

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Suatu wilayah pada dasarnya adalah sebuah lingkungan dinamis yang senantiasa mengalami pertumbuhan dan perkembangan dari tahun ke tahun. Pertumbuhan dan perkembangan tersebut tidak bisa dilepaskan dari penduduk sebagai salah satu elemen utama dalam kehidupan suatu wilayah. Pertumbuhan penduduk yang makin meningkat disertai perkembangan kehidupan masyarakat untuk saling memenuhi kebutuhan masing - masing dari sumber daya dan ruang yang keberadaannya sangat terbatas memerlukan pemanfaatan ruang yang baik sesuai rencana peruntukan yang telah ditetapkan. Pemanfaatan ruang yang baik sesuai dengan rencana peruntukan yang telah ditetapkan dalam kebijakan sebenarnya berguna untuk masyarakat dan pemerintah yang bertujuan mengoptimalkan dan menyinergikan pemanfaatan sumber daya daerah secara berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan nasional.

Perkembangan penduduk yang cepat dan ruang wilayah yang pesat tanpa pemanfaatan ruang yang baik sesuai dengan rencana peruntukan yang telah dibuat dapat menimbulkan ketidakteraturan pembangunan, sehingga pemanfaatan ruang untuk pemukiman, perdagangan, industri dan lain-lainnya tidak terkendali, tidak dimanfaatkan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ada, mengakibatkan suatu wilayah menjadi tidak teratur serta sering terjadi pelanggaran pembangunan serta alih fungsi pemanfaatan ruang. Pemanfaatan ruang yang baik serta sesuai

rencana peruntukan juga harus memperhatikan keseimbangan lingkungan. Pemanfaatan ruang yang tidak memperhatikan keseimbangan lingkungan bisa menyebabkan kerusakan atau membahayakan kehidupan masyarakat seperti tanah longsor, banjir, serta menjadi ancaman terhadap ketersediaan sumber air (sebagai tanah konservasi). Oleh karena itu, pemanfaatan ruang perlu memperhatikan keseimbangan lingkungan dan memberikan kondisi yang nyaman tidak hanya kepada manusia tetapi juga semua makhluk hidup yang lainnya dalam melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya secara optimal sebagaimana hal ini dinyatakan dalam Undang Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 pasal 3 yang menyatakan bahwa:

“Penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan: terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumberdaya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, dan terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang”.

Pemanfaatan ruang merupakan kegiatan pelaksanaan fungsi ruang yang berkaitan terhadap implementasi rencana sebagai tindak lanjut dari penyusunan atau adanya rencana, agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang. Hermit (2008 : 68) mengemukakan bahwa dengan kegiatan pemanfaatan ruang, pelaksanaan ruang maka dapat diidentifikasi sekaligus dapat dihindarkan kemungkinan terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang.

Menurut Priyandes (2014: 12) pemanfaatan ruang adalah rangkaian program kegiatan pelaksanaan pembangunan yang memanfaatkan ruang menurut

jangka waktu yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. Priyandes menjelaskan dalam pemanfaatan ruang mempunyai ukuran kualitas yang menggambarkan mutu tata letak, keterkaitan hierarkis baik antar kegiatan maupun antar pusat. Terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan pemanfaatan ruang yang memperhatikan faktor daya dukung lingkungan, fungsi lingkungan, lokasi, dan struktur ( keterkaitan jaringan infrastruktur dengan pusat permukiman dan jasa). Didalam pemanfaatan ruang memerlukan dasar pemahaman pada potensi dan keterbatasan alam, perkembangan kegiatan sosial yang ada, serta tuntutan perikehidupan saat ini dan kelestarian lingkungan hidup di masa yang akan datang.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008, wilayah Tangerang merupakan salah satu yang ditetapkan dari wilayah lainnya menjadi bagian dari Kawasan Strategis Nasional. Di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Banten yang memiliki jumlah total 29 Kecamatan yang terdiri dari 28 Kelurahan, 246 Desa, disebutkan wilayah Kabupaten Tangerang diarahkan untuk pengembangan kegiatan industri, jasa, perdagangan, pertanian, dan permukiman.

Wilayah Kabupaten Tangerang yang terdiri dari 29 Kecamatan, 24 Desa atau Kelurahan, Kecamatan Tigraksa yang menarik peneliti untuk melakukan kajian lebih dalam karena merupakan wilayah yang paling pesat perkembangannya jika dilihat dari posisi geografis dan berbagai dukungan sistem sarana dan prasarana yang ada serta potensi yang dimilikinya dibandingkan dengan wilayah Kecamatan lainnya di Kabupaten Tangerang.

Di dalam pernyataan yang disampaikan Ketua WALHI ( Slamet Darwani, 2014) mengatakan:

“Kecamatan Tigaraksa merupakan wilayah yang strategis untuk perkembangan perumahan, industri, perdagangan dan jasa. Harus memiliki konsep pemanfaatan ruang yang baik karena merupakan bagian dari wilayah strategis nasional dan juga sebagai pusat pemerintahan. Apabila tidak dimanfaatkan secara serius dampaknya adalah internal Kabupaten Tangerang hingga Provinsi Banten.

Kondisi demikian, menurut Slamet Darwani (2013:09-10) terjadi banyaknya penyalahgunaan pemanfaatan ruang di wilayah tersebut seperti dihilangkan kawasan hijau yang seharusnya menjadi daerah resapan air sehingga menyebabkan sering terjadi banjir saat musim hujan, terutama di wilayah Sodong dan Margasari. Padahal Wilayah Margasari sebagai lahan konservasi dan berfungsi untuk melindungi kawasan di sekitarnya (Wilayah Sodong), tetapi ternyata aturan – aturan tersebut tidak efektif sehingga hampir 60% kawasan tersebut dalam kondisi rusak.

Pada kenyataannya, rencana wilayah yang telah disusun oleh pemerintah daerah setempat untuk kawasan tersebut belum berfungsi secara optimal sebagai pedoman pelaksanaan pemanfaatan ruang.

Berdasarkan Data Badan Statistik Kabupaten Tangerang tahun 2015 jumlah penduduk Kecamatan Tigaraksa sebanyak 143.389 jiwa yang terdiri dari laki - laki dan perempuan.

Pertumbuhan penduduk yang berdampak perubahan peruntukan ruang wilayah di Kecamatan Tigaraksa tidak hanya terjadi dalam aspek ekonomi ataupun sosial tetapi juga juga dalam aspek pemanfaatan ruang. Pertumbuhan penduduk akan terus berlanjut, pada saat yang bersamaan ruang wilayah di

Kecamatan Tigaraksa memiliki keterbatasan ruang untuk menampung pertumbuhan penduduk yang memiliki kebutuhan beranekaragam.

Secara umum menurut Soerjani (1987:22) faktor yang menyebabkan pertumbuhan penduduk adalah kelahiran (*fertilitas*), kematian (*mortalitas*), perpindahan (*migrasi*). Seiring dengan pertumbuhan penduduk, Kecamatan Tigaraksa juga mengalami perkembangan fungsi ruang wilayah. Perkembangan tersebut karena ditetapkannya wilayah Kecamatan Tigaraksa didalam Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tangerang Tahun 2011-2013 sebagai pusat pemerintahan peruntukan kawasan industri besar, pemukiman tinggi, pemukiman sedang.

Perkembangan luas pemanfaatan ruang yang begitu pesat di wilayah Kecamatan Tigaraksa terjadi dengan bertambahnya luas jumlah peruntukan wilayah untuk perumahan, peruntukan wilayah untuk kawasan industri, dan peruntukan wilayah untuk kawasan konservasi, hal ini bisa dilihat melalui data tabel realisasi penggunaan lahan Kecamatan Tigaraksa berikut ini:

**Tabel 1.1****Realisasi Pemanfaatan Ruang Kecamatan Tigaraksa Tahun 2015**

No	Peruntukan	Arahan (M <sup>2</sup> )	Pemanfaatan		Penyimpangan	
			Luas (M <sup>2</sup> )	%	Luas (M <sup>2</sup> )	%
1	Perumahan	30.653.193	20.231.107	66.02	10.442.086	33.98
2	Perdagangan / Jasa	9.116.772	4.923.056	54.12	4.193.716	45.88
3	Kawasan Industri	13.390.259	5.757.811	43.22	7.632.448	56.78
4	Konservasi	1.265.659	506.263	40.12	759.396	59.88
	Jumlah	54.335.883	31.418.237		23.027.646	

Sumber : Pengolahan data 2015

Berdasarkan tabel di atas, diketahui bahwa antara arahan rencana dan kondisi *eksisting* menunjukkan penyimpangan pemanfaatan lahan. Pada tahun 2015 kondisi *eksisting* pemanfaatan lahan untuk perumahan mencapai 66% dari yang direncanakan, sedangkan ketidaksesuaian yang terjadi umumnya berupa nonurban yaitu tanah kosong, sawah, tegalan 19.23%, jasa 1.50% dari total luas Kecamatan Tigaraksa. Pemanfaatan lahan untuk perdagangan atau jasa sudah terbangun sesuai rencana, yaitu 54.12% . Kegiatan yang cukup dominan menempati area yang direncanakan untuk kawasan perdagangan atau jasa adalah permukiman 0.98% dan nonurban 0.17% dari luas total Kecamatan Tigaraksa.

Untuk lahan industri, kondisi *eksisting* yang terlaksana baru mencapai 43%. Terjadinya ketidaktercapaian rencana tersebut karena lahan masih berupa lahan permukiman 2,49% dan nonurban 0.89% dari total luas Kecamatan

Tigaraksa. Penggunaan lahan untuk konservasi umumnya berada area tertentu ,pada lahan diatas ketinggian yaitu berada pada lahan penyangga antara kawasan industri dengan kawasan lain. Arahana rencana pemanfaatan ruang untuk konservasi di Kecamatan Tigaraksa hanya mencakup 1.265.659 M<sup>2</sup> dan yang penggunaan lahannya sudah sesuai hanya sekitar 40.12%. Sisa lahan yang direncanakan sebagai lahan konservasi pada umumnya lebih banyak digunakan untuk lahan nonurban sekitar 2.78% dan 0.90% dari luas total Kecamatan Tigaraksa. Pemanfaatan ruang Kecamatan Tigaraksa berdasarkan data tahun 2015 menunjukkan bahwa intensitas pemanfaatan ruang daerah terbangun mencapai 67,86%.

Secara keseluruhan, berdasarkan laporan evaluasi tahun 2015 Bapeda Kabupaten Tangerang pemanfaatan ruang Kecamatan Tigaraksa adalah 56.70% untuk permukiman, 7,48% untuk jasa, dan industri sebesar 3,87%. Berdasarkan data yang tercatat, pemanfaatan lahan yang dominan adalah perumahan 52.58% dan luas lahan kosong berupa tegalan,sawah 41.57%. Proporsi pemanfaatan lainnya adalah industri 3.68%, fasilitas sosial 3.69%, dan ekonomi perdagangan 2.66%).

Data tersebut didapatkan berdasarkan hasil pengamatan pada kelurahan dan desa yang terdapat di Kecamatan Tigaraksa dan ternyata intensitas daerah terbangun sudah sangat tinggi. Kondisi tersebut bisa dilihat terutama pada kawasan permukiman dan perdagangan seperti pada Kelurahan Tigaraksa, Kelurahan Cisoka, Kelurahan Cisereh, Desa Pasir Nangka, Desa Pematang, Desa Kadu Agung, Kelurahan Cileles, Kelurahan Margasari. Pada kelurahan dan desa

tersebut telah banyak berdiri rumah - rumah kumuh atau kawasan kumuh yang menambah padatnya kawasan terbangun Kecamatan Tigaraksa, yaitu sekitar 5, 67% dari total luas Kecamatan Tigaraksa.

Pertumbuhan dan perkembangan suatu wilayah tidak selalu memberikan hasil yang positif, bahkan tidak jarang dianggap sebagai timblnya berbagai masalah yang sulit diatasi. Salah satu masalah yang timbul adalah meningkatnya intensitas kegiatan masyarakat dan pemanfaatan ruang yang tidak terkendali sehingga tercipta ketidakseimbangan dan ketidakharmonisan yang menyangkut masalah fisik, ekonomi, dan sosial seperti keterbatasan ruang, penyediaan lapangan kerja, dan penyediaan fasilitas umum. Banyak pelanggaran terhadap pemanfaatan ruang seperti perubahan fungsi ruang, pembangunan di luar peruntukan, berkurangnya ruang terbuka hijau, serta jadi penetrasi kegiatan perdagangan dan jasa di lingkungan perumahan seperti bengkel, café, rumah makan, tempat kursus. Pelanggaran - pelanggaran tersebut diperkuat oleh pernyataan Mawandi (2012 : 12) yaitu “ Pada kinerja pelaksanaan RTRW Kabupaten Tangerang sejak tahun 2005 terdapat penyimpangan yang cukup signifikan terhadap pemanfaatan ruang yang telah direncanakan”.

Selain itu terdapat kegiatan yang mengancam ruang terbuka hijau seperti penggunaan taman untuk bisnis dan permukiman pada sempadan sungai Cimanceuri . Fenomen lainnya menurut Bapeda Kabupaten Tangerang (2014: 14-15), perizinan perumahan di kawasan Margasari menunjukkan intensitas pertumbuhan yang tinggi dan cenderung menyimpang dari RDTR Kabupaten Tangerang. Sementara itu, dikawasan lainnya di wilayah Sodong, lemahnya



aturan pemanfaatan ruang ditunjukkan oleh banyaknya penyimpangan pemanfaatan lahan yang seharusnya menjadi lahan konservasi menjadi kawasan permukiman dan industri. Kenyataan itulah yang menunjukkan wilayah Kecamatan Tigaraksa *amburadul* hingga perlu segera dilakukan perbaikan di wilayah Kecamatan Tigaraksa.

Ketidaksesuaian antara pemanfaatan ruang baik pada kawasan budidaya dan kawasan lindung terhadap kondisi fisik di lapangan menyebabkan terjadinya penyimpangan peruntukan lahan yang berujung kepada menurunnya fungsi lahan tersebut. Menurunnya fungsi lahan dari segi ekologis sering berdampak negatif diantaranya kerusakan lahan seperti erosi, banjir, dan tanah longsor.

Dalam visi yang diembannya, pengembangan wilayah Kecamatan Tigaraksa adalah sebagai pusat pengembangan sumber daya manusia, pertanian, industri, pariwisata, peternakan, perikanan, pendidikan, serta pengetahuan (Abidin Kusno, 2011: 12). Berdasarkan visi tersebut pemerintah Kabupaten Tangerang berperan dalam menciptakan kesejahteraan dan ketertiban kehidupan masyarakatnya, melaksanakan berbagai pembangunan sarana dan prasarana, serta mengatur ketertiban pemanfaatan ruang. Menurut Rustan (1991:46) pemahaman wilayah yang normatif, peran Pemerintah Kabupaten adalah:

1. Mengalokasikan lahan umum yang karena karakteristik ekonominya tidak dapat diberikan kepada sektor swasta sehingga kehidupan lingkungan wilayah yang tertib dan teratur dapat diwujudkan.
2. Memberikan kesempatan pemerataan distribusi pendapatan dan kesejahteraan masyarakat dengan melindungi penduduk golongan ekonomi lemah dari eksploitasi golongan ekonomi lainnya.
3. Mengatasi masalah eksternalitas ekonomi seperti pencemaran dan kemacetan lalu lintas yang mengakibatkan meningkatnya biaya sosial.

4. Menjaga kestabilan pertumbuhan ekonomi dengan melakukan berbagai investasi sesuai dengan tingkat kebutuhan.
5. Melaksanakan kegiatan ketertiban umum dan melaksanakan kegiatan - kegiatan yang karenanya adanya skala ekonomi tidak dapat dilakukan dalam keadaan mekanisme persaingan bebas.

Berdasarkan hal itu, pemanfaatan ruang memerlukan perhatian khusus dalam pelaksanaannya. Pemanfaatan ruang merupakan sebuah kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Tangerang yang diatur dalam Perda Kabupaten Tangerang Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tangerang Tahun 2011 - 2031. Pemanfaatan ruang yang terbentuk akibat kehidupan masyarakat yang semakin berkembang dan bertambah kompleks hingga mempengaruhi dinamika dalam pengembangan pemanfaatan ruang yang ada menyebabkan munculnya pendekatan dan berbagai cara dalam mewujudkan atau mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Menurut Jones (1987: 232) mengatakan bahwa, "Implementasi merupakan proses yang penting dalam proses kebijakan, dan tak terpisahkan dari proses formulasi kebijakan". Diperkuat kembali oleh Udoji (1981 : 122) yang menuturkan bahwa, "Implementasi bahkan jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya berupa impian atau rencana yang bagus dan tersimpan dalam arsip kalau tidak diimplementasikan".

Berdasarkan uraian teori di atas, implementasi kebijakan sangat penting karena penerapan dimasyarakat sangat berpengaruh. Tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan melalui cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Karena tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi, dan implementasi adalah tindakan intervensi itu sendiri.

Aturan mengenai pemanfaatan ruang wilayah di Kecamatan Tigaraksa telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tangerang Nomor 13 tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tangerang Tahun 2011-2031.

Pada kenyataannya, pemanfaatan ruang di wilayah Kecamatan Tigaraksa dalam peruntukannya terjadi kesemrawutan . Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk mengkaji pemanfaatan ruang wilayah Kecamatan Tigaraksa dari sisi implementasi kebijakan publik.

Peneliti tertarik meneliti lebih lanjut dan menuangkannya dalam karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul : **Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Ruang Wilayah Kecamatan Tigaraksa ( Studi pada Dinas Tata Ruang Kabupaten Tangerang, Provinsi Banten)**

## **1.2 Fokus Penelitian dan Identifikasi Masalah**

### **1.2.1 Fokus Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang penelitian, fokus penelitian diarahkan pada implementasi kebijakan pemanfaatan ruang wilayah di Kecamatan Tigaraksa, Kabupaten Tangerang, Provinsi Banten.

### **1.2.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang penelitian mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pemanfaatan ruang wilayah yang dilakukan oleh Dinas Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Tangerang di wilayah Kecamatan Tigaraksa?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan pemanfaatan ruang yang dilakukan oleh Dinas Tata Ruang Kabupaten Tangerang di wilayah Kecamatan Tigaraksa?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan peneliti membuat penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan ruang wilayah yang dilakukan oleh Dinas Tata Ruang Kabupaten Tangerang di wilayah Kecamatan Tigaraksa.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan pemanfaatan ruang yang dilakukan oleh Dinas Tata Ruang Kabupaten Tangerang di wilayah Kecamatan Tigaraksa.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

#### **1.4.1 Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan berguna dan dapat memberikan kontribusi yang positif bagi pengembangan Ilmu Pemerintahan, khususnya pada kajian mengenai implementasi kebijakan dalam pemanfaatan ruang dan hasil penelitian

ini dapat dijadikan bahan rujukan bagi peneliti berikutnya yang berminat melakukan penelitian lebih lanjut menggunakan implementasi kebijakan.

#### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan berguna dan dapat memberikan masukan dalam implementasi kebijakan pemanfaatan ruang wilayah, baik yang dilakukan oleh Dinas Tata Ruang Kabupaten Tangerang maupun pihak – pihak yang menaruh perhatian terhadap pentingnya implementasi kebijakan pemanfaatan ruang wilayah suatu daerah.

Penelitian ini juga diharapkan bisa bermanfaat pula untuk memecahkan masalah-masalah dan segala tantangan dalam sebuah kebijakan baik berupa perintah langsung maupun berbentuk aturan tertulis yang bisa dipecahkan dalam menggunakan pendekatan teori implementasi kebijakan.