

**IDENTIFIKASI FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI  
PROSES IMPLEMENTASI RENCANA TATA RUANG KOTA  
DI KOTA SEMARANG**

**TUGAS AKHIR**

Oleh :  
**MUHAMMAD NASIR**  
**L2D 097 462**



**JURUSAN PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA  
FAKULTAS TEKNIK UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

**2004**

## ABSTRAK

*Kegiatan implementasi adalah cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2003). Tanpa adanya kegiatan implementasi, maka seluruh strategi pemanfaatan dan pengelolaan ruang kota hanya akan menjadi dokumen perencanaan yang tersimpan sebagai arsip penghias lemari kepala daerah atau kepala bappeda (Wahab, 1991; Nurmandi, 1999). Di Kota Semarang, dalam periode berlakunya Rencana Induk Kota (RIK) Kota Semarang tahun 1975 – 2000, baru sebagian kebijakan pemanfaatan ruang kota yang diterapkan dalam kegiatan pengelolaan kota (Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang, 1996; Brotosunaryo, 2003). Fenomena tersebut kemudian menimbulkan pertanyaan tentang faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi proses implementasi rencana tata ruang kota di Kota Semarang ?*

*Tujuan dari studi ini adalah untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan rencana tata ruang kota di Kota Semarang serta menyusun rekomendasi kebijakan terhadap proses penataan ruang di Kota Semarang*

*Analisis yang dilakukan dalam studi ini meliputi analisis pengidentifikasian faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi rencana tata ruang kota di Kota Semarang berdasarkan kasus-kasus pemanfaatan ruang kota menggunakan teknik kualitatif deskriptif serta pengidentifikasian faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi rencana tata ruang kota di Kota Semarang menggunakan teknik Delphi*

*Hasil yang diperoleh dari studi ini adalah faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi rencana tata ruang kota di Kota Semarang yang secara umum terdiri atas empat kelompok faktor, yaitu kelompok perencanaan dan substansi rencana, implementasi, monitoring dan evaluasi serta lingkungan eksternal. Keteridentifikasian faktor-faktor yang berpengaruh tersebut diharapkan akan membantu proses peningkatan kualitas implementasi rencana tata ruang kota di Kota Semarang pada masa yang akan datang.*

**Kata Kunci : faktor berpengaruh, implementasi rencana tata ruang kota**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kegiatan implementasi tata ruang merupakan tahap penting untuk mencapai tujuan kegiatan penataan ruang kota, karena implementasi pada prinsipnya adalah cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2003). Tanpa adanya kegiatan implementasi, maka seluruh strategi pemanfaatan dan pengelolaan ruang kota hanya akan menjadi dokumen perencanaan yang tersimpan sebagai arsip penghias lemari kepala daerah atau kepala bappeda (Wahab, 1991; Nurmandi, 1999) yang belum teruji kualitasnya dan tidak berfungsi sebagai instrumen regulasi dalam kegiatan penataan ruang kota (Healey, 1997). Disamping itu, tanpa adanya kegiatan implementasi, maka nilai guna kebijakan tidak akan dapat dirasakan oleh kelompok sasaran yang dituju oleh kebijakan tersebut (Danim, 2000).

Signifikansi kegiatan implementasi bahkan lebih dominan dibandingkan dengan kegiatan penyusunan rencana itu sendiri (Conyers, 1991; Wahab, 1991), karena produk perencanaan yang berkualitas bagus tidak akan mampu mencapai tujuan yang diharapkan bila proses implementasinya buruk, sementara rencana dengan kualitas rata-rata atau bahkan di bawah rata-rata akan relatif lebih mampu mencapai tujuan yang diharapkan bila proses implementasinya bagus (Pal, 1997).

Keharusan untuk mengimplementasikan rencana tata ruang kota kemudian menjadi lebih tegas ketika produk kegiatan perencanaan ruang kota tersebut ditetapkan sebagai peraturan daerah (perda) oleh pemerintah kota selaku pengelola kegiatan pembangunan kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD selaku wakil formal masyarakat kota dalam lembaga legislatif (UU No. 24 tahun 1992), karena telah menjadi dokumen hukum yang mempunyai kekuatan hukum dan bersifat mengikat (UU No. 5 Tahun 1974) sehingga harus ditaati oleh setiap pihak yang terkait dengan kegiatan pemanfaatan ruang pada lingkup wilayah administrasi kota yang bersangkutan (Syahrul Ibrahim dalam Darmawan, 2003; Brotosunaryo, 2003).

Meskipun kegiatan implementasi mempunyai peran yang signifikan terhadap keberhasilan kegiatan penataan ruang kota, namun kegiatan implementasi bukan merupakan kegiatan yang mudah untuk dilaksanakan. Proses implementasi bahkan lebih

sulit untuk dilaksanakan dibandingkan dengan proses perumusan/penyusunan kebijakan itu sendiri (Jones, 1991).

Kesulitan untuk mengimplementasikan kebijakan kemudian menyebabkan potensi kegagalan proses implementasi menjadi sangat besar (Hogwood, 1988), terutama di negara-negara dunia ketiga (Conyers, 1984). Kondisi tersebut kemudian membentuk kesenjangan antara substansi rencana tata ruang yang dirumuskan dengan pelaksanaannya dilapangan (Budihardjo. tanpa tahun). Akibatnya, harapan untuk mencapai tujuan perencanaan juga menjadi minimal.

Di Kota Semarang, yang merupakan lokasi kegiatan penelitian, diketahui bahwa secara umum baru sebagian kebijakan pemanfaatan ruang kota yang yang diterapkan dalam kegiatan pengelolaan kota. Data evaluasi pelaksanaan Rencana Induk Kota/RIK Kota Semarang tahun 1975 – 2000 mengungkapkan bahwa tingkat penerapan RIK mencapai 64,57 %, dengan demikian besaran kebijakan RIK yang tidak diimplementasikan mencapai 35,43 % (Pemerintah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang, 1996).

Merujuk kepada rencana peruntukan ruang yang termuat dalam RIK Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang tahun 1975 – 2000, diketahui bahwa kebijakan tata ruang kota yang diimplementasikan antara lain meliputi pembangunan fasilitas rumah sakit kota di Kecamatan Semarang Timur, pengembangan fasilitas pendidikan tinggi di Gunungpati dan Tembalang, pengembangan pusat pemerintahan/perkantoran di sepanjang Jl. Pahlawan serta di sekitar Tugu Muda hingga perlimaan Jl. Thamrin, Tanjung, Pemuda dan Tandean; pengembangan pusat perdagangan di sekitar Pasar Johar, Rejomulyo, sepanjang Jl. Pemuda dan Gajah Mada, sepanjang Jl. Pandanaran – Jl. A. Yani (Tugu Muda – Simpang Lima – Bangkong), sepanjang Jl. MT. Haryono – Peterongan, Pasar Bulu – Kalibanteng, sepanjang Jl. Majapahit, sepanjang Jl. Dr. Cipto serta di Jl. Imam Bonjol (perempatan Indrapasta – Oewa Asia); pengembangan pusat kebudayaan di Tegalwareng; pengembangan kawasan industri di Kecamatan Tugu/Semarang Barat, Genuk serta Plamongan Sari dan Plamongan Kidul; serta pengembangan kegiatan wisata di Gombel, wilayah konservasi Gunungpati dan Mijen, Taman Lele, Tinjomoyo, Pantai PRPP/Tawang Mas serta Pasar Johar. Sementara kebijakan yang tidak diimplementasikan antara lain adalah rencana pengembangan pusat kebudayaan di sekeliling Simpang Lima yang ternyata justru berkembang menjadi kawasan pusat perdagangan/jasa, belum dikembangkannya kawasan wisata Pulau Tirang yang direncanakan akan dilengkapi

dengan arena pacuan kuda, pemanfaatan lahan konservasi untuk fungsi non-konservasi serta perubahan fungsi sebagian trotoar menjadi lokasi kegiatan perdagangan informal/pedagang kaki lima.

Studi lain yang dilakukan di Kecamatan Semarang Utara dan Kecamatan Semarang Timur juga mengungkapkan bahwa di kedua kecamatan tersebut terjadi penyimpangan pemanfaatan ruang pada 29.606 persil lahan, dengan perincian 1.100 kapling (3,75 %) merupakan tanah kosong yang tidak ada bangunan fisiknya, 1.753 kapling (5,92 %) merupakan lahan yang bangunan di atasnya menyalahi ketentuan Koefisien Dasar Bangunan, 312 kapling (1,05 %) merupakan lahan yang pemanfaatannya menyalahi ketentuan Koefisien Lantai Bangunan, 652 kapling (2,20 %) merupakan lahan yang pemanfaatannya tidak sesuai dengan rencana guna lahan yang telah ditetapkan dan 2.005 kapling (6,77%) merupakan lahan yang bangunan di atasnya tidak sesuai dengan rencana Garis Sempadan Bangunan (Brotosunaryo, 2003).

Berdasarkan fakta di atas, diketahui bahwa secara umum, rencana tata ruang kota belum diimplementasikan secara konsisten dalam kegiatan pembangunan kota di Kota Semarang. Terdapat bagian tertentu dari rencana tata ruang kota yang diimplementasikan dan terdapat bagian lain dari substansi rencana tata ruang kota yang diabaikan keberadaannya.

Ketidakoptimalan kegiatan implementasi rencana tata ruang kota akan dapat menimbulkan permasalahan-permasalahan dalam kegiatan pembangunan kota, antara lain adalah bahwa (i) secara yuridis telah terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum yang secara sah berlaku dalam wilayah administrasi Kota Semarang karena kedudukan rencana tata ruang kota telah dikuatkan sebagai perda; (ii) dalam kaitannya dengan proses perkembangan kota, kegagalan untuk mengimplementasikan rencana tata ruang kota antara lain akan menyebabkan terjadinya proses perkembangan kota secara acak yang dapat menimbulkan kesemrawutan, upaya penyediaan infrastruktur menjadi mahal dan tidak efisien, pelipatgandaan biaya pembangunan akibat aktivitas spekulasi lahan dan terancamnya kelestarian lingkungan oleh kegiatan pemanfaatan lahan (Nurmandi, 1999); serta (iii) berkurangnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap profesi perencana kota, terhadap arti penting rencana tata ruang kota dalam kegiatan pembangunan kota dan terhadap ilmu perencanaan wilayah dan kota (DPU, 1980; Surbakti, 1994).