

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang berasaskan desentralisasi, dimana Pemerintah menyerahkan sebagian wewenang kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Hal ini telah membawa perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan ini menuntut kemampuan Pemerintah Daerah untuk dapat merumuskan kebijakan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah masing-masing. Pemberian kewenangan yang besar kepada daerah dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan lebih efektif dan efisien sehingga pelayanan kepada masyarakat berjalan lebih baik dan potensi daerah dapat dimanfaatkan secara optimal. Salah satu aspek penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pembangunan, karena keberhasilan pembangunan daerah akan menentukan keberhasilan pembangunan nasional.

Dalam kerangka desentralisasi melalui otonomi daerah, pembangunan perkotaan merupakan aspek penting dalam pembangunan daerah, sehingga diperlukan suatu pembangunan perkotaan yang tepat dengan memanfaatkan sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber dana pembangunan lainnya. Untuk mencapai hasil yang optimal maka pelaksanaan pembangunan perkotaan di Indonesia harus dilaksanakan secara bertahap dan terpadu dengan lebih

memperhatikan keserasian hubungan antar kota dengan lingkungan dan antar kota dengan daerah pedesaan sekitarnya, serta keserasian pertumbuhan kota itu sendiri. Hal ini merupakan langkah yang sangat penting dalam mempercepat terwujudnya pembangunan perkotaan guna tercapainya masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar 1945.

Pembangunan dan pengembangan perkotaan yang dilakukan suatu daerah diharapkan akan dapat menciptakan suasana kota yang nyaman dan terarah. Dalam pembangunan suatu kota sangat diperlukan perhitungan yang tepat agar tidak selalu terkonsentrasi pada daerah pusat perkotaan. Pada umumnya lokasi pusat kegiatan ekonomi terdapat di kawasan perkotaan. Untuk dapat mewujudkan efisiensi pemanfaatan ruang sebagai tempat berlangsungnya kegiatan- kegiatan ekonomi dan sosial budaya, maka kawasan perkotaan perlu dikelola secara optimal melalui penataan ruang.

Penataan ruang merupakan suatu langkah pendekatan spasial untuk mewujudkan pembangunan daerah yang berkelanjutan. Pengembangan wilayah dan pembangunan perkotaan secara realistis memperhatikan tuntutan dunia usaha dan masyarakat dalam rangka pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana sehingga aktivitas perekonomian dalam wilayah atau kawasan dapat berjalan dengan baik, yang selanjutnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sekaligus untuk menjaga dan meningkatkan mutu lingkungan.

Menurut Smith (1985:61), dalam bukunya yang berjudul *Decentralization*, dilihat dari dimensi administrasi pemerintahan tata ruang diartikan sebagai suatu daerah yaitu wilayah yang ditempati sejumlah penduduk, sebagai satu kesatuan

masyarakat hukum yang memiliki sistem pemerintahan, dan berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah yang dimaksud yaitu harus memenuhi persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

Struktur ruang dalam konteks administrasi dipengaruhi oleh persyaratan administratif dan struktur administratif, seperti yang disampaikan oleh John B Parr (200, A 39(5): 1255 – 1268) dalam jurnalnya yang berjudul "*On the spatial structure of administration*":

The spatial structure of administration is influenced in part by the requirements of administrative logic and in part by the fact that an administrative structure has to exist within a broader and generally more complex functional structure. The main criteria for organising the spatial structure of administration under such conditions are outlined. These criteria can be satisfied in the context of a hierarchical urban system.

Struktur spasial administrasi dipengaruhi oleh sebagian persyaratan administratif dan sebagian oleh kenyataan bahwa struktur administratif harus ada dalam struktur fungsional yang lebih luas dan umumnya lebih kompleks. Hal ini merupakan kriteria utama untuk mengorganisir tata ruang administrasi dalam kondisi tersebut. Kriteria ini dapat dipenuhi dalam konteks sistem perkotaan hirarkis.

Tata ruang pada hakikatnya merupakan lingkungan fisik yang mempunyai hubungan fungsional antara berbagai macam objek dan manusia yang terpisah dalam ruang-ruang.

Didalam tata ruang terdapat suatu distribusi dari tindakan manusia dan kegiatannya untuk mencapai tujuan. Konsepsi tata ruang ini tidak hanya menyangkut suatu wawasan spasial, tetapi menyangkut pula aspek-aspek non-spasial. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa struktur fisik sangat ditentukan dan dipengaruhi pula oleh faktor-faktor nonfisik seperti pola sosial budaya dan nilai kehidupan komunitas (Pontoh&Kustiwan, 2009:205)

Ruang dilihat sebagai wadah dimana keseluruhan sistem sosial (yang meliputi manusia dengan seluruh kegiatan sosial, ekonomi, dan budaya) dengan ekosistem (sumber daya alam dan sumber daya buatan) berlangsung. Interaksi ini tidak selalu secara otomatis berlangsung seimbang dan saling menguntungkan berbagai pihak yang ada karena adanya perbedaan kemampuan, kepentingan dan adanya sifat perkembangan ekonomi yang akumulatif. Oleh karena itu, ruang perlu ditata agar dapat memelihara keseimbangan lingkungan dan memberikan dukungan yang nyaman terhadap manusia serta makhluk hidup lainnya dalam melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya secara optimal.

Sesuai Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Tata Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Dapat diperjelas bahwa komponen utama yang membentuk tata ruang yakni wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedangkan Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

Sebagai suatu keadaan, tata ruang mempunyai ukuran kualitas yang bukan semata menggambarkan mutu tata letak dan keterkaitan hirarkis, baik antar kegiatan maupun antar pusat, akan tetapi juga mutu komponen penyusun ruang. Mutu ruang itu sendiri ditentukan oleh terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan pemanfaatan ruang yang mengindahkan faktor dukung lingkungan, fungsi lingkungan, lokasi dan struktur (keterkaitan jaringan infrastruktur dengan pusat pemukiman dan jasa).

Dengan adanya pola tata ruang yang serasi dengan lingkungan hidup perkotaan dan wilayah sekitarnya semakin menunjukkan arahan pada

pertumbuhan kota. Perkembangan dan pertumbuhan kota pada dasarnya merupakan perwujudan tuntutan kebutuhan ruang yang diakibatkan oleh perkembangan dan pertumbuhan penduduk serta kegiatan fungsionalnya, dan interaksi antar kegiatan tersebut.

Kota merupakan suatu tempat dimana sebagian besar fenomena dari segala aspek kehidupan berlangsung. Pada hakekatnya kota mempunyai dua macam pengertian, pertama adalah sebagai suatu wadah yang mempunyai batasan administrasi wilayah seperti Kotamadya, Kota Administrasi yang diatur dalam perundangan yang berlaku. Kedua, sebagai lingkungan kehidupan perkotaan yang mempunyai ciri non agraris seperti Ibukota Kabupaten, Ibukota Kecamatan sebagai pusat pertumbuhan dan pemukiman penduduk.

Pengaturan kota tentunya sangat berpengaruh terhadap perkembangan kota itu sendiri, dan selanjutnya akan berdampak pada kesejahteraan masyarakat yang menempatinnya. Kota tidak hanya berfungsi sebagai tempat tinggal bagi warga tetapi juga merupakan pusat dari segala kegiatan sosial maupun ekonomi untuk memberikan daya dukung dan perkembangan bagi daerah sekelilingnya. Dengan demikian kota merupakan titik tumbuh pembangunan, sehingga perkembangan suatu kota dapat berfungsi tidak hanya sebagai pusat pengembangan kota itu sendiri tetapi juga harus memberikan dorongan terhadap daerah sekelilingnya untuk dapat berkembang lebih baik dari segi fisik, sosial, ekonomi, budaya, keamanan dan ketertiban masyarakat.

Pengaturan tata ruang kota merupakan salah satu wewenang daerah otonom. Daerah otonom menurut Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintah Daerah, disini adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga bebas dan mandiri untuk mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri.

Menunjuk pada Ibu Kota Kabupaten Malang yang selama ini berada di wilayah Kota Malang yang kurang selaras dengan asas otonomi daerah, maka mendorong pemerintah Kabupaten Malang untuk memindahkan Ibukota Kabupaten Malang ke wilayah Kabupaten Malang. Oleh karena itu, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2008 maka Ibukota Kabupaten Malang dipindahkan dari Wilayah Kota Malang ke wilayah Kecamatan Kepanjen Kabupaten Malang agar dapat sejalan dan mengikuti pertumbuhan pembangunan yang sedang giat dilakukan.

Penetapan Kecamatan Kepanjen sebagai Ibu Kota Kabupaten Malang ini sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 3 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malang, yang menjelaskan bahwa pusat pemerintahan kabupaten dipusatkan di Sub Satuan Wilayah Pengembangan (SSWP) Kepanjen dengan pusat di perkotaan Kepanjen. Selain sebagai pusat pemerintahan kabupaten, sebagai Sub Satuan Wilayah Pengembangan, kota Kepanjen memiliki fungsi dan peranan sebagai pusat perdagangan dan jasa skala

Kabupaten, pusat kesehatan skala Kabupaten, pusat pendidikan, pusat olahraga dan kesenian regional-nasional, dan pusat peribadatan Kabupaten.

Secara faktual hasil peninjauan lapangan secara keseluruhan, Kecamatan Kepanjen layak untuk dijadikan Ibu Kota Kabupaten Malang. Ditinjau dari sisi dukungan lahan, sarana prasarana, rentang kendali pemerintahan, dukungan masyarakat, pelayanan masyarakat, aset, dan pengembangan ke masa depan. Dalam lingkup yang lebih luas wilayah selatan Jawa Timur akan dipacu pertumbuhannya dengan peningkatan fungsi jaringan jalan bagian selatan Jawa yang juga melewati Kepanjen. Rencana pengembangan jaringan jalan utama, pengembangan pariwisata dan industri di Malang Selatan, dan pengembangan perkantoran, perdagangan dan jasa di Kepanjen secara langsung ataupun tidak langsung akan memacu pertumbuhan Kepanjen secara lebih cepat pada masa yang akan datang. Pada giliran berikutnya perkembangan ini akan memacu perkembangan perumahan dan fasilitas pelengkapanya, serta menuntut pula penyediaan transportasi dan utilitas.

Berdasarkan fenomena diatas, terdapat salah satu permasalahan struktur ruang wilayah Kota Kepanjen sehubungan dengan fungsi perkotaan semenjak ditetapkannya Kepanjen sebagai Ibu Kota Kabupaten, yaitu adanya ketimpangan perkembangan dalam wilayah Perkotaan Kepanjen yang disebabkan belum meratanya perkembangan perkotaan Kepanjen sehingga perkembangan terpusat di sekitar pusat kota. Pembentukan struktur ruang di Perkotaan Kepanjen dipengaruhi oleh perkembangan fisik, arah/orientasi pergerakan penduduk, pola penggunaan lahan, dan pengelompokan fasilitas yang ada. Kegiatan penduduk di

Perkotaan Kepanjen cenderung memusat di pusat kota yaitu BWK A, sehingga perkembangan di wilayah pusat kota lebih cepat jika dibandingkan dengan wilayah lain di Perkotaan Kepanjen. Hal ini terjadi karena di pusat kota, terutama di sepanjang jalan utama kota, terdapat berbagai fasilitas dan jenis kegiatan yang lebih beragam. Antara lain perdagangan dan jasa, perkantoran, pendidikan, kesehatan, dan perumahan, sehingga pergerakan penduduk ke arah pusat menjadi dominan. Dengan demikian perlu adanya penataan ruang Kota Kepanjen agar pemerataan perkembangan wilayah Perkotaan Kepanjen sesuai dengan fungsinya.

Dengan uraian tersebut tentunya dapat dipahami urgencitas penataan ruang Kota Kepanjen, mengingat Kota Kepanjen sebagai Ibu Kota Kabupaten Malang yang merupakan pusat segala kegiatan skala Kabupaten. Selaku institusi penata ruang Kota Kepanjen, Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Malang harus dapat mengembangkan potensi sumber daya untuk pembangunan secara optimal melalui penataan ruang yang benar dan tepat sesuai dengan fungsinya, serta dapat menangani dan memberikan solusi mengenai masalah-masalah tata ruang Kota Kepanjen. Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ **Analisis Tata Ruang dalam Rangka Penetapan Ibu Kota Kabupaten**” (Studi Penetapan Kota Kepanjen sebagai Ibu Kota Kabupaten Malang).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Apakah dasar pertimbangan yang rasional dalam rangka penetapan Ibu Kota Kabupaten?
2. Bagaimanakah struktur ruang yang memungkinkan Ibu Kota Kabupaten menjadi pusat pelayanan kegiatan dan pusat kegiatan fungsional ?
3. Bagaimanakah pola pemanfaatan ruang yang sesuai dengan peruntukan fungsi setiap kawasan?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang ditetapkan, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis dasar pertimbangan yang rasional dalam rangka penetapan Ibu Kota Kabupaten.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis struktur ruang yang memungkinkan Ibu Kota Kabupaten menjadi pusat pelayanan kegiatan dan pusat kegiatan fungsional.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis pola pemanfaatan ruang yang sesuai dengan peruntukan fungsi setiap kawasan.

D. Kontribusi Penelitian

Disamping mempunyai tujuan yang hendak dicapai, penelitian ini mempunyai kontribusi sebagai berikut:

1. Secara akademis
 - a. Memberikan sumbangan pemikiran yang berkaitan dengan masalah tata ruang kota.
 - b. Memberikan kontribusi yang berkaitan dengan analisis struktur ruang kota dan pola pemanfaatan ruang kota sebagai Ibukota Kabupaten, sehingga dapat memberikan informasi lanjutan kepada para pembaca secara umum maupun para praktisi akademik khususnya.
 - c. Sebagai bahan referensi bagi pengembangan keilmuan yang berorientasi pada dimensi tataruang yang berkaitan dengan administrasi publik.
2. Secara Praktis
 - a. Sebagai sumbangsih pemikiran kepada pemerintah Kabupaten Malang, dalam hal ini Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang dalam penataan ruang kota, serta pengambilan keputusan strategis terhadap tata ruang kota.
 - b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam penataan ruang kota periode selanjutnya.

E. Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan pembaca dalam memahami tulisan ini, maka penulis memberikan gambaran secara umum tentang skripsi ini. Secara garis besar penulis membagi dalam lima bab dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang pemilihan judul, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, dan sistematika pembahasan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan tentang berbagai teori atau temuan ilmiah dari buku-buku yang relevan yang berkaitan dengan judul penelitian. Adapun teori yang digunakan adalah Teori Administrasi Pembangunan, Teori Struktur Tata Ruang, Teori tentang Kota dan penjelasan mengenai dasar pertimbangan penetapan Ibu Kota Kabupaten.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini membahas mengenai jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi penelitian, situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisis data.

BAB IV HASIL PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang data hasil penelitian meliputi penyajian data dan analisis data yang diperoleh selama penelitian yang merupakan jawaban dari pertanyaan yang ada dalam rumusan masalah dengan alternatif penyelesaiannya.

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bagian hasil dari penulisan yang terdiri dari kesimpulan dan saran, di dalam kesimpulan diuraikan mengenai hal-hal secara garis besar, sedangkan dalam saran berisikan tentang masukan-masukan mengenai Tata Ruang Kota Kepanjen Sebagai Ibukota Pemerintahan Kabupaten Malang.