

Pengembangan Perangkat Operasional dan Legal Penataan Ruang Nasional

Oleh Hadi Prasetyo

Di antara artikel tentang penataan ruang dari para akademisi yang sudah barang tentu berbobot ilmiah mantap, agaknya akan bermanfaat pula mencoba memahami pemikiran para praktisi, khususnya pamong-praja daerah. Obsesi yang akan menjadi acuan pemikiran para praktisi umumnya sederhana, berkenaan dengan aspek operasional dan legal.

Dari pengalaman dan pengamatan terhadap kebiasaan praktisi dalam berkiprah melaksanakan tugas keseharian, banyaknya tuntutan masyarakat secara langsung maupun tidak langsung terhadap pelayanan (aparatus/lembaga) pemerintah daerah mendorong rekayasa individual maupun sistem untuk meningkatkan keefektifan pelayanan masyarakat yang selalu faktual.

Inisiatif untuk merekayasa aspek operasional dan legal dalam upaya penataan ruang tersebut, meski sesungguhnya sangat konstruktif dan merupakan usaha memenuhi perceived needs masyarakat, pada kenyataannya tidak selalu mudah dilaksanakan. Masalahnya adalah, keterbatasan wewenang pemerintah daerah dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Di samping itu, perlu diakui bahwa hingga saat ini hubungan Pusat-Daerah masih kabur dan overlapping sehingga sistem koordinasi PP 6/1988 masih jauh dari harapan, meski hal ini dijelaskan secara tegas dalam UU 5/1974. Masalah ini menyangkut desentralisasi yang dewasa ini banyak dibahas dalam berbagai seminar untuk menunjukkan political will, namun masih jauh dalam mencapai political do.

Untuk mengemukakan pemikiran aspek operasional dan legal penataan ruang secara nasional, maka

aspek desentralisasi harus menjadi salah satu konteks bahasan. Dalam hal ini, bukan mengenai definisi atau filosofinya seperti sudah banyak dibahas dalam berbagai seminar, melainkan bentuk-bentuk konkret dari pelaksanaan desentralisasi guna membawa kebijaksanaan penataan ruang pada tingkat operasional melalui sistem perangkat legal yang mantap.

Meski pengertian dan pemahaman tata ruang hingga kini masih terus diperdebatkan para pakar, namun harus diakui bahwa para kepala daerah (gubernur, bupati, walikota) telah menerapkan aspek tata ruang sebagai suatu kebijaksanaan tata pemanfaatan lahan. Disadari atau tidak, secara benar atau tidak, hal ini terjadi dalam praktek lapangan.

Aparatus daerah selalu berpikir, bahwa sejak saat suatu daerah otonom dibentuk melalui undang-undang, maka kewenangan untuk mengatur wilayah teritorial (yang tentu dalam rangka kesatuan dan persatuan nasional) adalah sudah built in di dalamnya (kewenangan pangkal). Mestinya hal ini benar, kalau dikaitkan pasal 14 UUPA 5/1960.

Namun dalam perkembangannya, aspek kewilayahan cenderung terabaikan. Sebagai pengganti, muncul kewenangan sektoral yang bertubi-tubi hingga menjadi superior dibanding kewenangan teritorial. Kebijakan sektoral pun muncul sporadis, parsial dan silih berganti, sehingga situasi nasional dari sistem perangkat operasional dan legal menjadi kurang terkonsolidasi, malah terkadang tumpang tindih bahkan saling berbenturan. Lantas muncul PP 14/1987 yang oleh banyak aparat daerah dirasakan asing, sebab

• Hadi Prasetyo adalah alumni Jurusan Teknik Planologi ITB, Kepala Seksi Tata Ruang dan Tata Guna Tanah pada Bappeda Daerah Tingkat I Jawa Timur dan Pih Kepala PPMO untuk P3KT Jawa Timur

tiba-tiba aspek kewilayahan --yaitu kebijaksanaan tata pemanfaatan lahan-- menjadi bidang pekerjaan umum yang dilipahkan kepada daerah otonom.

Tata ruang cenderung dianggap sebagai tata (pembangunan kota/daerah, bukan kebijaksanaan pemanfaatan lahan seperti yang kenyataan yang berlangsung sehari-hari di lapangan).

Kecenderungan perkembangan sistem perangkat operasional dan legal dalam penataan ruang yang kurang terkonsolidasi menyebabkan kemampuan manajemen pembangunan dewasa ini harus mengandalkan koordinasi. Rapat koordinasi (rakor) pun menjadi kebiasaan dan hobby, pembentukan tim koordinasi menjadi trendy. Kehidupan koordinasi yang sebenarnya penting, malah memberi kesan manajemen ewuh-pakewuh (tenggang rasa), kurang ada pembagian tanggung jawab dan kewenangan yang tegas, sehingga semuanya serga bersama (gotong-royong).

Semakin keras disuarakan masalah koordinasi, semakin nyata bahwa sistem kelembagaan dan manajemen sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan pelaksanaan tugas dan kemajuan pembangunan.

Apabila situasi yang digambarkan di atas secara prinsipil dapat diterima, maka berbicara masalah pengembangan perangkat operasional dan lehal dalam penataan ruang nasional paling tidak akan mencakup:

- pertama, rekonsiliasi dan pengembangan aspek teknis-operasional kebijaksanaan tata ruang, mulai dari penyusunan rencana, pelaksanaan/pengendalian dan pengawasan;
- kedua, rekonsiliasi dan restrukturisasi sistem kelembagaan secara nasional, mulai dari masalah penegasan pembagian kewenangan, organisasi sampai tata laksana;
- ketiga, rekonsiliasi dan pengembangan aspek hukum penataan ruang, termasuk aspek yuridis untuk merubah keadaan lapangan yang sudah ada (berkembang sejauh ini) menjadi sesuai dengan tata ruang.

Pemikiran Praktisi Daerah tentang Penataan Ruang

Masalah penataan ruang nampaknya masih menjadi sesuatu yang aneh dan sulit dapat dimengerti dalam kerangka berpikir akademis maupun praktis. Hal ini, setidaknya, terungkap dari pembahasan maupun tanggapan para pakar seputar RUU Penataan Ruang dalam berbagai media massa. Jangankan

menyangkut substansi RUU tersebut, sedangkan istilah "ruang" saja masih terus diperdebatkan.

Terlepas dari maksud menambah rumit masalah, namun bagi aparat daerah yang peranannya disebut-sebut dalam RUU Penataan Ruang, juga masih perlu diperjelas. Misalnya, apabila ruang diartikan juga sebagai ruang angkasa, lantas apa gunanya bagi pemerintah daerah dan pelayanan masyarakatnya, karena masalah pemanfaatan ruang angkasa tidak akan pernah menjadi kewenangan Daerah?

Ruang sebagai ruang angkasa masih terlalu jauh untuk menjawab tantangan pembangunan dan permasalahan tata ruang di daerah yang saat ini sedang berlangsung. Apalagi kenyataan menunjukkan, bahwa dalam praktek di lapangan dari tingkat nasional hingga daerah, masalah penataan ruang hampir seluruhnya berkaitan dengan TANAH, seperti didefinisikan pada UUPA 5/1960.

Apalagi sejak Pelita I mulai disusun master plan, outline plan hingga kini dalam penyusunan RSTRP dan RUTRD serta RUTRK/RDTRK/RTRK, sesungguhnya maksud dari berbagai kebijaksanaan dan rencana penataan itu tidak lain adalah seperti tersurat dalam pasal 14 UUPA 5/1960. Jadi, mengapa tidak diupayakan menggalang opini dan penyusunan perundangan yang ideal tetapi pragmatis?

Apa pun definisi dan pengertian penataan ruang yang diperdebatkan dan diputuskan pada tingkat nasional, para aparat daerah akan cenderung membatasi tugas penataan ruang pada pengertian: "bagaimana mengatur (melalui perencanaan dan pengendalian) tata pemanfaatan tanah dan air dalam rangka mencapai pertumbuhan dan pemerataan ekonomi serta kesejahteraan sosial yang mantap, yang secara fisik segala upaya akan diarahkan untuk menciptakan lingkungan kehidupan dan penghidupan yang tertib, lestari, aman, lancar, nyaman dan seterusnya".

Berdasarkan pengertian itu, dalam prakteknya para praktisi di daerah (aparat daerah) cenderung memahami pengertian penataan ruang sebagai suatu bentuk kebijaksanaan atau wawasan yang harus diterapkan dalam pelaksanaan pembangunan di daerah pada wilayah yang sudah direncanakan tata ruangnya maupun yang belum direncanakan.

Suatu wilayah/kawasan, sudah maupun belum direncanakan tata ruangnya, tetap harus diatur dan

dikendalikan dalam kerangka kebijaksanaan penataan ruang. Hal ini perlu digarisbawahi, karena selama ini berbicara masalah penataan ruang, otomatis konotasinya adalah rencana tata ruang.

Situasinya kemudian menjadi runyam, karena bagi masyarakat/swasta yang tinggal di kawasan belum direncanakan merasa tidak ada dalam pengaruh pengaturan. Sementara bagi pemerintah daerah juga serba sulit, karena mengatur tanpa dasar dan pegangan dapat dianggap macam-macam, terlebih saat ini sudah ada Peraturan (Peradilan Tata Usaha Negara).

Di samping itu, antarlembaga pemerintah pun sering terjadi kesimpangsiuran, karena tanpa rencana tata ruang dalam suatu kawasan, maka tidak perlu ada pertimbangan tata ruang. Asal tanahnya tidak subur dan tidak timbul dampak lingkungan yang serius, semuanya dapat berjalan.

Sesederhana inilah kebijaksanaan tata pemanfaatan tanah yang mengemban amanat "..... untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"? Inilah penataan ruang?

Apabila memang demikian, kiranya wajar jika dewasa ini dalam kehidupan masyarakat, masalah hak atas tanah jauh lebih superior dibanding kesadaran akan kewajibannya terhadap bangsa dan negara. Juga wajar saja, jika hampir di seluruh kota di Indonesia masalah penghunian liar, kampung kumuh dan pedagang kaki-lima tidak menunjukkan kemajuan dalam penangannya. Juga wajar, jika tidak kita temui taman-taman, ruang terbuka yang merupakan bagian dari kebutuhan menyangkut kesejahteraan rakyat.

Meski suatu kawasan belum memiliki rencana tata ruang, prinsip-prinsip tata ruang harus diterapkan karena prinsip (kebijaksanaan) tata ruang itu sebenarnya sudah built in dalam UUD 1945 maupun UUPA 5/1960: bahwa tanah dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dalam GBHN pun diamanatkan, bahwa untuk menjamin terpenuhinya berbagai kebutuhan pembangunan, maka perlu pola tata ruang yang menyerasikan tata guna tanah, tata guna air dan sumber daya lainnya, ... dan seterusnya.

Jadi, tata ruang seharusnya dibaca sebagai kebijaksanaan tata pemanfaatan tanah, air dan (angkasa?). Jika memang demikian, masalahnya adalah bagaimana amanat dan prinsip-prinsip tata

ruang yang telah digariskan sebagai kebijaksanaan umum nasional, menjadi operasional sampai di lapangan dan dalam kehidupan masyarakat.

Kiranya, pemahaman mendasar ini telah terabaikan cukup lama, sehingga wajar bila obsesi tata ruang selalu mengarah pada rencana tata ruang. Seperti halnya Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 tahun 1981 (diperbaharui Permendagri nomor 2 tahun 1987) tentang pedoman penyusunan rencana kota, maka satu-satunya peraturan nasional di bidang tata ruang ini juga masih saja berbicara soal menyusun rencana. Dalam kaitan ini, sedikit pun belum ada peraturan pembinaan pemerintah daerah mengenai pedoman pelaksanaan dan pemeliharaan tata ruang.

Jika kebutuhan pedoman legal pelaksanaan dan pengendalian tata ruang ini disepakati sebagai hal yang tidak kalah penting dengan pedoman penyusunan rencana tata ruang, maka nampaknya substansi RUU Penataan Ruang kurang memberi porsi yang memadai menyangkut hal itu.

Aspek Pelaksanaan dan Pengendalian Tata Ruang

Dalam RUU Penataan Ruang, pokok pelaksanaan dan pengendalian yang penting sebenarnya bukan hanya statement umum, bahwa pemanfaatan tata ruang diselenggarakan secara bertahap; atau pengendalian rencana tata ruang diselenggarakan melalui pengawasan, penertiban pemanfaatan ruang. (Dalam RUU-PR, masalah pemanfaatan hanya 2 pasal (pasal 11 dan 12) dan masalah pengendalian hanya 2 pasal (pasal 13 dan 14), dari total 30 pasal. Masalah rencana tata ruang sendiri diatur dalam 8 pasal, dengan materi sangat panjang).

Lebih dari itu, perlu digariskan secara tegas mengenai pokok-pokok pemanfaatan dan pengendalian tata ruang seperti dimaksudkan dalam uraian di atas. Hal ini sebagai perimbangan terhadap ketentuan tentang rencana tata ruang yang diatur dalam RUU-PR tersebut secara lebih terinci. Ini adalah menyangkut aspek operasional dan legal dari tata ruang.

Dapat dibayangkan, bila suatu rencana tata ruang sudah ada dan disahkan, bagaimana rencana itu harus hidup dan berjalan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Siapa bertanggung jawab dan bagaimana harus mempertanggungjawabkannya. Belum lagi

kalau pelaksanaan tata ruang ini sudah menyangkut hak atas tanah, hak atas bangunan dan sebagainya.

Hal ini memerlukan pokok-pokok pengaturan yang harus dimasukkan sebagai substansi suatu RUU-PR. Apabila hal ini memang akan diatur dalam suatu peraturan pemerintah (PP), nampaknya tidak ada satu pun klausula dalam RUU-PR tersebut yang mewajibkan untuk hal itu.

Aspek pelaksanaan dan pengendalian tata ruang itu tidak saja penting, tetapi merupakan kunci dari keberadaan tata ruang itu sendiri. Sebagai contoh, suatu kawasan telah ditetapkan sebagai kawasan pemukiman, maka industri yang ada di dalamnya harus secara berangsur direlokasi.

Cara yang paling alamiah untuk merelokasi kegiatan industri itu, adalah dengan mengontrol dari masa berlakunya hak guna bangunan. Namun kenyataannya, dewasa ini proses perpanjangan hak atas tanah adalah suatu sistem tersendiri yang dilindungi undang-undang. Lantas yang menjadi pertanyaan, adalah pasal yang mana dalam RUU-PR yang memberikan panduan untuk hal seperti itu? (Periksa pasal 12 dan 13).

Aspek pengendalian menjadi sangat penting, karena seperti dimaklumi, bahwa proses pembangunan di Indonesia dewasa ini telah mampu menggalakkan peran serta masyarakat dan swasta mencapai 70% dalam bentuk investasi, sedangkan pemerintah hanya 30% terutama berupa prasarana dan sarana.

Di Jawa Timur, misalnya, pada tahun 1991/1992 peran serta masyarakat mencapai hampir 82% dan pemerintah menurun hanya 18%. Total investasi pada saat itu mencapai sekitar Rp 8,5 triliun atau hampir tujuh kali lipat investasi pemerintah pusat, Tingkat I dan Tingkat II di Jawa Timur.

Hal itu berarti, bahwa dinamika masyarakat berlangsung sangat pesat. Perubahan pemanfaatan tanah di berbagai daerah cukup intensif dan dalam skala yang luas. Artinya, bahwa kekuatan pelaksanaan tata ruang itu sebenarnya adalah masyarakat sendiri, sedangkan pemerintah hanya mengendalikan. Hal ini perlu digarisbawahi, karena sementara ini masih banyak yang berobsesi, bahwa pelaksanaan tata ruang seperti rencana pembangunan Pelita, lebih diandalkan pada kekuatan DIP/DIPDA.

Dari pengalaman lapangan, cukup jelas, bahwa kebutuhan pengembangan perangkat operasional

dan legal harus berintikan pengendalian, dan bukannya perencanaan.

Rencana berupa program dan proyek pembangunan dapat saja ditahapkan dan disusun skala prioritas untuk setiap wilayah. Namun pengendalian tata ruang yang menyangkut kekuatan pembangunan oleh masyarakat dan swasta tidak mungkin ditahapkan dan diprioritaskan bagian demi bagian.

Seorang kepala daerah pada saat yang bersamaan akan melakukan pengendalian pemanfaatan tanah di desa-desa maupun di perkotaan, pada wilayah yang sudah direncanakan tata ruangnya maupun yang belum direncanakan.

Bahwa dalam rangka pengendalian diperlukan rencana tata ruang, maka sudah seharusnya diupayakan penyusunan rencana-rencana tata ruang. Dalam pada itu, bahwa suatu wilayah belum direncanakan tata ruangnya sampai tingkat tertentu, maka upaya pengendalian tetap menurut garis-garis kebijaksanaan operasional penataan ruang berupa ketentuan pengaturan/penataan lingkungan.

Sebagai contoh, di wilayah pegunungan Kabupaten Pasuruan, Jawa Timur, yang belum terjangkau rencana tata ruang berkembang pesat permukiman dan villa, sehingga untuk pengendaliannya Gubernur Jawa Timur menerbitkan Surat Edaran nomor 648/975/201.3/1990 tanggal 25 Juli 1990, perihal petunjuk penataan pervillaan dan permukiman di wilayah tersebut.

Berdasarkan pengamatan terhadap berbagai permasalahan pengendalian tata ruang (pemanfaatan tanah dan air), maka secara garis besar perangkat operasional dan legal yang perlu dikembangkan dapat dibagi menjadi tiga kelompok:

1. perangkat teknis-operasional;
2. perangkat institusi:
 - a. masalah kewenangan,
 - b. masalah organisasi,
 - c. masalah tata laksana;
3. perangkat hukum.

Perangkat Teknis Operasional

Perangkat teknis operasional penataan ruang dapat dibagi dalam dua bentuk, yaitu:

1. perangkat yang bersifat ketentuan-ketentuan pelaksanaan rencana tata ruang pada tingkat SNPTR, RSTRP, RUTRD, RUTRK, RDTRK dan RTRK;

2. perangkat yang berupa ketentuan-ketentuan umum atau pun spesifik menyangkut aspek-aspek penataan lingkungan/ruang, khususnya bagi wilayah-wilayah yang belum terjangkau kegiatan penyusunan rencana tata ruang.

Kedua perangkat tersebut, dari segi teknis-operasional akan menjadi andalan dan pegangan legal bagi aparat pemerintah daerah untuk melaksanakan/menerapkan kebijaksanaan tata ruang atau juga mengendalikan perkembangan pembangunan sesuai rencana tata ruang.

Ada anggapan, bahwa rencana tata ruang yang sudah mencapai tingkat RTRK (skala 1:1000) sudah dijamin cukup operasional dalam mengendalikan perkembangan pembangunan dan pemanfaatan tanah. Anggapan ini kurang benar, jika yang diacu dalam penyusunan rencana adalah berbagai peraturan perundangan yang dewasa ini telah ada.

Masalahnya, rencana tata ruang di Indonesia selalu berhenti sampai penyusunan rencana peruntukan lahan. Belum ada rencana yang sampai pada pengaturan zoning (zoning regulation device). Sebagai contoh, pada produk RTRK suatu blok kawasan (yang dibatasi jalan lokal) diarahkan peruntukannya sebagai perumahan, sehingga diwarnai kuning. Dalam pelaksanaan, yang menjadi persoalan adalah, apakah kawasan ini absolut untuk perumahan atau dibolehkan mixed dengan peruntukan lain? Seberapa jauh? Selanjutnya, mengingat kawasan yang akan dipandu oleh RTRK bukan tanah pemerintah, maka hal-hal yang bagaimana yang dapat diatur dalam ketentuan land subdivision, termasuk minimum lebar kavling yang diperkenankan dan sebagainya.

Itu adalah sebagian kecil contoh dari zoning regulation yang sudah barang tentu sangat sulit digambarkan dalam peta. Namun hal itu sangat mutlak diperlukan dalam rangka pelayanan umum. Andai rencana tata ruang yang ada masih pada tingkat umum, bukankah pelayanan pengendalian ini sudah harus segera diberikan kepada masyarakat? Bukankah kemudian zoning regulation tetap diperlukan pada berbagai tingkat rencana?

Sekedar ilustrasi, Singapura misalnya, dalam 30 tahun telah mampu merubah wajahnya menjadi kawasan yang boleh disebut paling tertib di dunia, karena negara ini mengandalkan Development Control and Planning Law, tidak bergumul hanya pada soal menyusun rencana tata ruang. Demikian

pula di negara maju lainnya, seperti Belanda dan Inggris, soal menyusun rencana tata ruang sudah menjadi hal sekunder, sedangkan yang primer adalah development control, dan itu berarti zoning regulation dan development management.

Perangkat teknis tata ruang harus dikembangkan secara konsepsional dan komprehensif, mulai dari tingkat nasional (berupa hal umum) sampai daerah. Pengembangan perangkat ini harus menjadi kewajiban pemerintah daerah dan perlu bagi pemerintah pusat untuk mewajibkannya. Pada tingkat nasional, ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan zoning dan telah muncul secara parsial/sektoral selama ini harus dikonsolidasikan.

Perangkat Institusi

Seperti telah diuraikan pada awal tulisan ini, maka aspek institusi penataan ruang merupakan aspek sangat kritis dan sensitif, selaras dengan mantapnya kewenangan dan kepentingan sektoral maupun life style tenggang rasa yang telah berkembang selama ini.

Walau demikian, mengingat bahwa penataan ruang ini adalah amanat GBHN serta secara nalar cukup dimengerti --peranan strategis kebijaksanaan penataan ruang sebagai upaya mengatur dan mengendalikan pemanfaatan tanah yang bila tidak dilaksanakan dalam jangka panjang memberikan political cost dan social cost yang tinggi--, maka bila kebijaksanaan penataan ruang sudah ditetapkan dalam undang-undang, semua pihak dan semua sektor harus menerima kenyataan secara dewasa bila ada pelucutan sebagian kewenangan sektor dan restrukturisasi institusi. Hal ini untuk menuju suatu era baru integrated national development management memasuki abad XXI kelak.

Penataan ruang tidak hanya berdimensi lingkungan hidup, tetapi juga berdimensi politik, kesejahteraan rakyat serta hak dan kewajiban rakyat. Untuk mencapai era baru itu, nampaknya perlu campur tangan lembaga Kepresidenan secara langsung. Kiranya Tim Koordinasi Tata Ruang Nasional yang dibentuk dengan Keppres 57/1989 dapat menangani hal ini.

Berkenaan dengan aspek institusi penataan ruang, yang pertama perlu diklarifikasi adalah masalah pembagian dan pola hubungan kewenangan pemanfaatan tanah. Sebagai ilustrasi, untuk kawasan perumahan telah ada peraturan

perundangan yang mengatur bahwa kurang dari 15 hektar ada pada DT II; antara 15-200 hektar ada pada DT I, sedangkan lebih dari 200 hektar ada pada Mendagri.

Namun untuk industri, pariwisata dan lainnya, belum ada pengaturannya. Di Jawa Timur misalnya, izin lokasi/pencadangan tanah/pembebasan tanah untuk industri secara konsensus ditetapkan lebih besar dari 0,5 hektar ditangani Knwil BPN (non fasilitas), sedangkan yang menggunakan fasilitas berapa pun luas tanahnya, ditangani BKPM.

Di samping kewenangan antartingkatan pemerintahan, maka pembagian kewenangan antarinstansi pun perlu ditata kembali dan dikembangkan.

Tata ruang adalah masalah besar. Selain itu, juga merupakan suatu paket kebijaksanaan khusus tentang tata pemanfaatan tanah yang kompleks dan harus ada yang mengelola serta mempertanggungjawabkannya secara khusus. Kebijaksanaan tata ruang tidak dapat dipertanggungjawabkan bersama antarinstansi (gotong- royong) atau pun dipecah-pecah di antara sejumlah instansi.

Seperti terjadi dewasa ini, izin lokasi ditangani dua instansi, yaitu BPN dan BKPM, yang notabene bukan aparat pemerintah daerah langsung. Padahal tata ruang adalah urusan rumah tangga daerah (lihat UUPA 5/1960 dan Undang-undang Pembentukan Daerah Otonomi/Kewenangan Pangkal). Periksa pula Permendagri nomor 5/1974 dan Permendagri 12/1984.

Penataan ruang yang pada intinya adalah pengendalian tata pemanfaatan tanah memerlukan penanganan yang khusus dan intensif, sehingga aspek institusi dalam rangka pelaksanaan dan pengendaliannya harus secara nasional ditegaskan. Kiranya lembaga semacam Dinas Tata Ruang Daerah Tingkat II tidak kalah pentingnya dengan Dinas Kebersihan, misalnya, yang belakangan ini berkembang pesat di daerah tingkat II yang mungkin berkaitan dengan prestise Adipura.

Masalah institusi tata ruang memang harus menjadi bahan pemikiran secara mendalam, mengingat dalam struktur organisasi/kelembagaan pemerintah pusat maupun daerah tidak ada yang cocok untuk mengemban pelaksanaan kebijaksanaan penataan ruang, sesuai pengertian yang diutarakan di atas.

Dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan penataan ruang, maka pada tingkat nasional maupun daerah harus ada lembaga staf yang bertugas mengembangkan kebijaksanaan operasionalnya, sesuai perkembangan dan kemajuan pembangunan. Bappenas atau Depdagri misalnya, dan Bappeda, merupakan lembaga yang sesuai sebagai unsur staf Kepala Negara dan Kepala Daerah.

Namun demikian, sudah barang tentu struktur organisasinya perlu disempurnakan, dalam arti derajat tata ruang paling tidak haruslah sejajar dengan derajat sektoral. Kalau pun manajemen pembangunan Indonesia sudah sampai pada integration minded, maka sektor dapat diarahkan sebagai unsur lini, yaitu berkenaan dengan aspek pelaksanaan kebijaksanaan yang ada.

Kebijaksanaan induk maupun operasional yang dikembangkan perlu dilaksanakan oleh lembaga pelaksana yang sesuai ketentuan UU 5/1974, ada pada dinas daerah sebagai unsur pelaksana otonomi daerah. Sifat kebijaksanaan penataan ruang ini spesifik dan intensif, sehingga tidak tepat untuk dirangkap Dinas Pekerjaan Umum Daerah. Pada kenyatannya, DPUD lebih berorientasi pada pelaksanaan tugas pembangunan proyek fisik.konstruksi.

Untuk itu, perlu dipikirkan pembentukan Dinas Tata Ruang Daerah maupun Dinas Pengawasan Bangunan/Kegiatan. Dewasa ini semua urusan itu pada DT II umumnya berada pada satu tangan, yaitu di DPUD.

Sementara aspek pembagian kewenangan dan organisasi ini dikembangkan, maka aspek tata laksanaanya juga perlu diatur, khususnya menyangkut hubungan administratif dan koordinasi antara lembaga-lembaga yang menangani tata ruang dengan lembaga lainnya yang terkait.

Mengenai aspek hukum, kiranya berbagai implikasi hukum adanya upaya pengembangan perangkat operasional dan legal tersebut, harus didukung oleh pengembangan segi yuridisnya. Hal yang merupakan tantangan berat dalam pengembangan aspek yuridis menyangkut dua isu pokok, yaitu:

- pertama, menyangkut aspek law enforcement, karena penataan ruang berarti pengendalian;
- kedua, menyangkut aspek pengendalian hukum, sehingga pembangunan yang sudah terlanjur dan tidak sesuai ketentuan tata ruang, secara

berangsur dapat didorong menuju perubahan fungsi pemanfaatan ruang/tanah yang secara legal dapat diterima (dalam kaitan Peraturan).

Kaitan dengan Land Management

Pengembangan perangkat operasional dan legal penataan ruang nasional, tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan untuk meningkatkan manfaat tanah (air dan ruang angkasa) bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Peningkatan manfaat atas tanah berarti memerlukan upaya yang lebih bersifat mengelola daripada sekedar membatasi pergumulan pada masalah hak-hak atas tanah. Kiranya ketentuan undang-undang, bahwa "tanah dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" masih belum terjabar dalam garis-garis kebijaksanaan yang jelas.

Sementara itu, ketentuan bahwa "tanah mempunyai fungsi sosial" (memang demikian sesungguhnya) nampaknya akhir-akhir ini cenderung didorong sebagai suatu obsesi, sehingga masalah tanah selalu muncul sebagai masalah sosial. Masalah tanah selalu muncul sebagai masalah hak dan sama sekali tidak ada masalah kewajiban, terlebih lagi cenderung didorong menjadi masalah politik.

Pembangunan, dimana pun di dunia ini, memerlukan dana dan ketentuan "tanah dikuasai oleh negara" harus dipandang juga, bahwa tanah itu merupakan aset yang harus dikelola. Pokok persoalannya di daerah adalah, bahwa mengelola tanah selalu dianggap mengkomersialkan tanah. Oleh karena itu, RUU-PR yang kelak merupakan undang-undang setara UUPA, harus memberikan penegasan mengenai amanat Negara terhadap pengelolaan tanah.

Selain masalah itu, yang perlu dipikirkan mendalam adalah keterkaitan antara kebijaksanaan penataan ruang dengan ketentuan tentang hak atas tanah yang sudah digariskan dalam UUPA. Masalahnya, dalam pemberian hak atas tanah sekaligus melekat penggunaan tanahnya. Karenanya, RUU-PR harus memberikan pemecahan terobosan, sehingga dalam pemberian hak atas tanah, kebijaksanaan penataan ruang harus menjadi dasar penertibannya. Dengan demikian penggunaan tanah yang tercantum dalam sertifikat hak atas tanah sesuai dengan peruntukannya.

Penutup

Berdasarkan penelaahan sepintas masalah pengembangan perangkat operasional dan legal penataan ruang, maka apabila pokok-pokok pemikiran di atas dapat diterima, maka jelaslah kiranya bahwa RUU-PR yang kini sedang dibahas DPR, masih memerlukan penambahan substansi aspek pengendalian serta menyangkut hubungan dengan aspek administrasi pertanahan yang tersurat dalam UUPA.

Pendek kata, RUU-PR seyogyanya mengandung semangat dan keberanian untuk melakukan rekonsiliasi aspek legak sektoral yang sudah terlanjur mantap. Dan lagi pula, sebagai payung, RUU-PR memang tidak dimaksudkan untuk binding aspek sektoral yang ada.

Hal ini memang tidak mudah, namun seperti halnya semangat persatuan para pejuang kemerdekaan saat menelurkan UUD 1945 yang tak ternilai hebatnya, maka demikian pula kiranya pemerintah dan DPR dalam menelurkan UU-PR yang berbobot, sekaligus memberi jalan pintas yang cerah bagi tercapainya cita-cita pembangunan nasional.