

PELUANG MASUKNYA KEBIJAKAN HUTAN KOTA DALAM PROSES PERUMUSAN TATA RUANG DAERAH

Oleh: Yanuardi

Sebagai kebijakan yang mengatur pemanfaatan ruang bagi publik, kebijakan tata ruang adalah kebijakan yang berada pada posisi yang sangat strategis. Bagi negara, pembuatan dan pengimplementasian kebijakan ini akan menjadi jalan guna menjalankan tanggung jawab untuk memenuhi hak publik, baik untuk mendapatkan akses ruang yang pas kepentingan ekonomi, sosial, budaya maupun guna mendapatkan lingkungan tinggal yang memenuhi standar kesejahteraan.

Meskipun demikian, peluang negara untuk mengeluarkan kebijakan tata ruang menjadi kebijakan yang mensejahterakan public dapat berubah menjadi yang dapat memarjinalkan hak-hak publik. Terutama bila kebijakan tersebut tidak berpihak kepada kepentingan publik, tetapi lebih berpihak pada kepentingan pemilik modal maupun birokrat.

Daerah perkotaan adalah daerah yang sangat memerlukan kebijakan ruang agar dapat mengatasi masalah perkotaan. Beberapa masalah perkotaan seperti pencemaran udara, ruang interaksi sosial yang semakin sempit, air yang merosot secara kuantitas dan kualitas dan lain sebagainya. Kebijakan tata ruang harus dapat memberikan hak publik untuk mendapatkan udara segar, ruang terbuka untuk berinteraksi secara sosial, mendapatkan pemandangan yang Indah, air yang bersih dan tidak tercemar sekaligus mendapatkan iklim yang sejuk. Kebijakan tata ruang yang dapat mengatasi masalah tersebut adalah kebijakan Ruang terbuka Hijau. Salah satu bagian ruang terbuka hijau adalah hutan kota. Tulisan ini akan menguraikan proses kebijakan tata ruang di Provinsi DIY. Tujuan tulisan ini adalah untuk menemukan peluang agar hutan kota dapat menjadi bagian dari proses kebijakan tata ruang di DIY . Tulisan ini bersumber dari hasil penelitian STI, *Partnership Policy Reform* dan CGCG UGM mengenai masalah pertanahan di DIY.

A. Kebijakan tata ruang

Di Indonesia, kebijakan tata ruang secara komprehensif sudah ada sejak tahun 1970-an. Pada masa itu, perencanaan tata ruang telah dilaksanakan di bawah tanggung jawab Ditjen Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum, yang bekerjasama dengan Ditjen PUOD (Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah) Departemen Dalam Negeri. Pada umumnya pola penataan ruang pada masa itu

lebih mengacu pada pola penataan ruang di Eropa, yakni dengan pola pemintakatan atau *zoning* yang ketat. Untuk mengefektifkan kebijakan ini mendagri menerbitkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 30 tahun 1985 tentang Penegakan Hukum/ Peraturan Dalam Rangka Pengelolaan Daerah Perkotaan. Selanjutnya kebijakan ini diikuti lagi melalui kebijakan: (a) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 tahun 1986 tentang Penetapan Batas Wilayah Kota di Seluruh Indonesia, dan (b) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota. Kedua peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut merupakan acuan para pihak terlibat dalam penyusunan tata ruang kota. Produk perencanaan tata ruang kota yang mengacu pada kedua peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut dapat dikatakan luwes (*fleksible*), hal ini karena memberikan ruang untuk sesuai dengan perkembangan baru. Pada setiap 5 (lima) tahun penataan ruang dapat dievaluasi dan bila terjadi penyimpangan dapat direvisi kembali. Kelemahan kebijakan ini adalah dengan tidak adanya sanksi terhadap pelanggaran rencana tata ruang kota. Akhrihnya pada tahun 1992 pemerintah menetapkan undang-undang tata ruang melalui UU No. 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang. Selanjutnya untuk menyesuaikan dengan semangat reformasi politik, pada tahun 2007 undang-undang ini kemudian di revisi melalui UU No. 26 Tahun 2007. UU baru ini lebih menegaskan mengenai keterlibatan masyarakat, insentif dan disentif dan menegaskan sanksi yang tidak tegas dalam UU sebelumnya.

Selanjutnya terkait dengan upaya untuk mengatasi problem daerah perkotaan Pada UU ini pemerintah pusat mengharuskan setiap daerah harus mempunyai daerah Ruang Terbuka Hijau (RTH). Hutan Kota dapat dimasukkan sebagai bagian dalam ruang terbuka hijau (RTH). Penetapan peruntukan ruang, maka di dalam UU ini pemerintah menegaskan pemberian sanksi pidana terhadap pelaku pelanggaran tata ruang. Dengan keluarnya UU ini, maka keberlanjutan kawasan yang ditunjuk sebagai kawasan hutan kota dapat terjamin. Kebijakan ini kemudian dilanjutkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan. Meskipun demikian, terkait dengan hutan kota UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan.

B. PARADIGMA DAN AZAS PENATAAN RUANG

Agar supaya kebijakan hutan kota dapat masuk dalam proses perencanaan tata ruang di Daerah Istimewa Yogyakarta, maka perlu penting bagi kita memperhatikan paradigma penataan runang dan azazs yang perlu diterapkan agar kebijakan tata ruang dapat mengakomodasi kebijakan hutan kota. Sebab

Paradigma yang dimiliki oleh pemegang otoritas penataan ruang akan sangat mempengaruhi hasil penataan yang dibuat. Demikian juga dengan azas, karena azas penataan ruang akan sangat mempengaruhi cara pemegang otoritas merencanakan, memanfaatkan dan mengendalikan ruang. Paradigma dan azas penataan ruang yang akan dipakai akan tidak hanya berpengaruh pada kondisi fisik, tetapi juga kondisi sosial-budaya dan ekologi.

B.1. Paradigma penataan ruang

Menurut Bobi¹ penataan ruang dalam di bagi kedalam empat bagian yaitu: *Pertama*, tradisi *utopian planing*. Tradisi awal penataan ruang ini berorientasi pada penataan ruang yang mengarah pada upaya mewujudkan satu bentuk kota tertentu. Tradisi ini bersifat idealis dan mengharapkan satu bentuk kehidupan yang mapan dan bebas persoalan (Parker, 2004). Ebenezer Howard merupakan contoh klasik bagaimana perencana mempunyai obsesi yang begitu besar untuk menciptakan satu kota yang indah, bersih, serta nyaman, bebas sepenuhnya dari berbagai persoalan fisik. Di Indonesia, tradisi ini direfleksikan dalam bentuk berbagai gagasan dan angan-angan tentang kehidupan yang aman dan sejahtera sebagaimana idiom Jawa atau berbagai slogan pembangunan kota seperti "Yogya berhati nyaman" yang muncul di berbagai kota Indonesia pada awal tahun 1980-an.

Kedua, Dalam perkembangannya, tradisi *utopian planning* ini, kemudian diikuti dengan tradisi positivisme yang menekankan pada model-model perencanaan yang deterministik dan menekankan pada kaidah-kaidah baku teknis dan estetis yang baku. Dalam model ini, perencanaan adalah suatu kegiatan 'teknik-estetis' untuk memproyeksikan dan memaksakan satu wujud kota tertentu pada masa yang akan datang. Dengan kata lain, satu rencana kota adalah, cetak biru atau darikota tersebut di masa datang. Seringkali kita jumpai dalam literatur 'jargon' bahwa'..... Dengan konsepsi perencanaan seperti ini, proses penataan ruang cenderung menjadi kegiatan yang teknis-teknokratik-perencana adalah mereka yang mempunyai skill atau ketrampilan teknokratik. Di Indonesia, hal ini dijabarkan dalam berbagai bentuk aturan dan standard rencana ruang.

Ketiga, Tradisi rasional. Tradisi ini merupakan kelanjutan model perencanaan yang sangat deterministik tersebut, tradisi ini lebih menekankan pada proses dan konsen pada pemanfaatan metode-metode rasional untuk

¹ B. Setiawan, Januari 2005, - *Edisi Khusus, Hak Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Dan Implementasi Kebijakan Tata Ruang*, Forum Perencanaan Pembangunan.

melakukan proses perencanaan, dari identifikasi persoalan, perumusan tujuan, dan memilih alternatif terbaik untuk mencapai tujuan. Tradisi ini memberi sumbangan yang dominan pada proses-proses pengambilan keputusan, khususnya yang menyangkut keputusan publik untuk pembangunan (Klosterman, 1996: 155).

Keempat, Paradigma sosial-politik. Paradigma ini ini memberikan merupakan kritik terhadap ketiga paradigma sebelumnya, terutama cara pikir rasional. Menurut model ini meskipun pada dasarnya telah menggunakan kerangka pikir yang rasionalitas dan obyektifitas, dalam prakteknya tradisi perencanaan ruang seperti ini sangat elitis. Penyebabnya adalah penerapan model ini menyebabkan model perencanaan menjadi sangat kaku dan rumit, yang hanya dapat dilakukan oleh mereka yang telah mempelajari ilmu perencanaan secara khusus dan formal. Tradisi ini juga dikritik karena kegiatan perencanaan sekedar sebagai upaya “justifikasi” terhadap suatu keputusan politis tertentu. Perencana adalah hanya mereka yang mempunyai kekuasaan dan pengetahuan tertentu saja. Oleh karena itu, menurut penganut paradigma sosial politik model perencanaan 'tradisional-konvensional' yang tidak lagi sesuai dengan situasi dinamis dan tak menentu yang saat ini terjadi. Forester (1989) selanjutnya penganut paradigma ini berpendapat bahwa penataan ruang adalah sebuah proses sosial politik, dalam prosesnya menganut banyak kepentingan. Oleh karena itu ,Proses penataan ruag harus dibangun melalaui proses yang melibatkan banyak pihak yang bekepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap tata ruang yang akan di rumuskan. Dengan pelibatan semua pihak, cara pandang ini berharap tata ruang yang akan di buat akan mewakili kepentingan semua kelompok kepentingan.

B.2 Azas Penataan Ruang

Azas merupakan bagain penting bagi dalam proses penataan ruang. Karena dari azas ini akan di turunkan regulasi-regulasi mnegenai penataan ruang. Azas-azas penataan ruang di Indonesia telah di muat didalam UU penataan ruang , baik UU No 24 Tahun 1992 maupun Undang-Undang pengantinya yaitu UU No 26 Tahun 2007. Dalam Pasal 2 UU No. 26 tahun 2007 penataan ruang di Indonesia harus diselenggarakan berdasarkan azas:

- a. **Keterpaduan;** Yang dimaksud dengan “keterpaduan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan, antara lain, adalah pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

- b. **Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;** Yang dimaksud dengan “keserasian, keselarasan, dan keseimbangan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.
- c. **Keberlanjutan;** Yang dimaksud dengan “keberlanjutan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.
- d. **Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;** Yang dimaksud dengan “keberdayagunaan dan keberhasilgunaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.
- e. **Keterbukaan;** Yang dimaksud dengan “keterbukaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.
- f. **Kebersamaan dan kemitraan;** Yang dimaksud dengan “kebersamaan dan kemitraan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.
- g. **Perlindungan kepentingan umum;** Yang dimaksud dengan “perlindungan kepentingan umum” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.
- h. **Kepastian hukum dan keadilan.** “Kepastian hukum dan keadilan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundangundangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.
- i. **Akuntabilitas.** Prinsip-prinsip penataan ruang Yang dimaksud dengan “akuntabilitas” adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

Dari azas tersebut kita dapat menyimpulkan bahwa UU penataan ruang telah mengandung azas-azas yang menganut prinsip-prinsip *fairness*, keberlanjutan dan partisipatif. Azas-penataan ruang seperti ini seharusnya dapat diturunkan dalam bentuk praktis berupa dalam bentuk pengaturan dan praktis

di daerah. Dengan demikian azas tata ruang yang diberlakukan telah menganut paradigma sosial dan politik dalam menyusun tata ruang.

C. PENATAAN RUANG DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Dari uraian diatas telah menunjukkan bahwa penataan ruang di Indonesia telah menganut azas-azas yang dapat memperbaiki masalah daerah perkotaan. Bahkan azas-azas tersebut juga menunjukkan pergeseran paradigma tata ruang dari proses yang teknokratik dan *top down*, menjadi proses yang *bottom up* dan partisipatif. Selanjutnya tulisan ini akan menguraikan bagaimana pelaksanaan prinsip-prinsip ini di daerah Istimewa Yogyakarta.

Pada datran praktis proses Penataan ruang dan wilayah di Di DIY masih jauh dari azas-azas tersebut. Perencanaan tata ruang di DIY belum dapat mengantisipasi pertumbuhan jumlah penduduk dan ekonomi yang telah menuntut ruang yang lebih besar baik untuk memenuhi hasrat peningkatan penghasilan ekonomi, maupun rumah tempat tinggal untuk bermukim, dan juga ruang terbuka hijau untuk menjaga iklim, interaksi sosial, rekreasi dan menjaga keseimbangan ekologi. Akibatnya pemerintah DIY mengalami kesulitan untuk mengendalikan ruang. Hal ini dapat di buktikan banyaknya pelanggaran terhadap penataan ruang di DIY.

1. *Problem Implementasi Azas Tata Ruang di DIY*

Pengaturan tata ruang di DIY harus mengakui pengaturan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat. Dengan demikian, penataan ruang di DIY harus menerima azas-azas yang telah dirumuskan oleh pemerintahan pusat. Namun azas-azas yang ideal tersebut tidak mudah diterapkan di DIY. Pada tataran implementasi, dari hasil penelitian STI, *Partnership policy reform* dan CGCG telah ditemukan fakta bahwa azas-azas tersebut mempunyai banyak problem lapangan. Sebagaimana terdapat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1. Problem Implementasi Tata Ruang di DIY

Azas		Problem
a.	Keterpaduan.	Tata ruang di DIY belum menunjukkan prinsip-prinsip penataan ruang yang berprinsip pada azas keterpaduan. Hal ini ditemukan dari fakta; 1. masih

	Azas	Problem
		<p>dominannya ego sektoral di masing-masing instansi pemerintah.</p> <p>2. Ego antar wilayah masih sangat dominan.</p>
b.	<p>Keserasian, Keselarasan dan Keseimbangan: <i>(penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan)</i></p>	<p>Azas ini tidak dapat digunakan secara penuh mengingat perbedaan dasar sejarah perkembangan perkotaan. Yogyakarta sebagai daerah tertua memiliki masyarakat kota yang lebih dulu mengalami peningkatan pergerakan memanfaatkan lahan pribadi masing-masing sementara rekognisi aturan tentang RT/RW belum dikenal pada saat itu. Penggelompokan yang ada hari ini masih bersifat umum dan selektif saja dengan menyesuaikan diri pada besaran kelompok aktivitas yang ada. Suatu daerah yang sejak dulu terlanjur menjadi pemukiman maka pemerintah tidak akan mengubah peruntukannya pada sektor lain sekalipun lokasi tersebut strategis untuk peruntukan nonhunian. Konversi sangat tergantung pada keinginan dari pemilik tanah tersebut.</p>
c.	<p>Azas keberlanjutan <i>(menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang)</i></p>	<p>Sampai dengan saat ini, kendala yang terjadi terutama pada pengendalian pemanfaatan tata ruang karena perkembangan masyarakat yang begitu cepat, sedangkan pengendalian ada di tingkat kabupaten dan kota. Hal tersebut dapat mengakibatkan pemerintah daerah kesulitan dalam mengendalikan pemanfaatan tata ruang. Akibatnya banyak kawasan yang di peruntukan untuk daerah serapan air yang beralih fungsi menjadi kawasan pemukiman, bisnis, industri dan kampus.</p>
d.	<p>Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan. <i>Yang dimaksud dengan "keberdayagunaan dan keberhasilgunaan" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ruang yang semakin terbatas tidak dimanfaatkan secara maksimal. Tanah yang diperuntukan sebagai kawasan pemukiman masih tidak di maksimalkan. Misalnya pemabanguna perumahan masih horizontal. Sehingga hanya dapat memuatkan sedikit penduduk. • Banyak kawasan yang tidak diperuntukn sesuai jenis tanahnya. Misalnya kawasan yang jenis tanahnya cocok untuk kepntingan pertanian dan untuk resapan air, banyak yang di peruntukan untuk kepentingan lain, seperti kampus, pemukiman dan bisnis.
e.	<p>Keterbukaan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Masih kurangnya informasi dalam hal

Azas	Problem
<p>(memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang)</p>	<p>pemanfaatan lokasi berdasarkan RT/RW bagi masyarakat.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pengembangan di Kab. Sleman melihat RT/RW adalah kebijakan yang tidak pernah transparan dan terdokumentasi secara resmi oleh pemerintah. Mengingat mereka sulit menemukan adanya dokumen resmi tentang RT/RW ketika mengajukan ijin pengembangan perumahan. Informasi yang mereka dapatkan hanya bersifat deskripsi verbal saja tanpa penunjukan dokumen rujukan dari penjelasan tersebut. • RT/RW selalu dapat diubah dan dinegoisasikan dengan kepentingan ekonomi. Hal ini dapat dilihat dari kesimpangsiuran aturan dan ketidakjelasan informasi RT/RW. Sebagai contoh : Suatu zona dapat sewaktu-waktu dikatakan daerah resapan primer dan kemudian berubah menjadi areal pemukiman
<p>f. Kebersamaan dan kemitraan; (penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Keterlibatan stake holder hanya sebatas formalitas. • Persoalan tata ruang masih dinaggapa sebagai isu yang jauh dari kepentingan publik. Publik baru menyadari bila hal tersebut menyentuh kepentingan mereka secara langsung.
<p>g. Pelindungan kepentingan umum. "pelindungan kepentingan umum" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.</p>	<p>Lebih banyak penduduk yang lemah secara ekonomi yang kehilangan kepemilikan atas tanah. Sedangkan orang-orang yang tinggal di Jakarta dapat dengan mudah mengakses tanah untuk perumahan di DIY. Akibatnya warga miskin termajinalkan.</p>
<p>h. Kepastian hukum dan keadilan. "kepastian hukum dan keadilan" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundangundangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lebih banayak penduduk yang lemah secara ekonomi yang kehilangan kepemilikan atas tanah. Sedangkan orang-orang yang tinggal di Jakarta dapat dengan mudah mengakses tanah untuk perumahan di DIY. Akibatnya warga miskin termajinalkan • Peraturan yang dibuat dapat dilanggar dengan mudah .Bila di intervensi oleh kepentingan yang diluar kebijakan tersebut. Seperti kepentingan politik, ekonomi maupaun kepntingan birokrat sendiri.

Azas		Problem
	<i>melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.</i>	
i.	Akuntabilitas. <i>Prinsip-prinsip penataan ruang Yang dimaksud dengan "akuntabilitas" adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.</i>	Belum ada keterbukaan. Akibatnya masyarakat tidak bisa menilai pertanggungjawaban dari proses, pembiayaan maupun hasilnya. Akibatnya masyarakat tidak dapat terlibat dalam proses pengontrolan terhadap pelanggaran RW/RW. Baik dari proses perencanaan, pemanfaatan maupun pengendalian tata ruang.

1. Otoritas dan Problem Tata Ruang

Untuk mengamati peluang masuknya kebijakan ruang terbuka hijau yang memasukan kebijakan hutan kota didalamnya, maka perlu diamati otoritas dalam perencanaan tata ruang di DIY. Berikut uraian tentang otoritas pentaan ruang di Provinsi DIY.

Pada level provinsi, otoritas lembaga perencana tata ruang ada pada Bappeda Provinsi. Adapun bentuk kerja yang dilakukan oleh Bappeda Provinsi adalah menyusun rencana tata ruang dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemanfaatan ruang di level provinsi juga menjadi wewenang Bappeda Provinsi yang harus berkoordinasi dengan instansi-insatansi terkait. Bentuk tugasnya adalah menyusun program-program pemanfaatan ruang dengan cara mengkordinasi instansi-instansi terkait. Sedang pengendalian ruang tidak berada pada wilayah otoritas Provinsi. Meskipun demikian, provinsi tetap bertanggung jawab mengkoordinasi kab/kota, tujuannya adalah agar penataan ruang tidak terjebak pada ego kewilayahan.

Sedang pada level Kabupaten atau kota, rencana penataan ruang dan wilayah perumusan perencanaan tata ruang dan wilayah di lakukan oleh oleh Bappeda Kab/kota dalam bentuk menyusun rencana tata ruang dengan tetap memperhtikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedang pengendalian ruang juga di lakukan oleh Bappeda kab/kota yang bekordinasi dengan instansi lain. Pada urusan pengendalian ruang, pemerintah Kabuapten

mempunyai keberagaman institusi yang mempunyai otoritas pengendalian tata ruang yang dilakukan dengan melalui mekanisme zonasi dan perijinan. Di Kabupaten Sleman, Perijinan dilakukan oleh Badan Pengendalian Pertanahan Daerah (BPPD) Sleman. Sedang di Kabupaten Kulonprogo dilakukan oleh Kantor Pelyanan Terpadu (KPT) . Sedang perijinan di bagi kedalam tiga hal, yaitu Perijinan Lingkungan oleh Bapedalda, Perijinan bangunan oleh Dinas pekerjaan umum (DPU) .

D. PROBLEM OTORITAS PENATAAN RUANG

Dalam melaksanakan penataan ruang, otoritas yang bertanggung jawab mempunyai problem dalam pencapaian. Berikut ini problem-problem dalam penataan ruang dan hal yang menyebabkan hal tersebut terjadi.

1. *Problem Perencanaan.*

Masalah yang terkait dalam proses perencanaan tata ruang adalah, tata ruang yang dibuat masih bersifat sangat elitis. Dalam artian Isu tata ruang masih menjadi isu yang tidak menjadi pusat perhatian publik, hal ini mengakibatkan keterlibatan masyarakat sebagaimama dimandatkan oleh Undang-undang menjadi tidak maksimal. Belum masimalnya keterlibatan masyarakat dapat ditemukan dari fakta bahwa proses penyerapan aspirasi masyarakat hanya dilakukan sekedar memenuhi syarat, tetapi tidak dimanfaatkan secara maksimal oleh pemerintah daerah. Namun, ketika rencana tersebut akan di impementasikan sering muncul masalah, ketika kebijakan tersebut telah menyentuh kepentingan publik secara langsung.

Penyebab problem tersebut terjadi karena, *pertama*, proses perencanaan tata ruang masih sangat di dominasi oleh cara berpikir teknokratik, birokratis, dan bersifat *top down* sebagaimana yang dianut para pengikut paradigama rasional komprehensif. Sehingga, meskipun keterlibatan masyrakat telah diwajibkan oleh UU, prosesnya dilakukan hanya sekedar formalitas tanpa menyentuh substansi. Akan lebih banyak hanya untuk sosialisasi hadir dalam bentuk sosialisasi. Proses sosialisapun masih sangat elitis. Hanya sebagian kecil masyarakat yang di libatkan. *Kedua*, kesadaran publik untuk berpartisipasi dalam proses penataan ruang masih sangat rendah. Penyebabnya karena selamaini telah tertanam bahwa urusan tata ruang bukan menjadi urusan publik, tetapi urusan negara.

2. *Problem Pemanfaatan Ruang*

Pemanfaatan ruang yang telah direncanakan juga mempunyai problem dalam pencapaian. Adapun problem tersebut antara lain adalah, *Pertama*, ketidaksinkronan aspek perencanaan dengan pelaksanaan. Penyebab munculnya hal ini adalah tidak otoritas kuat yang dapat memaksa rencana tata ruang di ikuti dan di patuhi oleh lembaga-lembaga pelaksana. *Kedua*, koordinasi tidak maksimal lantaran ego sektoral yang masih kuat. Ego sektoral ini menjadi mengemuka juga tidak dapat dilepasakan dari tidak adanya lembaga yang mempunyai otoritas kuat. Hal ini tentu saja akan mengakibatkan kebijakan dari sektor-sektor tersebut tidak mengarah pada kepentingan keberlanjutan. Sebab, tidak terkait dengan rencana tata ruang dan aktivitas yang di gerakan oleh sektor lain. *Ketiga*, keterlibatan publik dalam pemanfaatan juga tidak maksimal. Tidak maksimalnya publik ini tidak dapat dilepaskan dari belum kuatnya perhatian publik terhadap isu penataan ruang dan sulitnya publik mengakses proses perumusan pemanfaatan ruang.

3. *Problem Pengendalian*

Pengendalian tata ruang adalah masalah yang sangat penting. Sebab, proses pada proses inilah pelanggaran penataan ruang sering terjadi dan berakibat pada turunya kualitas pelayanan publik dalam bidang pertanahan secara langsung. Adapun problem yang sering muncul dalam proses pengendalian adalah, *pertama*, adanya intervensi kekuatan politik dan ekonomi yang menyebabkan pengendalian tidak berjalan. Intervensi masuk kedalam tubuh birokrasi yang mempunyai otoritas melalaui kekauatan politik formal maupun Informal. Kekuatan berasal dari dalam tubuh birokrasi sendiri, pemerintah, parpol maupun otoritas tradisional. Problem ini terjadi pada semua tanah di DIY, baik tanah publik, privat, maupun SG/PAG. *Kedua*, ruang masyarakat untuk mengontrol proses penataan ruang masih sangat terbatas. Hal ini karena otoritas pengendalian belum membuka saluran aspirasi kepada masyarakat secara maksimal. Kalaupun ada kotak pengaduan, birokrasi tidak mempunyai institusi secara khusus untuk menanganinya dan tidak ada proses tranparansi penagananya. *Ketiga*, kesadaran semua pihak untuk mematuhi kebijakan tata ruang masih sangat rendah. Hal ini dapat kita temukan dari fakta bahwa hampir pada semua kalangan di DIY berprinsip bangun dulu ijin belakangan. Penyebabnya tentu saja karena hampir semua kalangan tidak beranggapan bahwa isu ruang adalah isu yang pokok dan penting untuk diperhatikan.

Tabel 2. Deskripsi Otoritas dan Problem Tata Ruang

	Tahapan Penataan Ruang		
	Perencanaan	Pemanfaatan	Pengendalian
Lembaga	<ul style="list-style-type: none"> • Level provinsi oleh Bappeda provins • level Kabupaten /Kota perencanaan oleh Bappeda Kab/kota. 	<p>Level provinsi Bappeda provinsi bekordinasi dengan instansi lain</p> <p>Level Kab/kota: Bappeda kab/kota bekordinasi dengan instansi lain</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zonasi yang dilakukan melalui Perda dikawal Bappeda • Perijinan di level kab/kota <ul style="list-style-type: none"> a. Perijinan lingkungan (Bapedalda) b. Perijinan bangunan (DPU) c. Pertanahan – BPPD (Sleman), Pemerintahan setda (Kulonprogo)
Bentuk otoritas	Menyusun rencana tata ruang dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.	Menyusun program-program pemanfaatan ruang dengan cara menkoordinasi instansi-instansi	Koordinasi antar instansi baik dalam pengendalian zonasi maupun perijinan.
Problem	Keterlibatan masyarakat belum maksimal. Belum masimalnya ketrlibatan masyarakat dapat ditemukan dari fakta. proses untuk penyerapan aspirasi masyarakat hanya dilakukan sekedar memenuhi syarat,	<ul style="list-style-type: none"> • Ketidaksinkronan aspek perencanaan dengan pelaksanaan. • Ruang publik untuk terlibat dalam pemnfataan juga tidak maksiaml. • Kordinasi tidak maksimal lantaran ego sektoral yang 	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya intervensi kekuatan politik dan ekonomi yang menyebabkan penendalian tidak berjalan. • Ruang masyarakat untuk mengontrol ruang masih rendah. • Kesadaran semaua pihak

	tetapi tidak dimanfaatkan secara maksimal oleh pemerintah daerah.	masih kuat.	untuk mematuhi rencana tata ruang dan wilayah masih rendah.
--	---	-------------	---

Sumber: Data Primer dan Sekunder Diolah

E. PELUANG YANG MEMASUKAN HUTAN KOTA KEDALAM AGENDA KEBIJAKAN TATA RUANG

Dari uraian diatas telah diuraikan meskipun paradigma dan azas kebijakan tata ruang telah menunjukan arah yang dapat memperbaiki kondisi tata ruang di DIY. Namun pada level implemetasi kebijakan ini di DIY masih ini akan diberikan tawaran yang dapat digunakan untuk mengintrevensi proses kebijakan agar proses kebijakan mengakomodasi kebijakan hutan kota. Pertama, Meskipun paradigma dan kebijakan tata ruang telah menganut paradigma yang partisipatif dan azas yang menganut ketrebukan dan pelibtan semua atakeholder, namun pada kenytaanya proses perencanaan tata ruang masih bersifat elitis. Sehingga, terkesan tertutup (tidak transparan) dan cenderung memberikan ruang kepada elit baik politik maupun ekonomi untuk mendapatkan keuntungan dari proses perencanaan RTRW tersebut. Dampak yang cenderung akan muncul adalah keterlibatan masyarakat yang rendah sehingga menimbulkan sifat apatis dari masyarakat itu sendiri.

Tawaran yang diberikan pada tahap perencanaan ini adalah mendorong perubahan cara berpikir dari yang bersifat teknokratis, birokratis yang elitis menjaid partisipatif. Perubahan ini hanya kan dapat terjadi bila proses perencanaan tata runag telah melibatkan semua *stakeholders* dari awal perencanaan (agenda setting) samapai penetapan. Proses ini akan berdampak masyarakat akan merasakan bahwa mereka adalah subyek pembangunan. Dengan demikian dapat diharapkan akan terbentuk rasa peduli terhadap kebijakan tata ruang yang telah di rumuskan. Kelebihan dari pelibatan masyarakat di awal adalah tertutupnya celah elit baik politik maupun ekonomi untuk "membajak" tata ruang guna kepentingannya. Karena pada dasarnya, perencanaan tata ruang merupakan suatu hal yang bersifat politis dikarenakan adanya bargaining kepentingan di antara *stakeholder* yang ada. Walaupun ada tawar-menawar kepentingan, prioritas utama yang harus menjadi pijakan seluruh pihak adalah tata ruang dibentuk guna melindungi ekosistem dan ekologi. Dalam proses ini hutan kota harus diposiskan sebagai bagian dari upaya

negara untuk memenuhi kebutuhan publik. Oleh karena itu semua stakeholder harus mempunyai kesadaran penting hutan kota. Dengan demikian upaya advokasi pada proses ini adalah upaya awal yang paling penting.

Selanjutnya, tawaran untuk tahapan pemanfaatan adalah RT/RW harus menjadikan RT/RW sebagai acuan utama. Hal ini akan dapat dilakukan bila para pihak/instansi yang mempunyai kewenangan untuk mengontrol pemanfaatan tata ruang dapat di kontrol oleh otoritas yang kuat. Selama ini, peraturan RTRW masih bisa dipolitisir oleh pihak-pihak tertentu. Konsistensi dalam pengelolaan masih dianggap tidak terjamin. Celah-celah tersebut masih tampak dalam inovasi tersebut yakni pengkoordinasian di setiap sektor masih belum sepenuhnya baik. Sehingga, perlu dibentuk lembaga baru atau koordinator dari berbagai *stakeholder* yang mempunyai wewenang khusus dalam pemanfaatan tata ruang tersebut. Setidaknya hal ini dapat mencegah politisasi pihak-pihak tertentu.

Dalam hal pengendalian, setidaknya ada 4 (empat) tawaran yakni pelibatan masyarakat dalam pengendalian, adanya sanksi, adanya insentif/disinsentif, akses yang terbuka untuk mengawasi pengendalian. Pada dasarnya, dalam hal pengendalian, diperlukan kerjasama berbagai stakeholder yang ada. Karena pada dasarnya, dampak dari pengendalian tata ruang yang tidak baik akan dirasakan oleh masyarakat sekitar. Pelibatan masyarakat ini dapat mencegah timbulnya konflik horisontal maupun vertikal. Di samping itu, sanksi juga harus diterapkan kepada pihak-pihak yang telah melanggar RTRW. Sanksi yang diberikan harus tegas dan memberikan hukuman baik sosial maupun ekonomi karena akibat dari pelanggaran sangat besar.

Kemudian, dalam hal pengendalian yang berbentuk insentif/disinsentif diharapkan memberikan reward dan punishment. Reward di berikan kepada pihak-pihak yang menaati dan memsosialisasikan RTRW baik dalam hal ekonomi maupun sosial. Dan punishment diberikan kepada pihak-pihak yang melanggar aturan tata ruang sehingga setidaknya dapat memberikan keengganan dan ketakutan atas pelanggaran yang dilakukan. Sedangkan pengendalian dapat berbentuk akses yang terbuka kepada masyarakat umum. Pemberian ruang yang lebar kepada akses tersebut dapat direalisasikan melalui *public place* (tempat-tempat yang strategis) dan *public sphere* (media massa baik cetak maupun elektronik).