

8.3

TATA RUANG DI PROPINSI BALI

Oleh *I Nengah Suarca*

PERENCANAAN TATA RUANG

Lingkup Wilayah Propinsi

Perencanaan tata ruang oleh lembaga formal di Propinsi Bali sudah dilakukan sejak tahun 1965. Bali merupakan salah satu propinsi di Indonesia yang untuk pertama kalinya direncanakan tata ruang wilayahnya, dengan latar belakang sebagai berikut :

1. Untuk memberi gambaran umum permasalahan pembangunan Bali secara integral;
2. Agar dapat digunakan sebagai acuan formulasi dan implementasi kebijakan sekaligus upaya menghindari kevakuman kebijakan pembangunan jangka panjang.

Perencanaan wilayah Bali ditandai dengan pelaksanaan studi rencana tata ruang yang bersifat makro, yaitu *Regional Plan Bali*. Hasil studi itu diprakarsai oleh Radinal Moochtar selaku Kepala Direktorat Perencanaan Kota dan Daerah (15 Desember 1965), dan Prakata dari Rachmat Wiradisuria selaku Deputy Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga-Kepala Departemen Cipta Karya dan Konstruksi (15 Juni 1966). Pekerjaan ini dilakukan atas dasar kerja sama antara Pemerintah Propinsi Bali dengan Direktorat Tata Kota dan Daerah, Departemen PU. Pada tahun 1969, *Regional Plan Bali* disahkan oleh DPRD-GR Propinsi Daerah Tingkat I Bali.

Pada tahun 1977, *Regional Plan Bali* direvisi oleh Pemerintah Propinsi Bali di bawah pembinaan Departemen Dalam Negeri. Produk revisi adalah "Rencana Induk Pengembangan Regional Bali tahun 1977-2000". Produk rencana ini ditetapkan dengan Keputusan DPRD Propinsi Daerah Tingkat I Bali. Pada tahun 1984, "Rencana Induk Pengembangan Regional Bali tahun 1977-2000" direvisi kembali, terutama menyangkut validitas data dasar. Ada pun rencana

struktur tata ruang dan masa berlakunya tidak diubah. Revisi dilakukan oleh Bappeda Bali bekerja sama dengan Kantor Unit Perencanaan Bali, Kanwil PU Propinsi Bali. Lima tahun berikutnya, Bappeda Bali kembali merevisi "Rencana Induk Pengembangan Regional Bali tahun 1977-2000", dengan memasukkan materi pembangunan Bali secara berkelanjutan. Hasil revisi dituangkan dalam Peraturan Daerah nomor 6 tahun 1989 tentang "Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Propinsi Bali".

Sekitar 6 tahun kemudian, setelah berlaku UU No.24/1992 tentang "Penataan Ruang", muncul tuntutan dari berbagai komponen masyarakat yang menginginkan materi kebijakan "Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Propinsi Bali" juga menekankan pembangunan berwawasan budaya, di samping memuat strategi pembangunan berkelanjutan. Di sisi lain, mengingat penyimpangan dalam pemanfaatan ruang terjadi secara signifikan, maka pada tahun 1995 Pemerintah Propinsi Bali yang diprakarsai oleh DPRD merevisi Perda No.6/1989. Produknya dituangkan dalam Perda No.4/1996 tentang "Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Bali" yang disahkan Menteri Dalam Negeri pada tanggal 9 Mei 1997.

Pada tahun 1999, Perda No.4/1996 direvisi lagi, terutama menyangkut jumlah dan lokasi kawasan pariwisata yang diubah dari 21 menjadi 15. Hal ini dilakukan karena dikhawatirkan terjadi pengorbanan lahan serta kerusakan lingkungan sangat besar, mengingat beberapa kawasan pariwisata yang ditetapkan berada di kawasan konservasi. Terakhir, pada tahun 2002, Perda No.4 tahun 1996 direvisi Pemerintah Propinsi Bali guna mengakomodasi perubahan paradigma pemerintahan di era otonomi daerah.

Pada tahun 1974, sejalan dengan kepesatan perkembangan Bali, Pemerintah Propinsi Bali juga telah menyusun Peraturan Daerah tentang "Penataan Ruang". Materinya secara hirarkis dapat dikatakan lengkap, karena memuat ketentuan tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang mulai dari Tata Ruang Wilayah, Tata Ruang Kota sampai Ketentuan Tata Lingkungan dan Tata Bangunan. Produk hukum tersebut berturut-turut dituangkan dalam Perda No.2/1974 tentang "Tata Ruang untuk Membangun", Perda No.3/1974 tentang "Lingkungan Khusus" dan Perda No.4/1974 tentang "Bangun-bangunan".

Selain itu, penyusunan rencana tata ruang yang bersifat parsial, khususnya berkaitan dengan pengembangan sektor

pariwisata Bali, juga sudah dimulai sejak dekade 1970-an. Pada saat itu kegiatan kepariwisataan mulai menunjukkan perkembangan pesat, ditandai arus kunjungan wisatawan yang semakin padat. Peningkatan kunjungan wisatawan membawa konsekuensi bagi Bali untuk menyiapkan prasarana pariwisata di daerah-daerah yang diminati wisatawan seperti Sanur, Nusa Dua dan Kuta. Demikian pula di daerah-daerah lainnya yang memiliki indikasi kuat akan berkembang.

Kepesatan perkembangan pariwisata Bali, mendorong para pemerhati lingkungan dan pemerintah daerah untuk segera menyusun studi *master plan* pariwisata untuk mengarahkan investasi pariwisata dan penataan kawasan agar tidak semrawut. Atas dasar itu, pada bulan April 1970 mulai disusun studi *Master Plan* pariwisata Bali (*Bali Tourism Study*) yang dikerjakan oleh konsultan (SCETO) di bawah asosiasi *Sedes* dan *Scet International*. Studi dilakukan atas kerja sama Pemerintah Republik Indonesia dengan Bank Dunia.

Meski telah banyak disusun rencana tata ruang yang lebih rinci guna menunjang pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) Bali, tapi ternyata tak sepenuhnya mampu mengantisipasi dan memecahkan permasalahan tata ruang Bali. Oleh karena itu, selama proses perencanaan dan implementasinya, Gubernur Bali telah mengeluarkan beberapa Surat Keputusan dan Instruksi Gubernur sebagai penjabaran RTRWP Bali, guna memperkecil permasalahan yang dihadapi. Parisadha Hindu Dharma Indonesia pun mengeluarkan Surat Keputusan tentang Bhisama, dalam rangka melindungi tempat-tempat suci dan kawasan suci umat Hindu di Bali dari ancaman kegiatan pariwisata dan pembangunan sektor lainnya.

Lingkup Kabupaten/Kota

Perencanaan tata ruang tingkat kabupaten dan kota sesungguhnya telah dimulai sejak tahun 1970-an, terutama penyusunan rencana tata ruang kota untuk ibukota kabupaten maupun ibukota kecamatan. Daerah memandang perkotaan perlu segera ditata mengingat kawasan ini berkembang lebih pesat dibanding *hinterland*-nya.

Kepesatan perkembangan kota perlu didukung dengan prasarana yang memadai sesuai dengan tingkat perkembangannya. Dalam memenuhi tuntutan perkembangan kota, sejak tahun 1986

Pemerintah Bali menerapkan program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P3KT) atau *Bali Urban Infrastructure Programme (BUIP)*. Melalui program ini, setiap kota yang terpilih disyaratkan minimal telah memiliki rencana tata ruang kota sebagai dasar pelaksanaan pembangunan prasarana. Dengan demikian, P3KT (BUIP) sesungguhnya ikut andil dalam penataan kota sebagai pemicu proses perencanaan maupun pemanfaatan ruang.

Ada pun produk rencana tata ruang kota yang disusun, khususnya ibukota kabupaten, menurut status hukumnya, meliputi:

1. Kota Denpasar, memiliki Dokumen RIK tahun 1971, Dokumen RIK tahun 1981, Perda RUTR Kota No.11 tahun 1992, Dokumen RTRWK tahun 1993, dan Perda RTRWK No.10 tahun 1999;
2. Kota Tabanan, memiliki Perda RIK No.5 tahun 1985, dan Perda RUTR Kota tahun 1994;
3. Kota Gianyar, memiliki Dokumen RUTR Kota tahun 1989, dan RUTR Kota tahun 1991;
4. Kota Bangli, memiliki RIK tahun 1984, Perda RIK No.3 tahun 1986, Dokumen RUTR tahun 1994;
5. Semarapura (Kab. Klungkung), memiliki Dokumen RIK tahun 1981, Dokumen RUTR tahun 1992, dan Dokumen RUTR tahun 2000;
6. Kota Amlapura (Kab. Karangasem), memiliki Perda tahun 1983, Dokumen RUTR tahun 1992, dan Dokumen RUTR tahun 2001;
7. Kota Negara, memiliki Perda RIK No. 17/1982, dan SK Bupati No. 455/1999;
8. Kota Singaraja, memiliki Dokumen RIK tahun 1980, Dokumen RIK tahun 1990, Dokumen RUTR tahun 1995, dan Dokumen RUTR tahun 2001;
9. Ibukota Kabupaten Badung saat ini sudah memiliki pusat pemerintahan definitif yang berlokasi di Desa Dalung, namun rencana tata ruang kotanya belum disusun.

Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota baru dimulai sejak tahun 1991, ketika Departemen Dalam Negeri memberi bantuan anggaran secara serempak kepada kabupaten dan kotamadya di Indonesia yang belum memiliki RTRW. Dari 8 kabupaten dan 1 kotamadya di Bali, 6 kabupaten mendapat bantuan, yaitu

Badung, Tabanan, Gianyar, Bangli, Klungkung dan Karangasem. Namun tidak satu pun yang langsung di-Perda-kan, bahkan pada masa selanjutnya RTRWK yang sudah tersusun itu harus direvisi sesuai UU No.24 tahun 1992. Di samping itu, juga tidak mampu lagi mengakomodasi tuntutan pembangunan.

Daerah lainnya – Kabupaten Buleleng, Kabupaten Jembrana dan Kota Denpasar, menyusun RTRW dengan menggunakan sumber dana APBD masing-masing. Dengan kebijakan baru dalam pemanfaatan ruang dan perkembangan peraturan perundangan yang berlaku, ketiga RTRW yang telah disusun itu tidak luput dari tuntutan untuk segera direvisi. Sampai saat ini, baru beberapa kabupaten/kota saja yang telah berhasil membuat Perda, di antaranya Kabupaten Bandung (Perda No.29/1995), Kota Denpasar (Perda No.10/1999), Kabupaten Karangasem (Perda No.11/2000) dan Kabupaten Jembrana (Perda tahun 2002). RTRW kabupaten yang lainnya, masih berstatus dokumen rencana atau rancangan Perda.

Lembaga Perencana Tata Ruang

Awalnya, perencanaan tata ruang didominasi oleh Direktorat Tata Kota dan Daerah, Departemen Pekerjaan Umum. Setelah terbentuk Kantor Unit Perencanaan Propinsi Bali, sejak tahun 1969 perencanaan tata ruang lebih banyak dilakukan oleh institusi baru ini di bawah pembinaan Direktorat Tata Kota dan Daerah. Kegiatan yang dilakukan meliputi penyusunan rencana tata ruang wilayah, rencana tata ruang kota dan rencana tata ruang kawasan, serta membina, mengawasi dan mengendalikan tata ruang daerah.

Anggaran yang dikelola bersumber dari APBN maupun APBD Tingkat I dan APBD Tingkat II yang dikelola melalui kerja sama pemerintah daerah (Bappeda) dengan Kantor Unit Perencanaan Bali. Meski Bappeda kabupaten telah terbentuk pada tahun 1982, namun perannya belum begitu banyak dalam perencanaan tata ruang, karena masih mengharapkan bantuan dari Kantor Unit Perencanaan Bali. Jika Bappeda kabupaten memiliki anggaran perencanaan tata ruang dari APBD II, penyusunannya selalu bekerja sama dengan Kantor Unit Perencanaan Bali. Hal ini dilakukan, karena saat itu tenaga ahli bidang tersebut sangat terbatas, bahkan tidak ada sama sekali. Kerja sama Bappeda dengan Kantor Unit Perencanaan Bali (belakangan menjadi Proyek Peningkatan Penataan Ruang/P2R Bali) berlangsung sampai dengan tahun 1994, karena saat itu belum ada konsultan perencanaan tata ruang yang kemampuannya memadai.

Baru pada tahun 1995 bermunculan konsultan perencanaan tata ruang. Sejak dengan itu sebagian pekerjaan perencanaan tata ruang kota dan kawasan ditangani oleh konsultan yang ditunjuk Bappeda melalui tender. Juga dalam penyusunan RTRW kabupaten, Bappeda umumnya menunjuk konsultan melalui tender. Dalam setiap pekerjaan selalu melibatkan Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD), setidaknya dalam diskusi dan seminar dibahas *draft* rencana. Ada pun perencanaan di tingkat propinsi, (RTRW propinsi) diprakarsai oleh Bappeda sedangkan Rencana Tata Ruang Kawasan diprakarsai oleh Dinas Pekerjaan Umum.

PEMANFAATAN RUANG

Pelaku pemanfaatan ruang di Bali yang dominan adalah dunia usaha, disusul masyarakat dan pemerintah. Dunia usaha memberi kontribusi dalam investasi prasarana sektor unggulan seperti pariwisata, industri, perdagangan dan jasa. Masyarakat memberi andil melalui pembangunan perumahan. Adapun pemerintah menyediakan prasarana wilayah. Namun, pemerintah daerah juga berperan mengeluarkan kebijakan pemanfaatan ruang.

Dari segi kelembagaan di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota, Bappeda merupakan lembaga yang berperan dalam proses pemanfaatan ruang. Tugas pokok instansi ini adalah melakukan koordinasi perencanaan program pembangunan. Sementara itu, Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah (BKPMMD) mengarahkan investasi swasta. Dinas/instansi sektoral berperan sebagai pelaksana program pembangunan sektor pemerintah.

Perubahan tata ruang oleh ketiga pelaku itu, sebagian sesuai dan sebagian menyimpang dari rencana tata ruang. Penyimpangan yang terjadi dipengaruhi oleh tingkat pemahaman dan kesadaran para pelaku pemanfaatan ruang terhadap rencana tata ruang. Kondisi pemanfaatan ruang di Bali sesungguhnya sudah jauh dari harapan masyarakat, akibat berbagai pelanggaran/penyimpangan.

Gambaran pemanfaatan ruang sejak disusun Rencana Regional Bali (1965) sampai saat ini, dapat dibagi dalam 3 periode. Periode sebelum tahun 1992, sebelum terbit UU No.24 tahun 1992 tentang "Penataan Ruang" dan sebelum disusun RTRWK di Propinsi Bali. Periode tahun 1992-1998, setelah terbit UU No.24 tahun 1992

dan masa penyusunan RTRWK secara serempak di Bali. Periode tahun 1999 sampai sekarang, era reformasi dan otonomi daerah.

Periode Pra tahun 1992

Acuan untuk menilai penyimpangan dalam pemanfaatan ruang di Bali periode ini adalah Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali nomor 6 tahun 1989 tentang "Rencana Umum Tata Ruang Daerah Propinsi Bali". Selain itu, juga peraturan lebih operasional seperti Perda Jalur Hijau, Rencana Umum Tata Ruang Kota, Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Pariwisata dan Peraturan Daerah Propinsi Bali nomor 2, 3 dan 4 tahun 1974 tentang "Tata Ruang Untuk Pembangunan, Lingkungan Khusus, dan Bangun-Bangunan.

Berdasarkan acuan tersebut, pelanggaran rencana tata ruang di Bali masih tergolong jarang, kecuali di perkotaan seperti Denpasar dan Kuta serta di kawasan pariwisata yang sudah berkembang seperti Kuta, Sanur, Ubud, Candidasa dan Lovina. Pelanggaran yang terjadi di perkotaan umumnya berkaitan dengan pemanfaatan jalur hijau dan sempadan jalan, sedangkan di kawasan pariwisata umumnya berkaitan dengan pemanfaatan ruang sempadan pantai dan pemanfaatan ruang untuk pembangunan fasilitas pariwisata. Namun, persentasenya relatif kecil.

Periode tahun 1992-1998

Periode ini merupakan masa kehancuran tata ruang Bali, ditandai oleh implementasi rencana tata ruang yang tidak konsisten. Pemerintah memang telah mengacu pada rencana tata ruang baik RTRWP, RTRWK maupun rencana-rencana rinci, terutama dalam perumusan Rencana Strategi Pembangunan, pelaksanaan Rakorbang serta pembangunan sarana dan prasarana. Namun pembangunan oleh swasta dan masyarakat banyak menyimpang dari rencana tata ruang. Rencana tata ruang yang disusun masa ini hanya menjadi hiasan belaka.

Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kondisi pemanfaatan ruang pada periode ini, antara lain:

- Iklim pemerintahan ketika itu sarat KKN, memberi peluang kepada investor untuk mendapatkan dana pinjaman dari dalam negeri maupun luar negeri, kemudian menanamkan modalnya di

daerah dalam skala besar dan kurang mempertimbangkan aspek kelestarian lingkungan;

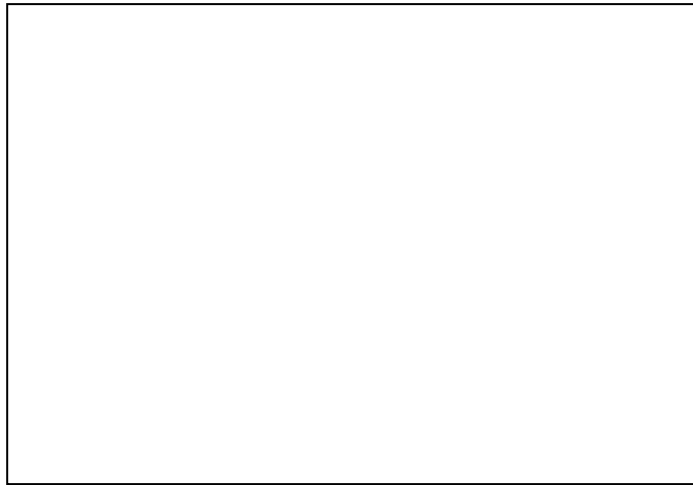
- Aparat pemerintah daerah saat itu tidak berdaya menghadapi tekanan para investor yang umumnya membawa surat sakti, sehingga pejabat daerah terkesan didikte investor;
- Pemerintah daerah terkesan kurang bersungguh-sungguh dalam melaksanakan rencana tata ruang, karena pengesahan RTRWK selalu diulur-ulur. Sementara itu, keinginan investor untuk melakukan penyimpangan dibiarkan saja, dengan dalih mengejar peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD);
- Akhirnya, kondisi tersebut berdampak luas pada sebagian besar masyarakat untuk ikut melanggar rencana tata ruang.

Bentuk pelanggaran yang terjadi dilihat dari sudut RTRWP, RTRWK maupun rencana rinci, antara lain:

- Reklamasi pantai di kawasan Teluk Benoa (Kabupaten Badung dan Kota Denpasar) yang dikapling-kapling investor untuk pengembangan fasilitas pariwisata. Fungsinya ditetapkan sebagai Kawasan TAHURA, padahal seharusnya dikonversi;
- Pemanfaatan kawasan jurang untuk pengembangan fasilitas akomodasi pariwisata di bukit Kuta, di selatan Kabupaten Badung, di sepanjang tepian sungai Ayung-Ubud Kabupaten Gianyar serta di kawasan pariwisata Kintamani Kabupaten Bangli;
- Pemanfaatan kawasan sempadan pantai untuk fasilitas pariwisata di Kuta Kabupaten Badung, di padang Galak Kota Denpasar, di pantai Lebih Kabupaten Gianyar, di Candidasa Kabupaten Karangasem dan di pantai Lovina Kabupaten Buleleng;
- Alih fungsi lahan sawah irigasi teknis di Kabupaten Badung, Kabupaten Tabanan, Kabupaten Gianyar dan Kota Denpasar. Penyusutannya mencapai sekitar 1.000 hektar per tahun untuk Bali secara keseluruhan sejak tahun 1985 sampai tahun 1995;
- Penyerobotan kawasan Hutan Lindung oleh masyarakat (penebangan liar) di Taman Nasional Bali Barat (TNBB) Kabupaten Jembrana dan Kabupaten Buleleng;

- Hutan Produksi Terbatas dimanfaatkan untuk Pertanian Lahan Kering;
- Pelanggaran terhadap Perda Jalur Hijau terutama di wilayah perkotaan, seperti di kota Denpasar, Kuta, Mengwi, Sukawati, Gianyar, dan Ubud;
- Pelanggaran terhadap sempadan jalan, sempadan sungai maupun sempadan kawasan suci yang umumnya terjadi di perkotaan.

Gambar 17



Periode tahun 1999-sekarang

Kondisi tahun 1999 agak berbeda dengan sebelumnya. Pelanggaran pemanfaatan ruang oleh swasta dan masyarakat mulai berkurang, seiring menurunnya investasi sektor pariwisata. Namun masalah yang muncul adalah benturan atau ketidaksinkronan antara kebijakan pemerintah propinsi dengan pemerintah kabupaten dalam implementasi rencana tata ruang. Penyimpangan pemanfaatan ruang di beberapa kabupaten justru diberi peluang pemerintah kabupaten. Padahal berdasarkan RTRWP Bali, kebijakan pemerintah kabupaten itu dapat dikategorikan menyimpang. Faktor yang mempengaruhi pemanfaatan ruang periode ini, antara lain :

- Ruang gerak swasta sudah terbatas dalam meminjam modal dari luar negeri maupun dalam negeri. Praktek kurang sehat semasa Orde Baru dapat ditekan, sehingga pelanggaran terkesan menurun;
- Organisasi masyarakat seperti LSM dan kelompok pemerhati lingkungan lainnya sudah diberi porsi lebih besar dalam melakukan kontrol terhadap kinerja pemerintahan, sehingga pemanfaatan ruang yang memiliki indikasi penyimpangan dapat ditekan;
- Pemberlakuan UU No.22 tahun 1999 tentang "Pemerintahan Daerah" justru mendorong sikap arogansi sebagian aparat pemerintah kabupaten/kota dalam mengelola daerahnya.

Bentuk penyimpangan atau kasus pelanggaran berdasarkan RTRWP Bali maupun RTRW kabupaten, RUTR kota dan RDTR Kawasan, antara lain:

- Struktur tata ruang yang terbentuk berdasarkan RTRWP Bali, secara umum masih dapat dikatakan sesuai rencana, kecuali pendirian hotel berbintang di Buleleng Timur yang tidak ditetapkan sebagai kawasan pariwisata;
- Struktur tata ruang yang terbentuk berdasarkan RTRW kabupaten/kota dan RUTR kota, masih sesuai rencana, kecuali di Kabupaten Badung telah terjadi penyimpangan lokasi pusat pemerintahan yang sebelumnya ditetapkan di bagian utara (di Anggungan) kini bergeser ke selatan (ke Sempidi) mendekati Kota Denpasar. Selain itu, pembangunan jalan *by pass* dan Stadion Buruan di Gianyar tidak sesuai struktur rencana;

- Berubahnya fungsi kawasan lindung Hutan Wisata Pancasari (di Kabupaten Buleleng) dan Bedugul (di Kabupaten Tabanan) menjadi vila/akomodasi wisata untuk kasus Villa Bukit Berbunga (2001);
- Pengembangan fasilitas akomodasi pariwisata di luar kawasan pariwisata yang telah ditetapkan dalam Perda RTRWP Bali, seperti terjadi di Buleleng Timur dan beberapa tempat di kabupaten lainnya pada tahun 1999;
- Peralihan fungsi kawasan Hutan Lindung dan wilayah Resapan Air menjadi areal perkebunan/pertanian lahan kering di kawasan Hutan Lindung Bali Barat (Kabupaten Jembrana), serta menjadi areal permukiman dan villa untuk kasus Villa Petali di Desa Jatiluwih (Kabupaten Tabanan) pada tahun 2002;
- Pelabuhan Laut Benoa di Kota Denpasar, masih difungsikan sebagai tempat bongkar-muat barang, padahal tidak sesuai fungsi yang ditetapkan sebagai Pelabuhan Pariwisata dan Pelabuhan Penumpang;
- Kegiatan penambangan galian C di kawasan konservasi Gunung Batur (Yeh Mampeh);
- Pelanggaran jalur hijau untuk permukiman (Perumahan Murni) dimanfaatkan sebagai fasilitas perdagangan dan permukiman campuran, umumnya terjadi di kota-kota yang berkembang;
- RTRWP Bali belum sepenuhnya dijadikan acuan dalam rencana tahapan dan pembiayaan program pembangunan.

PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG

Pengendalian pemanfaatan ruang di Bali merupakan rangkaian proses penataan ruang yang bereputasi buruk. Nyaris tidak ada keterpaduan antara perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Berpijak pada perkembangan era pemerintahan selama ini, mekanisme pengendalian pemanfaatan ruang di Bali dapat dibedakan menjadi dua model, yaitu sebelum era otonomi dan pada era otonomi daerah.

Sebelum Era Otonomi Daerah

Pada era ini, peran pemerintah propinsi dalam pengendalian pemanfaatan ruang cukup besar, terutama dalam mengeluarkan

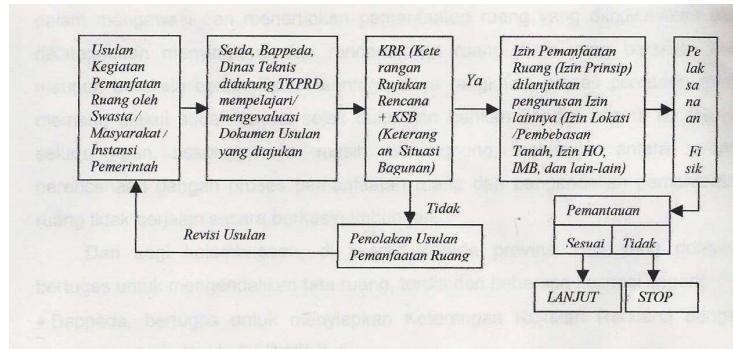
rekomendasi/ijin prinsip. Pemerintah Daerah Bali melakukan langkah-langkah pengendalian pemanfaatan ruang dengan mengaktifkan tugas dan fungsi lembaga-lembaga di daerah terkait melalui pendekatan tim kerja. Sejak pariwisata Bali berkembang pada tahun 1970-an, Gubernur Bali membentuk "Tim Monitoring dan Persetujuan Prinsip Industri Pariwisata" yang anggotanya berasal dari berbagai instansi tingkat propinsi, seperti Bappeda, Dinas PU, Diparda, Biro Bangda, Biro Ekonomi, BKPMD, Biro Lingkungan Hidup dan Kantor Agraria serta melibatkan unsur instansi terkait dari kabupaten dan kota. Sebagai ketua/koordinator tim adalah Biro Pembangunan Daerah, Setda Propinsi Bali.

Dalam perjalanan waktu, Tim Monitoring tersebut sering berganti nama. Namun keberadaan tim tetap mengemban tugas membahas/menilai proposal dan rencana lokasi investasi dari para investor. Kegiatan tim dimaksud –khususnya berkaitan dengan investasi bidang pariwisata, ditampung dalam "Tim Pembinaan dan Monitoring Klasifikasi Hotel Propinsi Bali".

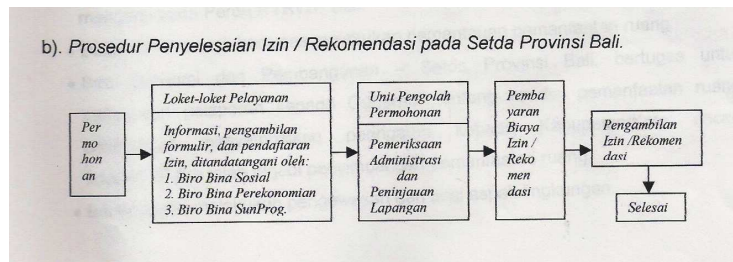
Selain tim itu, seiring dengan pemberlakuan Perda Propinsi Bali nomor 4 tahun 1996 tentang "Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Bali" serta dengan mengacu pada Instruksi Menteri Dalam Negeri No.19 tahun 1996 tentang "Pembentukan Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah Tingkat I dan Tingkat II", pada tahun 1996 Pemerintah Propinsi Bali membentuk Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD) Propinsi yang diketuai/dikoordinir Wakil Gubernur dengan Ketua Harian adalah Ketua Bappeda Bali. Tim memiliki tugas pokok dan fungsi membantu Gubernur dalam mengendalikan tata ruang melalui proses perencanaan, pemanfaatan ruang maupun pengendalian pemanfaatan ruang.

Prosedur yang harus ditempuh dalam proses pemanfaatan ruang, dapat digambarkan pada skema berikut ini:

Gambar 18
Prosedur Perizinan Pemanfaatan Ruang



Gambar 19
Prosedur Penyelesaian Izin/Rekomendasi pada Setda Provinsi



Pada masa ini terjalin koordinasi yang baik antara pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah propinsi, sekalipun diwarnai oleh tekanan dari pihak-pihak tertentu yang berkepentingan dalam pemanfaatan ruang. Pemerintah kabupaten dan kota selalu melibatkan propinsi dalam memproses perizinan tertentu, dalam rangka sinkronisasi penerapan kebijakan. Dalam rangka menyeimbangkan alokasi investasi antara daerah berkembang dan

daerah kurang berkembang, pemerintah propinsi bahkan pernah mengeluarkan 'moratorium' untuk menghentikan pembangunan hotel di Bali Selatan, dan mengarahkan investasinya ke Bali Utara dan Timur yang relatif belum berkembang.

Era Otonomi Daerah

Setelah UU Otonomi Daerah diberlakukan, keadaan banyak pun berubah, ditandai keengganan kabupaten/kota untuk berkoordinasi dengan pemerintah propinsi dalam mengawasi dan menertibkan pemanfaatan ruang yang diindikasikan menyimpang dari rencana tata ruang, berskala kecil maupun besar. Ketidakterpaduan proses penataan ruang memang diakui sudah terjadi sejak dulu, bahkan kondisi tersebut sesungguhnya masih berlangsung hingga saat ini. Akibatnya, antara perencanaan dengan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang tidak berjalan sinambung.

Dari segi kelembagaan, di jajaran Pemerintah Propinsi Bali yang dominan bertugas mengendalikan tata ruang meliputi:

- Bappeda, bertugas untuk menyiapkan Keterangan Rujukan Rencana dengan mengacu pada Perda RTRWP Bali;
- Dinas PU Propinsi, bertugas melakukan pemantauan pemanfaatan ruang;
- Biro Ekonomi dan Pembangunan Setda Propinsi Bali, bertugas melakukan pelaporan kepada Gubernur tentang kondisi pemanfaatan ruang, selanjutnya menyampaikan peringatan kepada kabupaten/kota secara koordinatif jika terjadi penyimpangan dalam pemanfaatan ruang;
- Bappedalda, melakukan pengawasan dari segi aspek lingkungan.

Selain instansi-instansi tersebut, masih ada organisasi yang bertugas mengkoordinasikan kegiatan penataan ruang mulai dari perencanaan, pemanfaatan sampai pengendalian pemanfaatan ruang, yaitu Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD) Propinsi Bali. Secara operasional Ketua Tim TKPRD Bali adalah Bappeda. Hanya saja, tim ini tidak dapat berfungsi efektif.

Selanjutnya kondisi pengendalian pemanfaatan ruang di masing-masing kabupaten/kota, dapat dipaparkan sebagai berikut:

1. Kabupaten Jembrana

- Permasalahan yang utama adalah belum tersedianya peraturan-peraturan yang memadai untuk dijadikan acuan pengendalian pemanfaatan ruang. Rencana tata ruang yang ada umumnya belum diPerda-kan;
- Keterbatasan SDM aparat yang mampu menganalisa penyimpangan pemanfaatan ruang. Pengawasan pemanfaatan ruang tidak dilakukan secara terjadwal;
- Pemantauan oleh Dinas PU terbatas pada bangunan yang permohonan IMB-nya sedang diproses;
- Sosialisasi ketentuan membangun oleh aparat kepada masyarakat sangat kurang, sehingga pelanggaran umumnya baru diketahui setelah bangunan berdiri.

2. Kabupaten Buleleng

- Peranan izin prinsip sebagai perangkat hukum pengendalian pemanfaatan ruang masih lemah, karena sering disalahartikan investor sebagai ketentuan hukum final untuk melakukan pembangunan, padahal masih banyak izin perlu dilengkapi;
- Bupati membentuk Tim Investasi beranggotakan unsur dinas terkait di bawah koordinasi Bappeda, tapi staf yang duduk kurang memiliki kemampuan yang memadai;
- Kurang koordinasi antar instansi pengendali pemanfaatan ruang (Bappeda, Dinas PU, Kantor Pertanahan, Tim Izin Prinsip dan lainnya) sehingga peraturan yang dijalankan kurang efektif;
- Belum ada Tim Pengawasan Pemanfaatan Ruang yang operasional kerjanya mencakup pemantauan, pelaporan dan evaluasi kondisi pemanfaatan ruang;
- Tim Yustisi kurang tegas dalam melaksanakan tindakan eksekusi, sehingga berdampak munculnya pelanggaran yang lebih luas;
- Tumpang tindih dan penyalahgunaan wewenang dalam penanganan perizinan oleh instansi daerah, misalnya permasalahan di Dinas Pariwisata terkadang ditangani oleh Bagian Ekonomi dan Pembangunan maupun Tim Izin Prinsip.

3. Kabupaten Tabanan

- Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD) terbentuk cukup lama, namun tidak berfungsi maksimal;
- Belum ada instansi yang melakukan pemantauan pemanfaatan ruang, sehingga pelanggaran tidak dapat ditangani secara dini;
- Dinas PU sebagai instansi paling sering melakukan pemantauan lapangan, namun terbatas pada pemantauan proses IMB;
- Tim Yustisi tidak tegas menangani pelanggaran, seperti penanganan kasus Villa Bukit Berbunga di Bedugul, Villa di pinggir Danau Beratan, dan kasus Villa Petali di Desa Jatiluwih yang semuanya melanggar kawasan lindung.

4. Kabupaten Badung

- Dengan mengandalkan Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah, Tim Yustisi dan Tim Penertiban Bangunan yang dikoordinir Dinas PU dalam pengawasan pemanfaatan ruang, sepertinya sangat sedikit ditemui kasus pelanggaran di lapangan serta tidak ada yang terlalu mencolok.

5. Kota Denpasar

- Lembaga pengawasan pemanfaatan ruang dikoordinir Dinas Tata Kota dan Bangunan, melibatkan Tim 1 (bertugas menganalisis kesesuaian permohonan izin Bangunan dengan Rencana Tata Ruang) dan Tim 2 (bertugas memantau perkembangan pembangunan kemudian melakukan koordinasi dan menyampaikan teguran kepada pelanggar);
- Bila teguran yang disampaikan sudah mencapai batas tertentu, dilanjutkan proses eksekusi oleh Tim Tramtib;
- Kegiatan pemantauan pemanfaatan ruang sangat dibantu peta foto udara hasil pemetaan citra satelit, namun perlu di *up-dating* secara periodik;
- Pemerintah Kota Denpasar sudah memberlakukan mekanisme kebijakan insentif-disinsentif bagi lahan perkotaan yang fungsinya ditetapkan sebagai Ruang Terbuka Hijau Kota (RTHK), dengan pembebasan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

6. Kabupaten Gianyar

- Minimnya perangkat hukum berkaitan dengan Rencana Tata Ruang untuk acuan pengendalian pemanfaatan ruang. RTRWK dan rencana-rencana tata ruang lainnya hingga saat ini masih kurang yang diperdakan, kecuali RDTR Pariwisata Lebih;
- Lemahnya kewenangan Tim Tata Ruang di Bappeda dalam memberi pertimbangan berkaitan dengan izin pemanfaatan ruang;
- Dominasi Tim Perizinan di Kantor Unit Pelayanan Terpadu (UPT) dalam memberi Izin Operasional bagi suatu pembangunan fisik, Bappeda hanya memberikan pertimbangan produk tata ruang;
- Tim perizinan di kantor UPT bertugas memantau, sosialisasi dan memeriksa izin bangunan secara rutin termasuk memberi peringatan kepada pelanggar, namun tidak melakukan pemantauan pemanfaatan ruang secara sistematis.
- Kewenangan pengendalian pemanfaatan ruang termasuk memberi tindakan administratif ada di Dinas PU, tetapi kenyataannya belum berfungsi efektif;
- Belum ada sanksi yang jelas dan tegas bagi pelanggar tata ruang, sehingga pelanggaran masih terus berlangsung.

7. Kabupaten Bangli

- Lemahnya sanksi hukum bagi pihak yang melanggar tata ruang;
- Tugas pengendalian pemanfaatan ruang dipegang oleh Tim Justisi, namun di Bappeda juga dibentuk Tim Izin Prinsip berdasarkan SK Bupati yang beranggotakan unsur dinas/instansi terkait.

8. Kabupaten Klungkung

- Belum memiliki landasan hukum kuat dalam menangani masalah pengendalian pemanfaatan ruang;
- Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD) perannya lemah, karena pemahaman terhadap tupoksi masih lemah dan terlalu disibukkan pekerjaan rutin;

- Tim Perizinan IMB juga tidak proaktif dan tidak efektif dalam melakukan pengawasan terhadap pembangunan.
9. Kabupaten Karangasem
- Belum ada ketentuan hukum yang jelas dan mengikat untuk dioperasionalkan, sehingga kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang masih lemah;
 - TKPRD baru terbentuk pada Mei 2002 dengan *leading sector* Bappeda;
 - Kebijakan pemutihan IMB di Kawasan Pariwisata Candidasa, mendorong pelanggaran di kawasan lainnya, seperti di kawasan konservasi dan jalur hijau.

DAFTAR PUSTAKA

A. Dokumen/Hasil Studi/NSPM

1. Rencana Regional Bali, 1965, *Direktorat Tata Kota dan Daerah – Direktorat Djendral Tjipta Karya – Departemen Pekerjaan Umum.*
2. Master Paln Pariwisata Bali (*Bali Tourism Study*), 1971, Pemerintah Republik Indonesia bekerjasama dengan Bank Dunia (*International Bank for Reconstruction iand Development*).
3. Rencana Induk Pengembangan Regional Bali sampai Tahun 2003, 1989, *Bappeda Propinsi Bali.*
4. Dokumen Kaji Ulang 21 Kawasan Pariwisata di Propinsi Bali, 1998/1999.
5. Dokumen Evaluasi/Kaji Ulang RTRW Kabupaten Dati II di Propinsi Bali, 1995/1996, Proyek Penataan Ruang Propinsi Bali – *Kanwil Departemen PU Propinsi Bali.*
6. Dokumen Pemuktahiran Data Penataan Ruang di Propinsi Bali, 1995, 1996, 1997, 1998, Proyek Penataan Ruang Propinsi Bali – *Kanwil Departemen PU Propinsi Bali.*
7. Dokumen Pemuktahiran Data Penataan Ruang di Propinsi Bali, 1999, 2000, Sub Dinas Tata Ruang dan Permukiman – *Dinas Pekerjaan Umum Propinsi Bali.*
8. Dokumen Hasil Pemantauan dan Peningkatan Pemanfaatan Ruang di Propinsi Bali, 2002, Sub Dinas Tata Ruang dan Permukiman – *Dinas Pekerjaan Umum di Propinsi Bali.*
9. Dokumen Peninjauan Kembali 'Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Bali 1996 –2010', 2002, *Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Bali.*
10. Tata Cara dan Pedoman Teknik Baku Perencanaan Tata Ruang daerah, Buku III, Kriteria Lokasi dan Standar Teknik Sektoral, 1988, *Direktorat Tata Kota dan Daerah –Direktorat Jenderal Cipta Karya – Departemen Pekerjaan Umum.*
11. Kriteria Lokasi dan Standar Teknik Sektoral, 1991, *Direktorta Tata Kota dan Tata Daerah – Direktorat Jenderal Cipta Karya – Departemen Pekerjaan Umum.*

12. Skenario Pengembangan Kota dalam Kaitan Peningkatan Pembangunan Prasarana Kota terpadu (P3KT), *makalah Loka karya P3KT, Desember 1994.*
13. Pelaksanaan P3KT – BUIP di Propinsi Bali, *Dirjen Cipta Karya – Departemen PU, Oktober 1998.*

B. Peraturan Perundang-Undangan

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
2. Keputusan Presiden Nomor 32 tahun 1990 tentang Kawasan Lindung.
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang di Daerah.
4. Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 2, 3, dan 4 Tahun 1974 tentang Tata Ruang Untuk Pembangunan, Lingkungan Khusus dan Bangun-Bangunan.
5. Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 4 Tahun 1996 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Bali.
6. Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 4 tahun 1999 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah nomor 4 Tahun 1996 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Bali.
7. Keputusan Gubernur No. 528 Tahun 1993 tentang Kawasan Pariwisata di Bali.
8. Keputusan Gubernur Nomor --- Tahun 1996 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Tim Koordinasi Penataan Ruang dan Tim Teknis (Kelompok Kerja) Tata Ruang Daerah Propinsi daerah Tingkat I Bali.
9. Keputusan Gubernur Nomor 12 Tahun 1998 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Tim Koordinasi Penataan ruang dan Tim Teknis (Kelompok Kerja) Tata Ruang Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali.
10. Keputusan Gubernur Nomor 301 Tahun 1999 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Tim Koordinasi Penataan Ruang dan Tim Teknis (Kelompok Kerja) Tata Ruang Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali.

11. Keputusan Gubernur Nomor 94 Tahun 1999 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Tim Pembina dan Sosialisasi Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Bali.
12. Keputusan Parisadha Hindu Dharma Pusat Nomor 11/Kep./I/PHD/1994 tentang Bhisama Kesucian Pura.