat penting bagi daerah, untuk menjaga keutuhan dan kelestariannya perlu didukung melalui upaya hukum (aspek legal) dan kegiatan pengendalian yang ketat dilapangan. Dari segi hukum, bagi kawasan hutan yang berfungsi lindung yang belum memiliki status tetap dan atau sedang dalam proses pengukuhan status hendaknya dilakukan pemanfaatan dan pengukuhan status kawasan hutan. Kegiatan pengendalian yang ketat dilapangan mencakup kegiatan pengawasan

Berbagai jenis industri per kayu yang saat ini berkembang di wilayah propinsi Jawa Tengah khususnya meliputi pelaporan, pemantauan, dan evaluasi serta kegiatan penertiban meliputi pengenaan sanksi hukum diperlukan dalam rangka menanggulangi masalah penebangan liar. Di wilayah Jepara (pulp dan paper, ply wood, meubel, penggilingan kayu gelonong dan lain-lain) melibatkan jumlah tenaga kerja yang banyak dan mampu memberikan kontribusi yang tinggi pada daerah. Industri-industri tersebut terus berjalan dibutuhkan kawasan hutan produksi untuk menghasilkan bahan baku kayu yang dibutuhkan. Sejalan dengan kondisi makin terbatasnya lahan maka kebijakan pengembangan hutan produksi di Jawa Tengah perlu digalakkan lagi. Di sejumlah Kabupaten di Jawa Tengah peruntukan hutan produksi seringkali berbenturan dengan kepentingan daerah setempat yang ingin mengembangkan sektor lain bagi pembangunan di daerahnya. Menimbang berbagai permasalahan tersebut maka perlu dilakukan penataan kembali kawasan-kawasan hutan produksi bersama kawasan hutan berfungsi

lindung dan fungsi konservasi yang sudah ada, mampu mewujudkan fungsi hutan yang berwawasan lingkungan.

#### **D. Peran Serta Masyarakat Dalam Perencanaan Tata Ruang di Wilayah Propinsi Jawa Tengah**

Dalam hal kajian disini bahwa 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<sup>48</sup> :

##### **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**

---

<sup>48</sup> Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, *Buku rencana tata ruang wilayah propinsi jawa tengah 2003-2018*, (Semarang : Pemerintah Propinsi Jawa Tengah, 2003), Halaman 73

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, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992, Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996, Permendagri Nomor 9 Tahun 1998 sebagai suatu pedoman dalam tingkah laku masyarakat tersebut.

Keterlibatan masyarakat Jawa Tengah dalam perencanaan tata ruang yang kurang sesuai dengan kenyataan yang terdapat dilapangan, 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 social dan keterasingan dari kegiatan pembangunan, serta terjadinya segregasi keruangan (spatial segregation) yang dapat berdampak negtif 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 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992, Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996, Permendagri Nomor 9 Tahun 1998 sebagai pedoman pelaksanaannya.

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 mawadahi berbagai kepentingan masyarakat.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan dari uraian masing-masing bab diatas, maka dalam hal ini perlu penulis simpulkan bahwa :

1. 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 menyukseskan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Propinsi Jawa Tengah. Selanjutnya dalam hal ini kemudian di rumuskan 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 aparatur 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-program pembangunan antara dinas daerah dan instansi yang ada di bawahnya maupun yang ada di atasnya.
2. a. 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.

- b. Dalam kajian pelaksanaan dan hal-hal yang mendasarkan dari suatu proses ini maka Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah memperhatikan asas, maksud, tujuan, sasaran dan fungsi yang dalam hal ini terdapat dalam Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 21 Tahun 2003.
- c. Cara pengkajian dampak tata ruang terhadap kelestarian ruang terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup di Propinsi Jawa Tengah masih kurang jelas, hal ini terlihat dari Rencana Tata Ruang yang ada belum terlihat konsep pengkajian terhadap kelestarian lingkungan hidup di Propinsi Jawa Tengah, seperti :
  - 1) Masyarakat dalam hal ini mulai terlibat langsung dalam perencanaan Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah 2003-2018, hal inilah yang mulai untuk bisa ditekankan pada masyarakat mengenai arti penting peran serta masyarakat dalam rangka untuk melestarikan lingkungan hidup. Hal ini disinyalir juga dalam rangka peran masyarakat ini, telah termaktub dalam Pasal 11 Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2003 yangmana dalam hal ini dijelaskan bahwa masyarakat berperan aktif dalam rangka melakukan penyusunan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian RTRW Propinsi Jawa Tengah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 2) Dalam beberapa kajian sistem perencanaan sistem tata kota, kawasan lindung dan budaya, pola dan struktur sistem sarana dan prasarana, kawasan strategis dan prioritas, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah yakni :
- Sistem tata kota; diatur dalam pasal 15 Pemerintah Daerah Nomor 21 Tahun 2003, yang mana dalam hal ini Pemerintah Daerah membagi dalam beberapa sebaran yang menunjang penataan ruang.
  - Kawasan lindung dan budidaya; Pemerintah Daerah Jawa Tengah membagi kawasan menjadi beberapa kategori yang dirumuskan dalam pasal 16 Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 21 Tahun 2003.
  - Pola dan Struktur Sistem Sarana dan Prasarana serta Kawasan Strategis dan Prioritas; Pemerintah Daerah senantiasa memperhatikan beberapa ketentuan yang didalamnya termaktub dalam Peraturan Daerah yang dalam hal ini tentunya mendukung dari suatu rencana penataan ruang dan wilayah Propinsi Jawa Tengah.
- 3) Dalam hal arah kebijakan yang ditempuh oleh Pemerintah Daerah Jawa Tengah ini, Pemda senantiasa memperhatikan beberapa ketentuan yang tentunya menguasai hajat hidup orang banyak seperti; persediaan air, penatagunaan tanah dan persediaan sumber daya lainnya.
3. 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 :

- a. Keterbatasan kewenangan pemerintah daerah : Pada hakikatnya terdapat tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh Pemda yaitu fungsi pelayanan pada masyarakat (*Public service function*), Fungsi pembangunan (*Development function*), Fungsi menjaga ketentraman dan ketertiban (*Protective function*). Dari fungsi-fungsi diatas secara spatial memerlukan ruang gerak operasi yang menuntut kebutuhan akan tata ruang. Keterpaduan penanganan ketiga fungsi tersebut akan merupakan landasan bagi keterpaduan penyusunan tata ruang dan pembangunan yang utuh dan menyeluruh. Namun, seringkali terjadi kegiatan bongkar pasang yang seolah-olah tidak ada hentinya dan peruntukan lokasi yang selalu berubah menimbulkan citra kepastian hukum yang lemah di mata masyarakat.
- b. Keterbatasan kemampuan aparat : Meskipun Dinas dan instansi yang berkaitan dengan tata ruang sudah terbentuk, seperti misalnya Dinas Tata Kota, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Dinas Pertamanan dan sebagainya, namun kebanyakan diisi oleh aparat yang tidak memiliki latar belakang pendidikan perencanaan tata ruang sehingga dalam menyusun rencana tata ruang keberadaan dan bantuan mereka hanya bersifat kotemporer.
- c. Keterbatasan pendanaan :Seringkali keterbatasan pendanaan seringkali mengabaikan terlaksananya pembangunan daerah sesuai dengan rencana tata ruangnya.

- d. Kelemahan Managemen : Dilihat dari pengertian managemen sebagai pengelola sumber daya yang terbatas untuk mencapai hasil yang optimal, dapat dikatakan bahwa managemen tata ruang dan pembangunan daerah di Jawa Tengah masih jauh dari sempurna, disini dapat dilihat dari banyaknya tumpang tindih tugas yang serupa oleh berbagai instansi tanpa koordinasi yang baik
- e. Kelemahan mekanisme Pengendalian Pembangunan
- f. Kendala lain yang harus dicermati adalah lemahnya mekanisme pengendalian pembangunan, hal ini disebabkan antara lain karena Pemda seringkali tidak mempunyai akses terhadap rencana-rencana pembangunan sektoral, yang dibuat dan ditentukan oleh pusat, selain itu juga karena rencana-rencana yang telah disusun bisa berubah karena adanya investasi berskala besar yang tidak diduga sebelumnya, Pelanggaran terhadap rencana tata ruang yang ada, jarang sekali dikenai teguran, paksaan apalagi sanksi. Akibatnya para pelaku pembangunan cenderung untuk membangun sesuai dengan kehendak dan kepentingannya sendiri, mengabaikan kepentingan umum yang lebih luas.

## **B. SARAN**

Berdasarkan pada pengalaman serta penelitian serta dengan mendasarkan pada kesimpulan yang ada maka, penulis berusaha untuk menyarankan hal-hal sebagai berikut :

1. Dalam proses penyusunan Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah hendaknya lebih memperhatikan dan menekankan pada prinsip-prinsip dasar perencanaan yakni konsisten, operasional, mudah, utuh, fleksibel dan keberpihakan serta tetap

memperhatikan asas-asas perencanaan tata ruang yang berdasarkan pada Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 yakni memperhatikan asas keterpaduan, asas daya guna dan hasil guna, asas keserasian, keseimbangan dan keselarasan, asas keberlanjutan, asas keterbukaan dan asas perlindungan hukum. Serta dalam proses penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi ( RTRWP ) Jawa Tengah seharusnya lebih memperhatikan tahapan-tahapan dalam persiapan, penyusunan tahap peninjauan kembali RTRW Propinsi Jawa Tengah sebelumnya, tahapan pengumpulan data dan informasi, tahapan analisis, tahapan konsepsi, dan tahapan legalisasi rencana pembangunan daerah menjadi peraturan daerah.

2. 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 sebarang-benarnya tanpa merusak fungsi lingkungan hidup dan ekosistem hayati maupun non hayati yang senantiasa mengiringi suatu proses pembangunan.
3. 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. Dalam rangka memperoleh kebebasan dalam rangka penyusunan, pengawasan dan lain sebagainya hendaknya masyarakat juga diberi batasan wewenang dalam rangka memanfaatkan hasil alam yang ada sehingga masyarakat tidak semena-mena dalam memanfaatkan hasil atau sumber daya yang ada, Keterlibatan sector swasta dalam pembangunan daerah Jawa

Tengah bias dijadikan embrio untuk pertumbuhan daerah dimasa depan dengan basis ekonomi yang kuat serta dapat membantu meningkatkan penghasilan masyarakat setempat.