

# Kajian Tingkat Pemahaman Aparat Daerah dalam Penerapan dan Pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)

## *Study of Local Government Officials Comprehension On Implementation of RTRW*

Anna Karenina<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Institut Teknologi Indonesia, Jl. Raya Puspiptek Serpong, Tangerang Selatan, 15320

### Abstrak

*Penataan ruang mempunyai peran yang besar dalam proses pembangunan wilayah yang dapat mengurangi kesenjangan pertumbuhan antar wilayah, menterpadukan antar sektor, dan mensinkronisasikan program pembangunan yang berwawasan lingkungan serta berkelanjutan. Aparatur pemerintah khususnya aparatur pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota selaku pelaksana dari penataan ruang tersebut merupakan aktor kunci untuk mewujudkan peran tersebut. Untuk itu perlu diketahui sejauhmana kesiapan aparatur pemerintah memahami substansi rencana tata ruang wilayah beserta turunannya yang lebih operasional seperti rencana rinci.*

*Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran mengenai tingkat pemahaman aparatur pemerintah daerah tentang substansi rencana tata ruang wilayah beserta turunannya. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif deskripsi yaitu suatu metode yang menggali informasi langsung dari obyek dan subyek penelitian. Dalam hal ini informasi langsung digali dari aparatur pemerintah yang dipilih melalui diskusi maupun penjangkaran informasi melalui penyebaran kuesioner maupun "Focus Group Discussion" (FGD)/Workshop. Hasil dari kuesioner menunjukkan bahwa sebagian aparat cukup memahami substansi rencana tata ruang dan turunannya, namun kurang pemahaman terhadap luasan wilayah perencanaan. Selain itu, hanya sekitar 33% responden (aparat) yang terlibat dalam perencanaan memiliki pendidikan penataan ruang. Adapun dari hasil diskusi, diperoleh bahwa persoalan deliniasi luasan wilayah perencanaan menjadi persoalan dan kendala. Disamping itu juga dengan kedalaman muatan rencana rinci. Persoalan ini muncul akibat belum adanya pedoman penyusunan rencana rinci.*

*Berdasarkan hasil tersebut diatas, maka dalam penerapan penyelenggaraan penataan ruang yang lebih operasional dibutuhkan pedoman penyusunan rencana rinci yang ringkas langsung pada persoalan-persoalan substansial yang dihadapi aparat dalam menyusunnya. Kriteria deliniasi luasan wilayah harus secara tegas dicantumkan agar dapat memudahkan dalam penentuan wilayah perencanaan yang berkaitan dengan besaran kebutuhan dana untuk proses perencanaannya.*

**Kata Kunci :** Aparat Daerah, Penataan Ruang, Pengembangan Kapasitas

### Abstract

*Spatial planning has an important role in the regional development process which can help reduce the economic development gap between the different regions, sincronizing development programs and integrating sectoral programs to achieve an environmentally sustainable development. Government officials, especially provincial, regional, and city officials play as key actors on the implementation of spatial planning. Therefore, it is important to know the government officials' level of understanding on the substance of regional planning and its derivatives so that it would be more operable such as having a detailed plan.*

*This research aims to get an overview about the level of understanding of the local government officials about the substance of regional planning and its derivatives. Qualitative description method is used for the study. Information was directly gathered from government officials that were chosen through questionnaire distributional and focus group discussion (FGD)/workshop. The result of the questionnaire shows that a part of the local government officials adequately understands the substance of spatial planning and its derivatives, but they lack the understanding in delineating of the planning area. In addition, only about 33% of respondents (officials) that are involved in the planning process actually have spatial planning education background. As for the result of the discussion shows that the issue of the delineation of planning areas was the problem as well as the constraint. Furthermore, they were also lack in understanding the depth of detailed plan content. These problems arise due to the absence of a published guideline in preparing detailed plan. Based on the above results, in order to make spatial planning more operable, detailed plan preparation guideline is needed, where it must be concise and directly pointed towards substantial issues faced by the local government officials. Delineation criteria of planning area must be clearly stated because it has a direct connection with the budgeting for detailed planning preparation.*

**Keywords :** Capacity Building, Local Government Officials, Spatial Planning

---

\*Penulis Korespondensi. Telp: +62 21 7561114; fax: +62 21 7565382  
Alamat E-mail: [akarenina03@yahoo.com](mailto:akarenina03@yahoo.com)

## 1. Pendahuluan

Undang-undang (UU) Nomor 26 Tahun 2007 mengamatkan bahwa setiap daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) wajib memiliki Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagai dokumen formal bagi pembangunan wilayah yang bertujuan untuk mengatur pemanfaatan ruang secara efektif dan efisien. Disamping itu juga sesuai dengan penerapan desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana ditetapkan dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa kewenangan pelaksanaan pembangunan berada pada Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota.

Kewenangan yang begitu besar pada Pemerintah Daerah diperkuat oleh adanya suatu Peraturan Pemerintah (PP) No 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom. Oleh karena ini Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota bertanggung jawab terhadap kegiatan Penataan ruang di wilayahnya masing-masing.

Permasalahan penyelenggaraan penataan ruang terus mengalami perkembangan dan bersifat kompleks, permasalahan tersebut antara lain (Ditjen Penataan Ruang, 2011:1) : rencana tata ruang belum sepenuhnya dijadikan acuan bagi pembangunan nasional dan pengembangan wilayah; rencana tata ruang belum sepenuhnya dijadikan upaya preventif dalam proses pelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup; tumpang tindih kewenangan pemerintahan

kerap kali terjadi akibat pengaruh kondisi SDM aparatur pemerintah di berbagai level; lemahnya kepastian hukum dan koordinasi dalam pengendalian penyelenggaraan penataan ruang; rendahnya kualitas dan kapasitas SDM penyelenggara penataan ruang berdampak pada terhambat atau terganggunya proses penyelenggaraan penataan ruang.

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran pemahaman aparatur pemerintah daerah terkait dengan substansi penyusunan rencana tata ruang wilayah (RTRW) kota/kabupaten dan Rencana Rinci Kawasan Strategis Kabupaten. Penelitian ini mengambil lingkup wilayah provinsi/kabupaten di Pulau Sulawesi. Secara substansi kegiatan terdiri dari serangkaian “*focus group discussion*” (FGD) untuk menyusun modul bimbingan teknis. Selanjutnya modul ini akan disosialisasikan ke aparatur daerah melalui workshop untuk mengkaji kemampuan aparatur pemerintah daerah dalam memahami substansi rencana rinci tata ruang. Hasil dari kajian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam penyusunan pedoman RDTR dan Peraturan Zonasi (PZ) untuk kawasan non perkotaan yang saat ini belum ada.

## 2. Teori Dasar

Pelaksanaan konsep desentralisasi dan otonomi daerah telah berlangsung lama bahkan sejak sebelum kemerdekaan, namun demikian puncaknya adalah pada era reformasi dengan dikeluarkannya UU Nomor 32 Tahun 2004



tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten. Pertanyaan mendasar tersebut diajukan ke sejumlah responden, dalam hal ini adalah aparatur pemerintah daerah, dengan mempergunakan kuesioner yang berisi pertanyaan-pertanyaan tertutup atas aspek-aspek yang terkandung di dalam pedoman. Responden diminta untuk memilih jawaban yang disediakan. Kuesioner disebar dengan metoda random sampling, yaitu diambil sampel secara acak sebesar 10% dari reponden dengan anggapan obyek penelitian homogen dan mempunyai karakteristik yang sama. Pengambilan sampel ini dilakukan dengan pertimbangan adanya keterbatasan pada peneliti, sehingga peneliti berusaha mengambil sampel minimal namun tetap memenuhi syarat pengambilan sampel. Salah syarat dari pengambilan jumlah sampel adalah dikaji dari karakteristik populasi. Bila karakteristik populasi bersifat homogen maka tidak dituntut sampel yang jumlahnya besar. Maka sampel yang diambil dalam penelitian ini sebesar sama dengan atau minimal 10% dari populasi yang berjumlah 68 orang aparat pemerintah daerah perwakilan dari 6 provinsi dan 62 kabupaten di pulau Sulawesi, yang mempunyai bidang tugas berkaitan dengan pelaksanaan penataan ruang.

Proses yang dilakukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- *"Focus Group Discussion"* (FGD) di Jakarta untuk menyusun modul bimbingan teknis yang kemudian akan disosialisasikan ke aparatur daerah melalui workshop. Penyusunan modul ini difokuskan kepada persoalan-persoalan substansial yang sering dihadapi oleh aparatur daerah dalam penerapan kegiatan-kegiatan implementasi produk rencana tata ruang.
- *Workshop* yang dilaksanakan di Jakarta dan Palu, dimana dalam setiap kegiatan workshop dilakukan penyebaran kuesioner. Sistem penyebaran kuesioner dilakukan dalam 2 (dua) tahap yaitu pada tahap awal sebelum workshop dimulai (*Pre Test*) dan tahap akhir setelah workshop selesai (*Post Test*). Kegiatan workshop ini bertujuan untuk mensosialisasikan modul-modul yang disusun dari hasil FGD.

Selanjutnya dari jawaban terhadap kuesioner diberikan dan hasil diskusi pada *workshop* di Jakarta dan Palu maka dapat diukur tingkat pemahaman aparatur daerah kabupaten/provinsi di Pulau Sulawesi terhadap substansi rencana rinci tata ruang.

#### 4. Hasil dan Pembahasan

Hasil diskusi pada saat pelaksanaan *workshop* 1 adalah sebagai berikut:

- Dengan disahkannya Permen PU Nomor 20 Tahun 2011 mengenai Pedoman Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan Peraturan Zonasi (PZ) khusus untuk kawasan perkotaan maka kabupaten-kabupaten di Pulau Sulawesi pada saat ini fokus dalam penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Namun demikian pedoman untuk menyusun rencana rinci kawasan strategis pada daerah non perkotaan belum ada. Oleh sebab itu, modul – modul yang diberikan dalam *workshop* merupakan upaya mendukung daerah dalam menyusun rencana rincinya sebelum pedoman penyusunan rencana rinci tata ruang (non perkotaan) tersedia.
- Permasalahan yang dihadapi daerah dalam menyusun rencana rinci adalah mengenai deliniasi wilayah perencanaan karena dalam pedoman memang tidak disebutkan secara jelas. Hal ini dikarenakan memang di setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Salah satu contoh daerah yang sedang menyusun Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) adalah Kabupaten Parigi Moutong di Provinsi Sulawesi Tengah, dimana luasan kawasan perencanaannya seluas  $\pm 39.000$  ha. Dilihat dari luasannya yang besar, sulit untuk didetailkan mengingat skala peta yang digunakan adalah 1: 5.000. Oleh sebab itu, perlu direvisi kembali deliniasi, khusus kawasan perkotaan yang akan dikembangkan untuk 20 tahun yang akan datang. Selain diskusi mengenai deliniasi wilayah, pada saat *workshop* 1 (satu) ini juga mendapatkan masukan untuk substansi modul, dimana masukan tersebut untuk menyempurnakan modul yang telah dibuat dan sebagai tindak lanjut untuk melaksanakan *workshop* 2 di Palu.

Selanjutnya untuk hasil diskusi pada *workshop* 2 yaitu:

- Dalam penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) untuk kawasan perkotaan, masih terlihat kendala yang dihadapi daerah yaitu dari sisi non teknis dan teknis. Kendala dari sisi non teknis yang dihadapi yaitu berkaitan dengan aspek politis sedangkan kendala yang dihadapi secara teknis berupa pendeliniasian kawasan perencanaan.

Hal ini terlihat dari beberapa kabupaten seperti Kabupaten Poso dan Kabupaten Tentena yang mendeliniasi kawasan perkotaannya seluas ±30 ribu ha (Kabupaten Poso) dan ±9 ribu ha (Kabupaten Tentena). Adapun luasan ideal berdasarkan pengalaman dari beberapa daerah lain yaitu seluas 1.500 – 3.000 ha. Penentuan luasnya didasarkan kedalaman substansi dan biaya. Hasil diskusi mengenai deliniasi luasan menyimpulkan bahwa kawasan perencanaan adalah berdasarkan kawasan yang memang benar-benar direncanakan untuk menjadi kawasan perkotaan atau kawasan yang benar-benar akan dibangun untuk 20 tahun kedepan sebagai kawasan terbangun (*built up area*) untuk kawasan perkotaan. Untuk kawasan non perkotaan atau kawasan strategis deliniasi luasan kawasan berdasarkan fungsi kawasan.

Adapun hasil dari kuesioner pemahaman aparatur pemerintah daerah mengenai rencana rinci tata ruang adalah sebagai berikut :

- Hasil olahan kuesioner dari peserta workshop 1, dari 12 pertanyaan yang diberikan sebanyak 50% pertanyaan memperoleh hasil kurang dari 60% yang menjawab dengan benar atau sesuai dengan harapan. Jawaban-jawaban para responden tersebut patut dipahami karena ternyata hanya 33.33% yang berlatar pendidikan bidang perencanaan tata ruang, dan sebanyak 55.56% pernah mengikuti pelatihan yang berhubungan dengan penataan ruang. Untuk jelasnya dapat dilihat pada tabel 1.
- Hasil olahan kuesioner workshop 2, hanya 25% pertanyaan yang jawabannya kurang dari 60% jawaban benarnya. Yang menarik dari kemampuan peserta pada workshop 2 ini adalah walaupun secara keseluruhan pemahaman mereka cukup baik (75% pertanyaan dijawab dengan baik), namun untuk 2 hal yaitu, pemahaman cakupan wilayah dan muatan rencana rinci tidak ada peningkatan setelah workshop. Untuk jelasnya dapat dilihat pada tabel 2.

**Tabel 1.** Pemahaman Aparatur Daerah Peserta Workshop 1 (Jakarta)

No	Pertanyaan	Jawaban Sebelum (Pre Test)				Jawaban Sesudah (Post Test)			
		B	%	S	%	B	%	S	%
1	Pengetahuan Mengenai RRTR	7	77.78	2	22.22	9	100.00	0	0.00
2	Apakah RRTR = RDTR?	4	44.44	5	55.56	7	77.78	2	22.22
3	RRTR disusun apabila?	7	77.78	2	22.22	7	77.78	2	22.22
4	Bagian wilayah yang disusun RRTR-nya	7	77.78	2	22.22	7	77.78	2	22.22
5	Penetapan deliniasi wilayah RRTR	2	22.22	7	77.78	6	66.67	3	33.33
6	Fungsi RRTR	8	88.89	1	11.11	9	100.00	0	0.00
7	Manfaat RRTR	5	55.56	4	44.44	9	100.00	0	0.00
8	Masa Berlaku RRTR	7	77.78	2	22.22	4	44.44	5	55.56
9	Jangka waktu Evaluasi RRTR	7	77.78	2	22.22	8	88.89	1	11.11
10	Muatan rencana rinci	3	33.33	6	66.67	6	66.67	3	33.33
11	Latar pendidikan responden	3	33.33	6	66.67	3	33.33	6	66.67
12	Apakah pernah mengikuti pelatihan terkait tata ruang	5	55.56	4	44.44	9	100.00	0	0.00

Sumber : Hasil Pengolahan

Keterangan : B = Betul  
S = Salah

**Tabel 2.** Pemahaman Aparatur Daerah Peserta Workshop 2 (Palu)

No	Pertanyaan	Jawaban Sebelum (Pre Test)				Jawaban Sesudah (Post Test)			
		B	%	S	%	B	%	S	%
1	Pengetahuan Mengenai RRTR	8	88.89	1	11.11	9	100	0	0.00
2	Apakah RRTR = RDTR?	9	100	0	0.00	9	100	0	0.00
3	RRTR disusun apabila?	8	88.89	1	11.11	9	100	0	0.00
4	Bagian wilayah yang disusun RRTR-nya	8	88.89	1	11.11	9	100	0	0.00
5	Penetapan deliniasi wilayah RRTR	3	33.33	6	66.67	3	33.33	6	66.67
6	Fungsi RRTR	8	88.89	1	11.11	9	100	0	0.00
7	Manfaat RRTR	7	77.78	2	22.22	9	100	0	0.00
8	Masa Berlaku RRTR	8	88.89	1	11.11	8	88.89	1	11.11
9	Jangka waktu Evaluasi RRTR	9	100	0	0.00	9	100	0	0.00
10	Muatan rencana rinci	5	55.56	4	44.44	6	66.67	3	33.33
11	Latar pendidikan responden	3	33.33	6	66.67	3	33.33	6	66.67
12	Apakah pernah mengikuti pelatihan terkait tata ruang	6	66.67	3	33.33	6	66.67	3	33.33

Sumber : Hasil Pengolahan

Keterangan : B = Betul  
S = Salah

## 5. Kesimpulan

Beberapa kesimpulan yang dapat diambil dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

- Timbulnya persoalan dalam proses penyusunan ketika harus menyusun rencana rinci kawasan strategis kabupaten dikarenakan karakter dari kawasannya adalah kawasan non perkotaan. Permen PU Nomor 20 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan RDTR dan Peraturan Zonasi hanya untuk kawasan perkotaan.
- Persoalan lainnya adalah keterbatasan kemampuan dan jumlah sumber daya manusia yang ada dalam memahami untuk menyusun rencana rinci. Hal ini dikarenakan hanya 33,33% dari responden yang memiliki latar belakang

- pendidikan bidang perencanaan tata ruang serta 55,56% responden yang pernah mengikuti pelatihan yang berhubungan dengan penataan ruang.
- Dari hasil *workshop* yang diselenggarakan dalam rangka sosialisasi modul substansi rencana rinci diperoleh hasil/gambaran pemahaman aparat daerah mengenai substansi rencana rinci. Hasil yang diperoleh baik *workshop* di Jakarta dan di Palu, pemahaman mengenai deliniasi cakupan wilayah dan muatan rencana rinci menunjukkan pemahaman yang masih rendah, dalam arti kurang dari 50% responden yang memahami cakupan wilayah dan muatan rencana rinci dengan benar. Hal ini tidak mengherankan, karena hanya 33,33% responden mempunyai latar belakang pendidikan penataan ruang.
  - Hasil diskusi di kedua *workshop* juga menunjukkan hal yang sama. Dari hasil tanya jawab dan bimbingan teknis, terlihat bahwa persoalan deliniasi luasan wilayah perencanaan untuk rencana rinci menjadi persoalan dan kendala. Demikian juga dengan kedalaman muatan rencana rinci. Persoalan ini disebabkan juga, karena pedoman penyusunan rencana rinci belum ada. Modul-modul yang disosialisasikan pada saat *workshop* merupakan uji coba dalam menjaring substansi penyusunan pedoman rencana rinci. Persoalan lain yang juga diungkapkan dalam diskusi adalah keterbatasan sumber daya manusia.
- [5] Tayibnapsis, Farida Yusuf, *Evaluasi Progra*, Jakarta: Rineka Cipta, hal.23. 2010.
- [6] Kamus Penataan Ruang. Direktorat Jenderal Penataan Ruang. Departemen Pekerjaan Umum. edisi 2. Jakarta. 2009.
- [7] Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- [8] Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan.
- [9] Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- [10] Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat.
- [11] Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- [12] Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.
- [13] Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- [14] Permen PU Nomor 20 tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi.

#### Daftar Pustaka

- [1] Soetopo, *Pelayanan Prima*, Jakarta: LAN RI, hal. 56. 1999.
- [2] Handayaniingrat, Soewarno, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Jakarta: Gunung Agung, hal.75. 1986.
- [3] Moerdiono, *Buku 2: Birokrasi dan Penguatan Aparatur Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, hal.14. 1998.
- [4] Nawawi, Hadari, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal. 144. 2001.