

Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Perbatasan Kota dengan Kabupaten

Budiman Widodo

Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Asuh Mitra Solo
Jl. Raya Palur KM. 5 Surakarta 57136, Telp. (0271) 825967

Abstract: Spatial Planning Policy Border Town District. This research is motivated complete lack of city and county governments in addressing issues of suburban areas. This study aims to determine how the government's policy on spatial planning in regulating land use in the border area. Subjects were informants of the bureaucrats, businessmen, and the society who were taken to the snowball sampling method. Data was collected with qualitative methods through in-depth interview, observation and documentation. Analysis of the data using an interactive method . The results showed that the spatial planning policy of cities and counties to regulate land use in the area of border policy has not been effective because of spatial plans of each city and county to be partial and can not anticipate changes in the dynamics of rapid economic, social, transport and the environment. The implication of this study is that by letting the policy approach (not to do), is still relevant in certain circumstances, but necessary for the long-term future spatial policy which can regulate border issues both regions .

Keywords: government policy, spatial planning, policy impact, social conflict .

Abstrak: Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Perbatasan Kota dengan Kabupaten. Penelitian ini dilatarbelakangi kurang kemampuan pemerintah kota dan kabupaten dalam menangani permasalahan wilayah pinggiran kota. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kebijakan pemerintah tentang perencanaan tata ruang wilayah dalam mengatur tata guna lahan di daerah perbatasan. Subjek penelitian adalah informan dari pihak birokrat, pengusaha, dan masyarakat yang diambil dengan metode snowball sampling. Data dikumpulkan dengan metode kualitatif melalui indepth interview, observasi dan dokumentasi. Analisis data menggunakan metode interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan rencana tata ruang wilayah kota dan kabupaten dalam mengatur tata guna lahan di daerah perbatasan belum efektif karena kebijakan rencana tata ruang wilayah masing-masing kota dan kabupaten bersifat parsial dan tidak dapat mengantisipasi perubahan dinamika masyarakat yang begitu cepat dalam bidang ekonomi, sosial, transportasi dan lingkungan. Implikasi dari penelitian ini adalah bahwa dengan pendekatan kebijakan membiarkan (not to do), masih relevan dalam kondisi tertentu, namun untuk waktu jangka panjang diperlukan kebijakan tata ruang wilayah yang dapat mengatur permasalahan perbatasan kedua wilayah.

Kata kunci: kebijakan pemerintah, rencana tata ruang wilayah, dampak kebijakan, konflik sosial.

PENDAHULUAN

Terbaikannya wilayah perbatasan kabupaten dan Kota oleh pusat pemerintahan berakibat pada masalah-masalah sosial-ekonomi, kultural dan administratif akan memunculkan konflik-konflik antar wilayah. Selama ini orientasi pembangunan yang dilakukan pemerintah merupakan bentuk arogansi karena pembangunan yang dijalankan justru lebih banyak bersisi negatif daripada bersisi positif. Hal ini karena ketidakharmonisan antara pembangunan dan kearifan lokal, tak jarang terpicu konflik komunal di semua daerah yang pembangunannya berkaitan dengan alih fungsi lahan. Sampai tahun 2006 terdapat 140 kasus yang melibatkan 353 komunitas di wilayah pembangunan yang melibatkan masyarakat lokal atau dengan pendatang yang mana pendatang tersebut, kurang mengerti rambu adat dalam masyarakat lokal. Sekitar 70 persen dari 500 kasus perselisihan pembanguan antara sektor swasta dan warga lokal selalu bersumber dari sengketa tanah. Di Kalimantan Timur terdapt 20 kasus sengketa dilaporkan (Wasisi Raharjo Jati, 2011). Problem perbatasan baik skala internasional, Regional, maupun lokal mengemuka sejalan dengan dinamika perkembangan akan tuntutan kebutuhan masyarakat di daerah perbatasan. Ada hak-hak masyarakat setempat yang terabaikan, baik itu menyangkut administrasi pemerintahan, administrasi kependudukan, maupun program-program pembangunan dari pemerintah pusat provinsi maupun pemerintah kabupaten dan kota. Terbaikannya daerah perbatasan, akan memunculkan konflik-konflik vertikal dari masyarakat, mulai dari yang paling pasif hingga reaktif yang berujung pada tuntutan untuk memisahkan diri dengan pemerintah pusat, untuk bergabung dengan pusat pemerintah terdekat atas pertimbangan pragmatis.

Munculnya sikap masyarakat yang cenderung reaktif dapat dipahami, mengingat jauhnya jarak akses kepusat pemerintahan. Disisi lain kebijakan pemerintah pusat cenderung membiarkan (*non decision*), karena alasan pertimbangan keterbatasan

secara finansial maupun sumber daya manusia. Kondisi ini akan memicu terjadinya konflik-konflik perbatasan yang bila tidak diklola secara arif akan memunculkan problem yang lebih rumit. Problem perbatasan kota dengan kabupaten eskalasinya berbeda dengan konflik perbatasan antar Negara atau provinsi. Tanpa ada sentimen ideologi maupun kebangsaan, problem perbatasan kabupaten dan kota lebih bersifat pada persoalan akses ke pemerintah kabupaten yang terlalu jauh dan disisi lain perkembangan kota terdekat lebih menarik bagi masyarakat diperbatasan kota dan kabupaten. Hal ini ditandai oleh mayoritas aktivitas penduduk setempat condong ke kota terdekatnya. Disamping itu banyak warga kota yang berdomisili didaerah perbatasan yang secara administratif termasuk kabupaten lain. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Khairul Muluk (2010) bahwa secara umum kawasan perbatasan bercirikan adanya jarak geografis yang relatif jauh secara fisik dengan pusat pemerintahan, baik daerah, pemerintah provinsi maupun pusat.

Fenomena daerah perbatasan menunjukkan tren yang terus meningkat seperti yang terjadi di daerah kota Surakarta. Pemberlakuan kebijakan kota Surakarta tidak berlaku bagi penduduk yang secara administrasi tinggal di kabupaten lain. Kebijakan dana pendidikan kota (BOS) yang mempunyai KTP Kota setempat terkendala oleh administratif kependudukan karena penduduk tinggal di perbatasan atau wilayah kabupaten yang berbeda.

Di sisi lain dalam konsep perencanaan pembanguan daerah perbatasan kurang tersentuh oleh pusat pemerintahan kabupaten. Desain pembangunan pemerintah kabupaten dengan kota melalui RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) hanya sampai pada tingkat ibu kota kecamatan (IKK). Hal ini menyebabkan pertumbuhan daerah perbatasan (kota) menjadi liar, karena masing-masing kabupaten yang berbatasan dengan kota terdekatnya cenderung mengambil kebijakan membiarkan dari pada menerapkan kebijakan yang bersifat

mengatur maupun mengarahkan peruntukan lahan. Berdasarkan fenomena tersebut maka fokus permasalahan penelitian adalah bagaimana kebijakan pemerintah tentang perencanaan tata ruang wilayah dalam mengatur tata guna lahan di daerah perbatasan, dan apa dampaknya pada pembangunan daerah.

Kebijakan pemerintah dalam rencana tata ruang wilayah di daerah perbatasan diperlukan untuk mengantisipasi timbulnya konflik sosial dan ekonomi. Intervensi pemerintah dalam pertumbuhan ekonomi yang pro-investasi dengan menempatkan area tepian kota sebagai kawasan bisnis, jasa, perkantoran dan pemukiman, memicu kenaikan harga tanah, sehingga lahan tepian kota menjadi barang komoditas atau barang yang mudah diperjualbelikan menurut kekuatan pasar. Tren perkembangan daerah perbatasan yang menonjol adalah pembangunan yang bersifat fisik, seperti tumbuhnya kawasan bisnis, jasa, perumahan dan perkantoran. Fungsi sosial lahan menjadi terabaikan, munculnya masalah lingkungan seperti hilangnya fungsi resapan tanah maupun ruang-ruang publik.

Menurut Chigumira (2007), degradasi tanah di pedesaan diperlukan intervensi pemerintah melalui program pembangunan pertanian pedesaan di Zimbabwe, namun sayangnya pemangku kepentingan mulai dari pejabat pembuat dan pengelola kebijakan lebih bersifat pro-investasi. Dari segi peraturan tata guna lahan cenderung lebih mengarahkan pada peruntukan non pertanian seperti kawasan bisnis, perumahan dan perkantoran bahkan cenderung membiarkan bermunculnya perumahan skala kecil yang bertebaran di sepanjang daerah perbatasan. Kondisi ini memicu terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian luar biasa. Seharusnya regulasi yang mengatur peruntukan tanah yang pro lingkungan maupun sosial tidak dikorbankan begitu saja.

Pengelolaan kebijakan yang lebih pro-investasi cenderung mengambil kebijakan bersifat membiarkan masalah yang muncul di daerah perbatasan. Kebijakan seperti ini mengacu pada konsep kebijakan publik yang

dikemukakan R. Dye (1995) bahwa kebijakan publik “is whatever governments choose to do or not to do”. Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya dan kebijakan publik itu harus meliputi semua tindakan pemerintah. Jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat saja. Di samping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah juga termasuk kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh dan dampak yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilaksanakan pemerintah baik dampak positif maupun dampak negatif.

Eliza (2006) mengatakan bahwa pentingnya peran negara dalam mengatur sistem pemilikan tanah dan dokumen pertanian adalah untuk mengatasi dampak yang muncul bagi kota dalam masalah lingkungan, banjir, dan terganggunya ekosistem perkotaan. Sedangkan bagi kabupaten yang mempunyai wilayah/daerah perbatasan adalah hilangnya lahan-lahan pertanian subur yang berubah menjadi bangunan-bangunan fisik yang cenderung menguntungkan kota secara ekonomi. Sehubungan dengan paparan tersebut dan mengacu pada konsep Dye tentang konsep kebijakan publik maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kebijakan pemerintah tentang perencanaan tata ruang wilayah dalam mengatur tata guna lahan di daerah perbatasan dan dampaknya terhadap pembangunan daerah.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mendapatkan gambaran atas kebijakan pemerintah mengatur tata ruang wilayah perbatasan kota dengan kabupaten. Data dikumpulkan melalui indepth interview, observasi dan dokumentasi. Instrumen kunci sebagai sumber informasi yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah dalam mengatur tata guna lahan di daerah perbatasan kota Surakarta adalah birokrat, pengusaha, dan

masyarakat. Pengambilan informan dilakukan dengan metode snowball sampling dari tiga sumber informasi tersebut. Dari tiga pemangku kepentingan tersebut diatas data dari jawaban-jawaban responden di seleksi dengan menggunakan modal triangulasi data. Dalam menganalisis data digunakan metode interaktif dengan tiga tahap yaitu reduksi data, sajian data, dan penarikan kesimpulan.

HASIL

Kebijakan Tata Ruang Kota di Surakarta

Wilayah tepian Kota Surakarta meliputi 3 kecamatan yaitu: kecamatan Colomadu kabupaten Karanganyar; Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali; dan Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo. Untuk dua wilayah Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar dan Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo terjadi alih fungsi lahan pertanian sawah sangat luar biasa di dibandingkan daerah lain. Terjadinya alih fungsi lahan pertanian di dua kecamatan di atas sangat menarik untuk dikaji mengingat di dua wilayah tersebut berada di daerah tepian Kota Surakarta, yang mempunyai lahan subur dan sangat produktif karena terdiri dari areal persawahan yang

cukup luas. Disamping itu areal lahan persawahan tersebut dapat berfungsi sebagai daerah hijau dan kawasan resapan air yang dapat mencegah terjadinya banjir.

Kondisi ini disebabkan karena komitmen pejabat pembuat kebijakan yang lebih berorientasi pada makro ekonomi yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan hasil daerah. Kesempatan yang lebih besar akan dimanfaatkan oleh pihak swasta (pengembang) untuk memperluas jaringan bisnisnya yang banyak mengambil lokasi di wilayah perbatasan atas pertimbangan harga tanah yang relatif lebih murah. Di pihak lain masyarakat petani yang mempunyai lahan pertanian di wilayah perbatasan justru menikmati meningkatnya harga tanah sehingga cenderung untuk menjual tanahnya. Dari perspektif ketiga kepentingan aktor tersebut tentang alih fungsi lahan pertanian maka terjadilah dampak positif dan negatif dari kebijakan rencana tata ruang wilayah yang dilakukan masing-masing daerah Kabupaten dan Kota serta kebijakan yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah atau kebijakan bersifat membiarkan. Hal tersebut dapat dilihat dalam matrik pada tabel 1.

Tabel 1. Matrix dimensi tata ruang tepian kota dalam perspektif kepentingan aktor

MASALAH	FAKTOR PENDORONG	KEPENTINGAN AKTOR			KESIMPULAN
		NEGARA	SWASTA	MASYARAKAT	
Alih Fungsi Lahan Pertanian	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kebijakan berorientasi pertumbuhan ekonomi. 2. Perkotaan tidak mampu menyediakan lahan. 3. Design Tata Ruang tidak menjamin/proteksi terhadap lahan subur. 4. Kurang menariknya pekerjaan pertanian. 5. Kebutuhan lahan permukiman terus meningkat. 6. Perkembangan kota bergerak ke arah tepian kota. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menekan pengangguran. 2. Kesulitan mengembangkan konsep vertikal. 3. Terjadi kekosongan Design Tata Ruang. 4. Kebijakan tidak berpihak ke petani. 5. Tidak mampu menyediakan lahan. 6. Menangkap peluang perkembangan kota. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Butuh lahan strategis. 2. peluang Tersedianya lahan yang menarik. 3. Peluang Bisnis berkembang. 4. Swasta tidak tertarik pada pertanian. 5. Kebutuhan lahan pemukiman meningkat. 6. Peluang spekulasi tanah (harga tinggi). 7. Perbedaan regulasi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menjual Lahan Pertanian. 2. Harga relatif lebih murah. 3. Pembangunan fisik meningkat. 4. Petani generasi tua. 5. Butuh lahan yang relatif murah 6. Prospek bisnis. Menjual lahan pertanian. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. kepentingan swasta, masyarakat berjalan paralel. 2. wilayah tepian kota menjadi alternatif menarik. 3. terbuka peluang/celah regulasi terjadinya alih fungsi lahan pertanian tepian kota. 4. mata pencaharian pertanian tidak memberi jaminan kepastian pertanian. 5. lahan pertanian tepian kota dikorbankan untuk non pertanian 6. lahan pertanian tepian kota menjadi barang komoditi yang diperjual belikan. 7. pembangunan (fisik) wilayah tepian kota bersifat alamiah, pemiaran oleh negara bagi swasta dan

	7. Pembangunan bersifat sektoral. 8. Kepentingan pemerintah berpihak kepada investor. 9. Tidak adanya insentif keringanan pajak	7. Tidak terkoordinasi antar daerah 8. Keterbatasan finansial 9. Administrasi Perpajakan rumit	antar daerah. 8. Bergaining position swasta lebih tinggi. 9. Tawaran Swasta lebih Menarik	7. Terjadi Migrasi penduduk kota 8. Kekurangan modal sehingga tidak ditanam 9. Mengganggu beban pajak yang tinggi	alternatif society bagi penduduk kota. 8. wilayah tepian kota dianggap tidak tepat sebagai lahan pertanian. 9. negara swasta, masyarakat bersikap pragmatis, menganggap lahan pertanian tepian kota sebagai sarana society sama seperti udara segar, dimana semua orang bebas menggunakan.
--	---	--	---	---	--

Sumber: Olahan hasil penelitian

Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar.

Lokasi wilayah ini terletak di sebelah barat dan utara kota Surakarta. Rencana umum Tata Ruang Kota Kecamatan Colomadu Tahun 1992-2012, diperuntukkan sebagai kawasan permukiman, perkantoran, pergudangan dan pariwisata. Mayoritas wilayah ini berkembang sebagai kawasan permukiman yang pertumbuhannya sangat pesat. Tercatat beberapa pengembang besar, seperti Fajar Bangun Raharja yang membangun kompleks perumahan Fajar Indah yang merupakan kawasan elit, kemudian Klodran Indah dan beberapa pengembang skala kecil telah memenuhi wilayah ini. Khusus Desa Baturan Kecamatan Colomadu tinggal menyisakan kurang dari 5 ha lahan sawah produktif yang masih dimiliki petani.

Di wilayah ini aktivitas pertanian masih dilakukan oleh beberapa petani yang sudah berusia di atas 70 tahunan yang terhimpun dalam organisasi kelompok tani, beranggotakan sekitar 25-30 orang petani. Kehidupan masyarakat desa di wilayah Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar lebih didominasi kaum pendatang yang berprofesi sebagai pegawai negeri maupun swasta, yang tinggal di kawasan perumahan elit hingga yang bertipe kecil. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Karanganyar menempatkan kawasan ini sebagai kawasan campuran, meski areal sawah semakin menyempit, namun keberadaannya tetap dilindungi. Diharapkan dapat menjadi daerah resapan karena terletak agak lebih tinggi dengan Kota Surakarta.

Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo

Lokasi wilayah ini terletak di bagian barat selatan. Rencana Umum Tata Ruang Kota Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo revisi tahun 2004-2013 sebagai pusat pengembangan industri, pusat pengembangan transportasi, pusat perdagangan, pusat pengembangan permukiman skala besar, pengembangan pusat pariwisata dan kebudayaan. Perkembangan Kecamatan Kartasura relatif pesat karena jaraknya dekat salah satu pusat kegiatan nasional yaitu Kota Surakarta. Dibandingkan dengan Kota Sukoharjo (Ibu kota Kabupaten), kedudukan Kota Kartasura lebih tinggi, karena Kota Sukoharjo hanya berperan sebagai pusat kegiatan lokal.

Perkembangan Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo, relatif lebih pesat dibandingkan Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar, maupun Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali Jawa Tengah. Kecamatan ini mempunyai luas wilayah sebesar 1.923 ha dengan kepadatan penduduk 44 jiwa/ha dan untuk Desa Kartasura mencapai 112 jiwa/ha. Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo memiliki 559 ha sawah irigasi teknis. Desa Kartasura dan Ngadirejo tidak lagi memiliki sawah irigasi teknis. Sektor pertanian di Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo berkembang dengan dukungan lahan dan jaringan irigasi yang ada, disamping kultur pertanian yang telah mengadakan sejak lama. Khusus untuk Desa Gonilan Pabelan dan Desa Singopuran yang berbatasan langsung dengan Kota Surakarta bagian barat, mengalami pengurangan sawah yang sangat banyak, karena konversi lahan pertanian menjadi perumahan. Kebijakan

Pemerintah Kabupaten Sukoharjo menempatkan Kecamatan Kartasura sebagai pusat kawasan perdagangan, pendidikan dan pariwisata. Di tempat ini berdiri beberapa komplek perumahan, seperti perumahan Nila Sari, perumahan Nila Graha. Kemudian berdiri Perguruan Tinggi besar dan kecil, seperti Universitas Muhammadiyah Surakarta, Pondok Modern Assalam, Rumah Sakit Islam dan pusat perbelanjaan serta dibangun perhotelan berbintang. Ciri khas Kecamatan Kartasura adalah sebagai Kota Modern dengan fasilitas yang memadai.

Aktivitas penduduk sudah bercirikan kota, akan tetapi aktivitas pertanian masih dilakukan, khususnya di wilayah selatan dan barat masih menyisakan sekitar 559 ha sawah irigasi teknis, yaitu: di Desa Woragunan; Desa Kertonatan; Desa Pucangan; dan Desa Gumpang. Kebijakan Pemerintah Kabupaten untuk wilayah ini masih mempertahankan areal persawahan beririgasi teknis. Dalam laporan akhir Pemerintah Kabupaten Sukoharjo tahun 2006, disebutkan luas lahan pertanian sawah hampir seimbang yaitu 0,9 : 1,00 atau lahan pertanian sawah 46,06 % dari luas wilayah.

Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali

Lokasi wilayah ini terletak disebelah barat laut Kota Solo. Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali dibanding dua kecamatan yang lain, relatif lebih sedikit wilayah yang berbatasan dengan Kota Surakarta, bahkan tidak ada wilayah yang berbatasan langsung dengan Kota Surakarta. Namun demikian Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali hanya berjarak kurang lebih 1 Km untuk menuju ke Kota Surakarta dengan waktu tempuh kurang dari 10 menit. Dengan demikian perkembangan aktivitas perekonomian di Kecamatan Ngemplak memiliki kemiripan dengan Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar dan Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo. Ditambah dengan keberadaan Bandara Adi Sumarmo dan Asrama Haji Donohudan menambah akselerasi pertumbuhan ekonomi di wilayah Kecamatan Ngemplak berkembang pesat.

Kecamatan Ngemplak, Kabupaten Boyolali terdiri dari 12 desa dan secara umum morfologi daerah ini merupakan daerah dataran sampai perbukitan. Daerah tersebut diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu: dataran; perbukitan berelif sedang; dan perbukitan berelif agak kasar. Untuk lokasi penelitian ini, yang berbatasan dengan Kota Surakarta, meliputi Desa Pandeyan, Sawahan, Kismoyoso, dan Giriroto secara umum termasuk dataran. Sedang tata guna lahan Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali dikelompokkan menjadi tiga yaitu: (1) pemukiman penyebarannya merata umumnya terkonsentrasi di sepanjang jalur jalan. Luas penyebaran ini mencapai 40 persen dari luas lahan yang ada lihat peta 3 daerah aksir orange; (2) pertanian lahan kering yang menempati area perbukitan berelif sedang, sampai agak kasar di wilayah utara dengan luas penyebarannya kurang lebih 20 persen dari luas lahan 3 daerah aksir abu-abu; dan (3) pertanian lahan basah penyebaran merata di seluruh wilayah penelitian terutama di wilayah bagian barat yang menempati daerah sekitar lembah sungai maupun di sepanjang daerah aliran irigasi dari waduk Cengklik Kabupaten Boyolali.

Wilayah Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali dibagi menjadi 3 zona pertambangan, yakni: (1) zona layak tambang Desa Sobokerto; (2) zona layak tambang bersarat yang berada di Desa Ngargorejo dan desa Sindon; dan (3) daerah zona tidak layak tambang berada daerah selatan waduk Cengklik. Daerah penelitian yang meliputi desa Pandeyan, Kismoyoso, Sawahan Donihudan dan sebagian Desa Girirejo termasuk wilayah aliran dari waduk Cengklik sehingga merupakan wilayah yang tidak layak tambang. Untuk mengantisipasi pertumbuhan aktivitas perekonomian di wilayah Ngemplak Kabupaten Boyolali dibuat Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali tahun 2010-2029. Kebijakan peruntukan lahan diarahkan sebagai pusat pelayanan permukiman perkotaan dan industri. Khusus untuk permukiman perkotaan dibuat Peraturan Daerah (PERDA) Kawasan Siap Bangun (KASIBA) dan Lingkungan Siap

Bangun (LISIBA) pada tahun 2006, dengan perincian 10.000 unit perumahan untuk Kasiba, dan 3.000 unit perumahan untuk Lisiba, dengan total luas lahan kurang lebih 170 Ha. Lahan yang meliputi tiga desa, yaitu Desa Pandeyan, Desa Kismoyoso dan Desa Girioto berlokasi berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar dan berjarak sangat dekat dengan Kota Surakarta.

Aktivitas pertanian di wilayah Kecamatan Ngemplak relatif masih cukup banyak, tercatat di Desa Pandeyan maupun Desa Girioto, lahan pertanian masih dominan. Bahkan untuk Desa Girioto, meski termasuk lahan sawah tadah hujan, areal pertanian masih sangat

dominan. Hal ini disebabkan belum tertariknya investor masuk di wilayah utara Surakarta. Secara umum hasil penelitian di wilayah perbatasan kota Surakarta dengan kabupaten sekitarnya terdapat berbagai permasalahan yang mencakup aspek konflik kepentingan di antara tiga aktor yang terlibat yaitu pemerintah, pengusaha dan masyarakat yang berakibat pada problem lingkungan sebagai dampak dari kebijakan tata ruang masing-masing kota dan kabupaten yang mempunyai wilayah perbatasan secara langsung. Hal ini dapat dilihat dari tabel 2.

Tabel 2. Daftar kasus konflik tanah pertanian perbatasan di Solo Raya : 2005-2011

No	Jenis Konflik/Masalah	Aktor yang Terlibat	Lokasi	Tahun	Sumber
1	Petani di kabupaten Karanganyar protes rencana komersialisasi air	Petani dengan Pemkab Karanganyar	Kabupaten Karanganyar	2010	Solopos, 2-03-2010, Hlm. 7
2	Pengembang merasa tidak salah aturan terhadap alih fungsi lahan pertanian basah di kota Solo tinggal menyisakan 106 Ha jika akan merembet di wilayah sekitarnya	Investor dan LSM akamedisi	Kota Solo	2011	Solopos. 7-02-2011, Hlm. 9
3	Bupati Karanganyar bantah 2 pabrik langgar RTRW, yang dianggap melanggar ijin pendirian Pabrik di Kawasan pertanian	Bupati, DPRD dan Investor	Kecamatan Kota Karanganyar	2011	Solopos, 2-05-2011, Hlm. 7
4	Telah Terjadi alih fungsi lahan ddi Kecamatan Mojolaban Kabupaten Sukoharjo dengan Frekwensi sangat Tinggi pada periode 2005-2010 dan Tidak berdampak pada kenaikan retribusi bagi Peembkab Sukoharjo	Bupati dan Investor	Kecamatan Mojolaban Kabupaten Sukoharjo	2005 s.d 2010	Staf Bappeda Kabupaten Sukoharjo Bapak Budi Rahardjo (wawancara tgl 25-04-2011)

Melihat konflik yang muncul pada Tabel 2, menunjukkan bahwa masalah pertanahan cukup rentan karena persoalan tanah selalu melibatkan banyak pihak yang mempunyai kepentingan berbeda. Dari tiga pelaku yang terlibat yaitu pengusaha, pemerintah dan masyarakat teridentifikasi perlawanan yang dilakukan oleh masyarakat (petani) yang bersifat sporadis, sejauh menyangkut kepentingan yang bersangkutan terganggu seperti masalah air, panen yang gagal dan terganggunya fasilitas sosial.

PEMBAHASAN

Seperti diuraikan di atas bahwa problem di daerah perbatasan kota dengan kabupaten adalah tidak adanya kerjasama yang integral

antara satu kota dengan kabupaten yang berbatasan satu sama lainnya, dalam mendesain tata ruangnya. Permasalahan penataan ruang di perbatasan seringkali diketemukan karena tidak adanya kesinkronisasian masing-masing daerah yang bersangkutan.

Fenomena ketidaksinkronnya penataan ruang di perbatasan kota dengan kabupaten, biasanya terjadi di daerah tepian kota (sub urban). Kota biasanya mempunyai perbatasan dengan wilayah kabupaten sekitarnya yang notabeneanya adalah daerah pertanian. Problem perkotaan di dominasi oleh keterbatasan lahan yang berakibat pada tingginya harga tanah perkotaan. Selain itu perkembangan kawasan perkotaan membawa efek percepatan

penyebaran kawasan sekitar perkotaan seperti berkurangnya lahan pertanian (Yohannes Firzal, 2010). Kondisi demikian mendorong penduduk bergeser ke wilayah tepian kota, akhirnya mendesak lahan pertanian di daerah sekitarnya. Desain penataan ruang di kabupaten tidak menyentuh hingga ke wilayah pedesaan. Dalam konsep penataan ruang kabupaten melalui rencana detail tata ruang kota hanya sampai pada tingkat ibu kota kecamatan. Akhirnya daerah tepian kota yang merupakan daerah perbatasan dengan kota bergerak liar, tanpa konsep penataan ruang yang jelas.

Pengaturan penggunaan ruang wilayah diatur dalam pasal 33 UUD 45 ayat (3) yang berbunyi “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar – besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hak negara ini lebih lanjut diatur dalam berbagai Undang – Undang dan peraturan pemerintah, di negara kapitalis sekalipun yang sangat menjunjung tinggi hak milik perorangan, terdapat kesadaran masyarakat bahwa penggunaan lahan perlu diatur, mekanisme pasar saja tidak akan menghasilkan suatu alokasi penggunaan lahan yang efisien. Dengan demikian apabila dibiarkan kemakmuran masyarakat tidak akan optimal atau bahkan bisa merosot. Hal inilah yang mendorong agar pemerintah perlu campur tangan dalam pengaturan penggunaan lahan.

Campur tangan pemerintah dalam pengaturan penggunaan lahan diperlukan mengingat jumlah tanah tetap, sedang kebutuhan terus meningkat secara hukum hal ini dibenarkan dan secara de facto bahwa Negara harus dimenangkan karena negara mengurus kepentingan publik. Namun demikian karena keterbatasan pemerintah tidak memungkinkan untuk mengatur penggunaan lahan secara keseluruhan baik sosial maupun komunal sekalipun juga banyak menyerahkan pengaturan penggunaan lahan kepada asosiasi. Disamping faktor perubahan fungsi lahan yang mengikuti tren perkembangan penggunaan lahan di lapangan yang cenderung mengikuti mekanisme pasar, merupakan alat pendistribusian lahan secara efisien. Pasar tentu jelas tidak sempurna namun

menghilangkan peran mekanisme pasar dalam pendistribusian lahan akan mengakibatkan kerja pendistribusian menjadi tidak optimal. Belum lagi melihat kemungkinan itikad yang tidak baik dari para birokrat yang mengatur pendistribusian lahan tersebut. Dengan demikian kombinasi kebijakan antara pemerintah di satu sisi menjamin terciptanya penggunaan lahan yang serasi, disisi lain memanfaatkan efisiensi yang terkandung didalam mekanisme pasar.

Bentuk campur tangan pemerintah dapat dikategorikan atas kebijakan yang bersifat: (1) menetapkan dan mengatur, dimana pemerintah menetapkan penggunaan lahan pada suatu wilayah atau lokasi hanya boleh untuk kegiatan/penggunaan tertentu yang dinyatakan secara spesifik. Kebijakan ini diterapkan untuk mencapai sasaran mempertahankan kelestarian lingkungan hidup, menyediakan lahan untuk kepentingan umum, melindungi masyarakat dari kemungkinan menderita kerugian yang besar, menghindari penggunaan lahan yang tidak pas sehingga tidak efisien, dan menghindari penggunaan lahan yang tidak memberikan kontribusi yang optimal; (2) kebijakan yang bersifat mengarahkan di mana pemerintah tidak menetapkan kebijakan yang ketat tetapi lebih bersifat mendorong masyarakat kearah penggunaan lahan yang diinginkan pemerintah. Alat dari kebijakan yang mengarahkan misalnya kemudahan administrasi, bayaran pajak, pemberian subsidi; (3) kebijakan yang bersifat membiarkan/membebasakan, maksudnya adalah penggunaan lahan pada lokasi, tidak diatur atau diarahkan. Dalam hal ini pemerintah membiarkan mekanisme pasar bekerja untuk menentukan kepemilikan dan penggunaan lahan tersebut.

Kebijakan pemerintah yang bersifat membiarkan dalam permasalahan publik (public problem) yang disebut oleh R.Dye (1995) dengan kebijakan publik, “not to do”, yaitu sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah. Jadi kebijakan pemerintah tidak hanya apa yang dilakukan pemerintah tetapi juga apa yang tidak dilakukan pemerintah. Oleh karena itu kedua bentuk kebijakan tersebut mempunyai pengaruh dan dampak yang sama

besarnya dengan sesuatu yang dilakukan pemerintah baik dampak positif maupun dampak negatif. Kebijakan pemerintah bersifat membiarkan dan tidak adanya penataan tata ruang di daerah perbatasan tampak jelas tidak adanya desain pembangunan yang berkelanjutan. Peran negara dalam hal perencanaan pemanfaatan dan pengendalian tata guna lahan menjadi berkurang. Kondisi demikian dimanfaatkan swasta untuk mengembangkan konsep bisnisnya. Perkembangan daerah perbatasan (tepi kota) banyak diwarnai oleh tumbuhnya permukiman baru berupa perumahan maupun pusat-pusat kawasan bisnis, restoran, hotel yang banyak memanfaatkan lahan di daerah perbatasan karena pertimbangan masih tersedia lahan yang murah, aksesibilitas dengan kota yang mudah dengan infrastruktur yang memadai dan proses perijinan lebih mudah dibandingkan dengan kota. Fenomena tumbuhnya kawasan perumahan dan jasa hampir merata dijumpai di daerah-daerah perbatasan kota dengan kabupaten.

Keberadaan payung hukum kerjasama antar daerah melalui RTRW yang terintegasi mulai dari tingkat pusat, provinsi dan kabupaten memang diperlukan. Namun hingga saat ini baru sekitar 128 dari 426 kabupaten kota yang menyelesaikan RTRW. Mandegnya pembahasan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan indikator lemahnya peraturan tata guna lahan di wilayah pedesaan yang berbatasan dengan perkotaan. Kebijakan ketataruangan/wilayah (RTRW) sebagai antisipasi terhadap terus menyusutnya lahan pertanian perlu dibuat untuk memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian yang ada. Perencanaan perkotaan yang komperenhensif dan terintegasi antar wilayah kota dan kabupaten perlu dilakukan, namun kenyataan yang terjadi adalah perencanaan yang bersifat parsial. Perencanaan yang dibuat tidak melibatkan semua sektor dan jenis-jenis kegiatan dalam suatu kawasan geografis dan baru bersifat *region* atau kewilayahan seperti perencanaan kota dan perencanaan kabupaten yang bersifat lokal untuk masing-masing kota dan kabupaten. Seringkali rencana tata ruang terpaksa dikorbankan dalam arti kata

dilakukan revisi sebelum masa berlakunya berakhir. Dalam kondisi seperti ini perencanaan tata ruang dan perencanaan pembangunan wilayah menjadi lebih rumit karena harus memperhatikan mekanisme pasar. Hal ini disebabkan oleh dua faktor: (1) berhubungan dengan rencana induk; dan (2) oleh mekanisme pasar. Ada tiga aktor yang terlibat di dalamnya yakni, pemerintah, swasta dan masyarakat. Dari ke tiga aktor inilah terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Mereka yang berada dilokasi tepi kota Surakarta, secara alamiah sangat diuntungkan, dimana jual-beli tanah frekuensinya meningkat tajam, fungsi sosial tanah digeser oleh kepentingan pragmatis mencari keuntungan besar. Menjadikan tanah sebagai barang komoditas dan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian mendapat dukungan luas dari semua elemen yang ada, mulai dari kalangan birokrasi, privat dan masyarakat. Dari hasil penelitian Winarti (2011) bahwa di kalangan pemerintahan daerah masih ditemukan para penguasa memberikan perizinan alih fungsi lahan tanpa mempertimbangkan kebijakan rencana umum tata ruang kota dengan alasan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Seolah tidak ada lagi yang peduli terhadap keberadaan tanah lahan pertanian basah. Pemangku kepentingan mulai dari pejabat pembuat dan pengelola kebijakan lebih bersifat pro-investasi. Dari segi peraturan tata guna lahan cenderung lebih mengarahkan pada peruntukan non pertanian seperti kawasan bisnis, perumahan dan perkantoran bahkan cenderung membiarkan dan memberi dampak positif seperti bermunculnya perumahan skala kecil yang bertebaran di sepanjang daerah lokasi perbatasan yang menguntungkan bagi masyarakat sekitarnya. Sebaliknya timbul pula dampak negatifnya dengan terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian luar biasa. Seharusnya ada regulasi yang mengatur peruntukan tanah yang pro-lingkungan maupun sosial. Sumardjono (2008) dalam penelitiannya tentang mengapa terjadinya penyusutan lahan pertanian, menyatakan, terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian, untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan tidak bisa dihindarkan, akan tetapi

harus ada regulasi yang dengan tegas mengatur tanah yang tidak bisa dialih fungsikan, karena sebagai fungsi resapan air.

Perencanaan tata ruang adalah perencanaan jangka panjang. Dalam hal ini, perlu dibuat suatu kebijakan tentang hal-hal apa dari tata ruang itu yang dapat dikompromikan dan hal-hal apa yang tidak dapat dikompromikan. Hal-hal yang tidak dapat dikompromikan, misalnya kelestarian lingkungan hidup (termasuk jalur hijau), penggunaan lahan yang mengakibatkan kehidupan kelak menjadi tidak sehat atau tidak efisien, penggunaan lahan di daerah perkotaan yang pincang, misalnya terlalu luas untuk hanya satu kegiatan tertentu, yang dianggap membawa dampak buruk terhadap kehidupan.

Tidak efektifnya kebijakan perencanaan tata ruang disebabkan karena perencanaan tata ruang kota dan kabupaten masing-masingnya bersifat parsial dan tidak menjangkau perencanaan tata ruang ke depan mengikuti dinamika perkembangan masyarakat yang berubah begitu cepat. Kondisi demikian secara alamiah berpengaruh terhadap pola penggunaan lahan. Pada struktur keruangan kota penggunaan lahan seluruhnya berorientasi pada non agraris. Sejauh mana penetrasi bentuk-bentuk penggunaan lahan perkotaan tergantung faktor kemudahan transportasi dan komunikasi dari dan ke daerah-daerah sekitar kota utama, kondisi topografis dan ada tidaknya *zoning regulations*. Penggunaan lahan sebagai salah satu produk kegiatan manusia menunjukkan variasi yang sangat besar. Pemahaman bentuk-bentuk penggunaan lahan yang mewarnai daerah terbangun daerah peralihan kota-desa serta daerah pedesaan sendiri merupakan suatu hal yang prinsipal untuk melakukan deferensiasi struktur keruangannya. Dilihat dari kebijakan tata ruang/wilayah kabupaten yang memiliki wilayah di daerah terbangun (tepian kota) tidak dibuat RUTRK (Rencana Umum Tata Ruang Kota), karena RUTRK yang dibuat hanya sampai di wilayah Ibu Kota Kecamatan (IKK). Kondisi ini menyebabkan terjadinya kekosongan perencanaan wilayah tepian kota (daerah terbangun).

Sejalan dengan perkembangan masyarakat Kota Surakarta, maka berkembang pula jumlah penduduk dan jumlah struktur yang dibutuhkan masyarakat dalam menunjang kehidupannya. Sementara proses segregasi dan deferensiasi terus berjalan, yang kuat akan selalu mengalahkan yang lemah. Daerah permukiman dan institusi akan terdepak keluar secara centrifugal dan bisnis akan semakin terkonsentrasi pada lahan yang baik di kota.

SIMPULAN

Terjadi liberalisasi dalam kebijakan tata ruang ditandai dengan perencanaan tata ruang wilayah tepian kota hampir tidak menyisakan peruntukan area pertanian dan hanya sebagian kecil peruntukannya sebagai kawasan campuran. Pemanfaatan tata ruang sebagian besar dijadikan kawasan bisnis, jasa, permukiman, industri maupun perkantoran yang secara ekonomi lebih menguntungkan sehingga aspek fungsi sosial tanah terabaikan. Pengendalian tata ruang menunjukkan lemahnya implementasi kebijakan regulasi yang mengatur tata ruang, disebabkan rencana tata ruang wilayah masing-masing kota dan kabupaten bersifat parsial. Kebijakan pemerintah dalam menangani permasalahan pengaturan tata guna lahan di wilayah perbatasan kota dan kabupaten dengan pendekatan kebijakan membiarkan sesuai dengan mekanisme pasar berdampak pada kuatnya posisi tawar pihak investor untuk menanamkan investasinya dibidang bisnis. Dengan berkembangnya kegiatan bisnis di daerah perbatasan maka pendapatan asli daerah menjadi meningkat dari sebelumnya. Bersamaan dengan kuatnya posisi investor dan pemerintah maka timbullah dampak sebaliknya bagi masyarakat petani berada pada posisi lemah, dimana terjadi penyusutan lahan pertanian dan sebahagian dari mereka kehilangan mata pencaharian. Dampak kebijakan membiarkan terhadap perkembangan masyarakat di daerah perbatasan, tampaknya berlanjut pada permasalahan publik yang lebih besar dimana munculnya masalah lingkungan, hilangnya fungsi resapan tanah, banjir dan konflik sosial lainnya yang tidak dapat diselesaikan dengan

kebijakan rencana tata ruang kota dan kabupaten atau dengan hanya mempertahankan kebijakan pemerintah yang bersifat membiarkan, seperti yang dikemukakan R. Dye. Namun implikasi dari kebijakan ini terutama untuk waktu jangka panjang diperlukan konsep pembangunan dan pengembangan daerah perbatasan yang tidak dapat diselesaikan oleh masing-masing kota dan kabupaten. Oleh karena itu kerjasama antar kota dan kabupaten sangat urgen untuk dilakukan. Persoalannya adalah semangat kebersamaan dan kesetaraan masing-masing kota dan kabupaten sulit terbangun. Kondisi riil masing-masing kabupaten dan kota memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Diperlukan payung hukum yang dapat mewadahi kerjasama yang melibatkan antar kota dan kabupaten atau bahkan antar provinsi. Atau paling tidak perlu adanya kesepakatan dan kesepahaman antar kabupaten dan kota untuk mewujudkan lembaga atau forum kerjasama lintas daerah.

Salah satu upaya untuk merealisasikan konsep kerjasama antara daerah dalam melakukan pengembangan dan pembangunan wilayahnya dengan tanpa merugikan masing-masing daerah yaitu dengan cara pembentukan forum regional, di mana komponen-komponen yang masuk dalam forum tersebut berasal dari berbagai kalangan. Melalui forum ini, kegiatan pembangunan ataupun pengembangan di daerah, khususnya pada daerah perbatasan, dapat berjalan dengan baik tanpa adanya pihak yang dirugikan.

DAFTAR RUJUKAN

- Dye T. R., 1995. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Eliza Botella Rodriguez. 2006. *The Role of The State in Land Reform Processes, The Case of Brazil*. University of salamanca, Span. Juni 2006.
- Khairul Muluk, 2010. *Membangun Manajemen Perbatasab yang Efektif*. Jurnal Jiana 10 (2).
- R. C Fox, E Chigumira, Auntum 2007. *On the Fast Track to Land Degradation? A*

Case study of the impact of the fast track land reform Programme in Kadoma District, Zimbabwe. KM Rowntree. *Geography*. Sheffield, 92(3).

- Sumardjono. S.W. Maria, 2008. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Hasil penelitian. Jakarta: Gramedia Group.
- Solo Pos, 2010, 2 Maret. Jalan Tol Solo-Mantingan Habiskan 118,63 Ha Lahan Pertanian. Hlm. 9.
- Solo Pos, 2011, 7 Februari. Perumahan Masuk Zona Persawahan. Hlm. 7.
- Solo Pos, 2011, 2 Mei. Bupati Karanganyar Bantah 2 Pabrik Langgar RTRW. Hlm. 9.
- Winarti, 2011. *Implementasi Kebijakan Rencana Umum Tata Ruang Kota*. Jurnal Jiana, 11 (1).
- Wasisi Raharjo Jati, 2011, 20 April. Hak Ulayat Adat Semakin Tereduksi. Kompas, Hlm. 13.
- Yohannes Firzal, 2010. *Forms-Based Codes, Pendekatan Penataan Ruang Kawasan Binaan di Perkotaan*. *Jurnal Industri dan Perkotaan*, XIV (26).