

# **IMPLEMENTASI RENCANA TATA RUANG WILAYAH DALAM UPAYA PEMBANGUNAN DAERAH PERKOTAAN**

**(STUDI PADA KECAMATAN KEDUNGKANDANG KOTA MALANG)**

## **SKRIPSI**

Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana  
pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

**RIZKA ARLINA**  
**105030101111030**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**  
**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI**  
**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**  
**MALANG**  
**2014**

# **IMPLEMENTASI RENCANA TATA RUANG WILAYAH DALAM UPAYA PEMBANGUNAN DAERAH PERKOTAAN**

**(STUDI PADA KECAMATAN KEDUNGKANDANG KOTA MALANG)**

## **SKRIPSI**

Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana  
pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

**RIZKA ARLINA**  
**105030101111030**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**  
**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI**  
**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**  
**MALANG**  
**2014**

## MOTTO

Tindakan Nyata akan meringankan Gunungan beban

Berpikir tanpa bertindak tidaklah berguna

Melangkah lebih baik dari pada berhenti dan menunggu

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



**-THINK MORE, DO MORE-**

*(Rizka Arlina)*

**TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI**

Judul Skripsi : Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Upaya  
Pembangunan Daerah Perkotaan (Studi pada Kecamatan  
Kedungkandang Kota Malang)

Disusun Oleh : Rizka Arlina

NIM : 105030101111030

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Administrasi Publik

Konsentrasi : -

Malang, Juli 2014

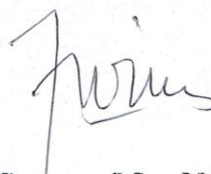
## Komisi Pembimbing

Ketua

Anggota



**Dr. Rivanto, M.Hum**  
NIP. 19600430 198601 1 001



**Wima Yudho Prasetyo, S.Sos, MAP**  
NIP. 19790523 200604 1 002

**TANDA PENGESAHAN**

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi  
Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Selasa  
Tanggal : 12 Agustus 2014  
Jam : 09.00-10.00  
Skripsi atas nama : Rizka Arlina  
Judul : Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Upaya  
Pembangunan Daerah Perkotaan (Studi pada Kecamatan  
Kedungkandang Kota Malang)

**dan dinyatakan LULUS**

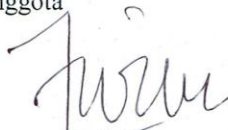
**MAJELIS PENGUJI**

Ketua



**Dr. Rivanto, M.Hum**  
NIP. 19600430 198601 1 001

Anggota



**Wima Yudo Prasetyo, S.Sos, M.AP**  
NIP. 19790523 200604 1 002

Anggota



**Drs. Heru Ribawanto, MS**  
NIP. 19520911 197903 1 002

Anggota



**Mohammad Said, S.Sos, M.AP**  
NIP. 19780630 200812 1 003



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI**

Jl. MT. Haryono 163, Malang 65145, Indonesia  
Telp. : +62-341-553737, 568914, 558226 Fax : +62-341-558227  
<http://fia.ub.ac.id> E-mail: [fia@ub.ac.id](mailto:fia@ub.ac.id)

---

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, Saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 20).

Malang, Juli 2014



**Rizka Arlina**  
NIM. 105030101111030



## RINGKASAN

Rizka Arlina, **Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Upaya Pembangunan Daerah Perkotaan (Studi Pada Kecamatan Kedungkandang Kota Malang)**, Dr. Riyanto, M.Hum; Wima Yudho Prasetyo, S.Sos, MAP. 178 hal + CLXXVIII

Pemerintah Daerah Kota Malang memiliki kewenangan dalam perencanaan, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Oleh karena itu pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang. Namun, dalam implementasinya terjadi ketidaksesuaian yaitu perkembangan Kecamatan Kedungkandang yang relatif lambat. Penelitian ini merupakan studi yang mendeskripsikan dan menganalisis tentang implementasi rencana tata ruang wilayah di Kecamatan Kedungkandang. Selain itu, juga faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi rencana tata ruang wilayah. Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pemanfaatan ruang di wilayah Kecamatan Kedungkandang berdasarkan Struktur Ruang dan Pola Pemanfaatan ruang serta keberadaan sarana dan prasarana perkotaan telah berkembang sesuai dengan RTRW. Namun, pembangunan infrastruktur sistem penunjang transportasi masih belum terealisasi sesuai waktu yang telah ditentukan. Sehingga pembangunan kawasan lindung dan khususnya kawasan budidaya belum bisa terbangun secara maksimal. Faktor pendukung dari implementasi RTRW di Kecamatan Kedungkandang adalah adanya peraturan daerah tentang RTRW itu sendiri, ketersediaan lahan belum terbangun yang cukup luas, dan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan. Walaupun begitu juga terdapat hal yang menghambat dalam implementasi RTRW, seperti kondisi topografi wilayah di Kecamatan Kedungkandang, keterbatasan sumber daya baik sumber daya modal maupun sumber daya aparatur, dan pola pikir masyarakat di bagian wilayah tertentu yang belum bisa menerima adanya perubahan dan pembangunan.

Saran yang dapat diberikan peneliti antara lain : 1. Diharapkan suatu kebijakan percepatan pembangunan Kecamatan Kedungkandang untuk memenuhi keterbatasan lahan permukiman masyarakat di pusat perkotaan. 2. Diharapkan dukungan berupa sumber daya modal (pembeayaan) dan sumber daya aparatur yang memadai. 3. Perlunya proses pengawasan implementasi rencana tata ruang wilayah di Kecamatan Kedungkandang agar kebijakan tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. 4. Pemerintah diharapkan bisa memaksimalkan pemberdayaan, partisipasi dan aspirasi seluruh masyarakat

## SUMMARY

Rizka Arlina, **Implementation of Spatial Region's Plans as An Effort Of The Urban Development** (Studies in district of Kedungkandang), Dr. Riyanto, M.Hum; Wima Yudho Prasetyo, S.Sos, MAP. MS. 178 + things ...

Malang local Government has an authority in the planning, utilization of space, and control of the utilization of space. Therefore, the local government issued a policy of Malang Spatial Region Planning. However, there is a discrepancy in the implementation that development of Kedungkandang District is relativ slow. This research is a study that describe and analyze on the implementation of the spatial regional plans in the Kedungkandang District. In addition, the factors that affect the implementation of spatial regional plans. This type of research is qualitative research with a descriptive approach.

Based on the results of the study show that the utilization of space in the Kedungkandang District based on Spatial Structure and Utilization Patterns of space as well as the existence of urban infrastructure has been developed in accordance with the spatial regional plans. However, the infrastructure development of the transportation support systems are still not realized according to a predetermined time. So the development of "protected areas" (green areas) and especially, "cultivated area" can not be maximum developed. Supporting factors for the implementation of spatial regional planning in the Kedungkandang District is the existence of local regulations on spatial regional planning it self, the availability of undeveloped land that is quite extensive, and public participation in the planning process. However there are also things that hinder the implementation of spatial regional planning, such as topography of Kedungkandang District, the limited resources of both capital resources and personnel resources, and the mindsets of the people in certain parts of the region that can not accept the change and the development.

Advice can be given by the researcher is : 1. Expected that there is a policy of "accelerated development of the Kedungkandang District" to fulfil the limited land residential communities in urban centers. 2. Expected resource support such as capital (financing) and adequate personnel resources. 3. Necessity monitoring process of the implementation of spatial plans in the District Kedungkandang that the policy should be implemented in accordance with a predetermined plan. 4. Government is expected to maximize empowerment, participation and aspirations of the whole society.



## KATA PENGANTAR

Puji syukur peneliti panjatkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahNya sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Upaya Pembangunan Daerah Perkotaan** (Studi pada Kecamatan Kedungkandang Kota Malang)” sesuai target peneliti sendiri.

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang. Selain itu, skripsi ini merupakan wadah aktualisasi peneliti dalam mengamalkan segala ilmu yang didapatkan dari studinya selama ini di Jurusan Ilmu Administrasi Publik.

Peneliti menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini peneliti menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak M. Yazid Suwadi (Ayah), Ibu Muslikha (ibu), dan Mbak Nurul Kholidah (kakak perempuan) yang telah memberikan banyak sekali pengorbanan dan segenap kontribusi positif kepada peneliti
2. Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS. selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya
3. Dr. Lely Indah Mindarti, M.Si, selaku Ketua Prodi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya
4. Dr. Riyanto, M.Hum selaku Ketua Komisi Pembimbing peneliti
5. Bapak Wima Yudo Prasetyo, S.Sos. MAP selaku Anggota Komisi Pembimbing peneliti
6. Drs. Heru Ribawanto, MS dan Mohammad Said, S.Sos, M.AP selaku dosen penguji ujian skripsi

7. Bapak dan Ibu Dosen yang telah mendidik dan memberikan bekal ilmu selama penulis kuliah di FIA UB Malang
8. Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang
9. Bapak Ir. Waskito Widyarmono sebagai Kepala Seksi Konstruksi Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang
10. Bapak Tedy S. Sumana selaku Kabid Perumahan dan Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang
11. Ibu Indah Pragawati, bagian Penyusunan Program Kantor Kecamatan Kedungkandang,
12. Bapak Nugraha Tri Utama bagian staf Pemberdayaan Masyarakat (PMK) Kantor Kecamatan Kedungkandang
13. Bapak Sukaryono sebagai Kasubid Pendanaan dan Pelaporan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang
14. Permana Marhaendra Putra yang telah memberikan motivasi dan dukungan bagi peneliti
15. Sahabat-sahabat yaitu Saras Aisha, Mirah Ajmala, Sonya Aprilianti, Chantika Yana P., dan Indah Pratiwi yang telah sangat banyak memberikan dukungan dan saran bagi peneliti
16. Serta semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini yang tidak bisa disebutkan satu per satu.

Demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak-pihak yang membutuhkan, baik dalam tataran teori di bangku kuliah maupun tataran teknis di lapangan.

Malang, 12 Agustus 2014

Penulis



DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>MOTTO</b> .....	ii
<b>TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI</b> .....	iii
<b>LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	iv
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI</b> .....	v
<b>RINGKASAN</b> .....	vi
<b>SUMMARY</b> .....	vii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	viii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	x
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xiii
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xiv
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Kontribusi Penelitian .....	10
E. Sistematika Pembahasan .....	11
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b> .....	13
A. Administrasi Pembangunan .....	
1. Pengertian Administrasi Pembangunan .....	13
2. Dimensi Spasial dalam Administrasi Pembangunan .....	15
B. Pembangunan Daerah Perkotaan .....	
1. Konsep Pembangunan Daerah .....	18
2. Pengertian Kota .....	22
3. Unsur-Unsur Kota dari Berbagai Aspek .....	23
4. Perkotaan dan karakteristiknya .....	25
5. Pembangunan Perkotaan .....	27
C. Perencanaan dan Pengembangan Wilayah .....	
1. Ruang Lingkup Perencanaan Wilayah .....	28
2. Keterkaitan Perencanaan dan Pengembangan wilayah .....	33
3. Pengertian Tata Ruang .....	37
4. Rencana Tata Ruang Wilayah .....	39
5. Struktur Ruang dan Pola Pemanfaatan Ruang .....	41
D. Implementasi Kebijakan .....	
1. Konsep Implementasi Kebijakan .....	46
2. Model-model Implementasi kebijakan .....	50
3. Implementasi Kebijakan Penataan Ruang .....	55



<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN</b>	60
A.	Jenis Penelitian	60
B.	Fokus Penelitian	61
C.	Pemilihan Lokasi dan Situs Penelitian	62
D.	Sumber Data	63
E.	Teknik Pengumpulan Data	65
F.	Instrumen Penelitian	66
G.	Metode Analisis	66
<b>BAB IV</b>	<b>HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	
A.	Gambaran Umum Lokasi Penelitian	69
1.	Gambaran Umum Kota Malang	69
a.	Kondisi Geografis	69
b.	Kependudukan	71
2.	Gambaran Umum Wilayah Kecamatan Kedungkandang	
a.	Sejarah Kecamatan Kedungkandang	72
b.	Kondisi Fisik dasar Wilayah	75
c.	Karakteristik Kependudukan	77
d.	Kondisi Perekonomian	80
B.	Penyajian Data	
1.	Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Upaya Pembangunan Daerah Perkotaan	83
a.	Perencanaan Tata Ruang Wilayah Kecamatan Kedungkandang	88
b.	Pemanfaatan Ruang Wilayah Kec. Kedungkandang	98
1)	Struktur Ruang Kec. Kedungkandang	102
2)	Pola Pemanfaatan Ruang Kec. Kedungkandang	109
c.	Tahapan-tahapan dalam Proses Implementasi	114
1)	Output Kebijakan (keputusan-keputusan) dari badan-badan pelaksana	114
2)	Kepatuhan Kelompok Sasaran	123
3)	Dampak Nyata	127
2.	Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Upaya Pembangunan Daerah Perkotaan	131
a.	Faktor Pendukung	131
b.	Faktor penghambat	135
C.	Analisis Data	
1.	Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Upaya Pembangunan Daerah Perkotaan	139
a.	Perencanaan Tata Ruang Wilayah Kecamatan Kedungkandang	142
b.	Pemanfaatan Ruang Wilayah Kec. Kedungkandang	148
c.	Tahapan-tahapan dalam Proses Implementasi	157

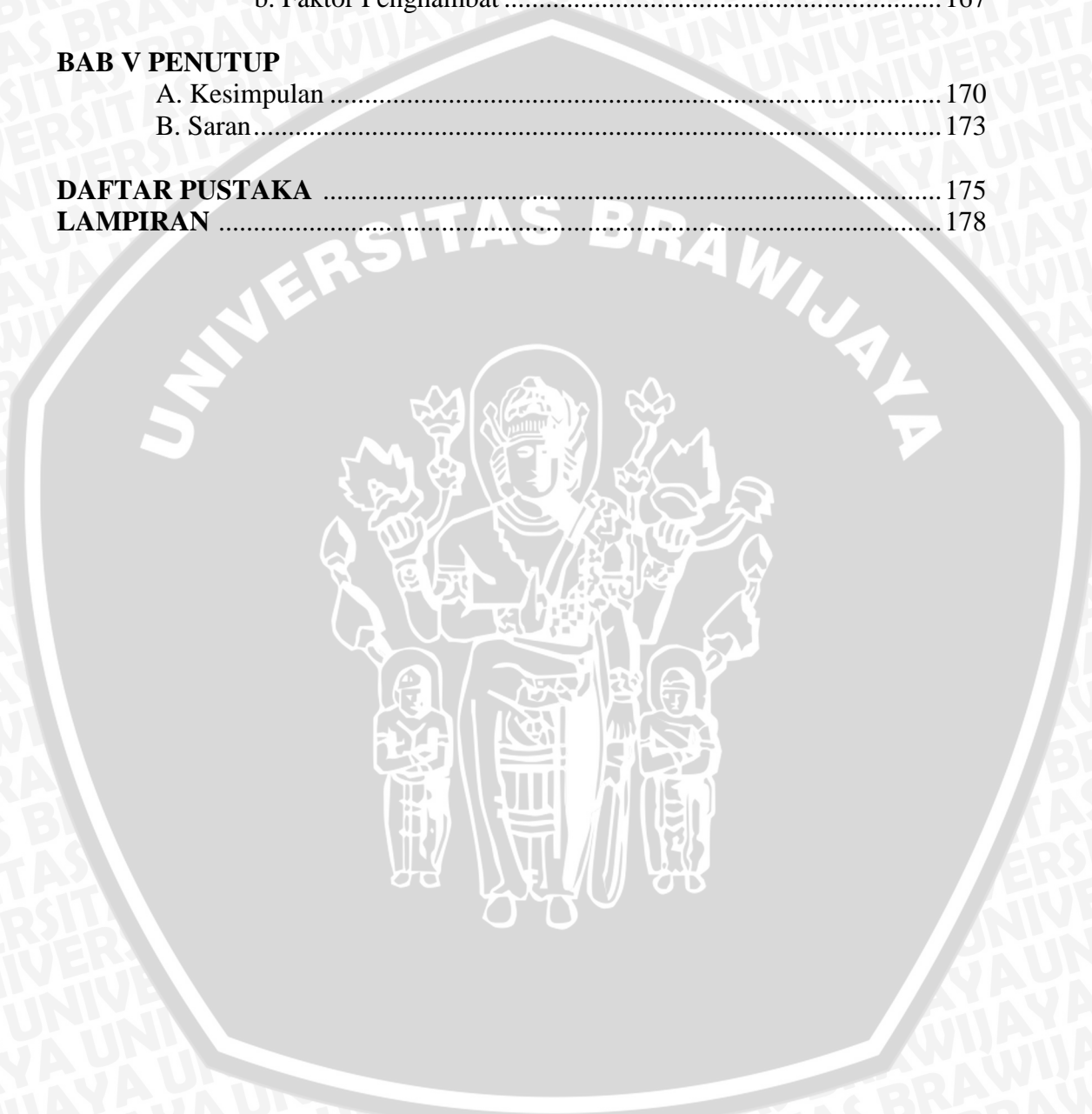
2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Upaya Pembangunan Daerah Perkotaan .....	165
a. Faktor Pendukung .....	165
b. Faktor Penghambat .....	167

**BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	170
B. Saran.....	173

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>175</b>
-----------------------------	------------

<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>178</b>
-----------------------	------------



## DAFTAR TABEL

		Halaman
Tabel 1	Rekapitulasi Jumlah Penduduk Per Kecamatan 2013.....	71
Tabel 2	Kelurahan dan Luasnya.....	75
Tabel 3	Jumlah dan Kepadatan Penduduk Kec. Kedungkandang.....	78
Tabel 4	Kebijakan Penataan Ruang (RTRW Kota Malang) .....	89
Tabel 5	Ranperda RDTRK Malang Timur.....	94
Tabel 6	Ranperda RDTRK Malang Tenggara.....	95
Tabel 7	Banyaknya Pasar dan Pertokoan menurut Jenis Bangunan.....	110
Tabel 8	Jumlah Perusahaan Industri di wilayah Kec. Kedungkandang	112
Tabel 9	Implementasi Rencana Struktur Ruang Kecamatan Kedungkandang.....	151
Tabel 10	Implementasi Rencana Pola Pemanfaatan Ruang Kec. Kedungkandang.....	154

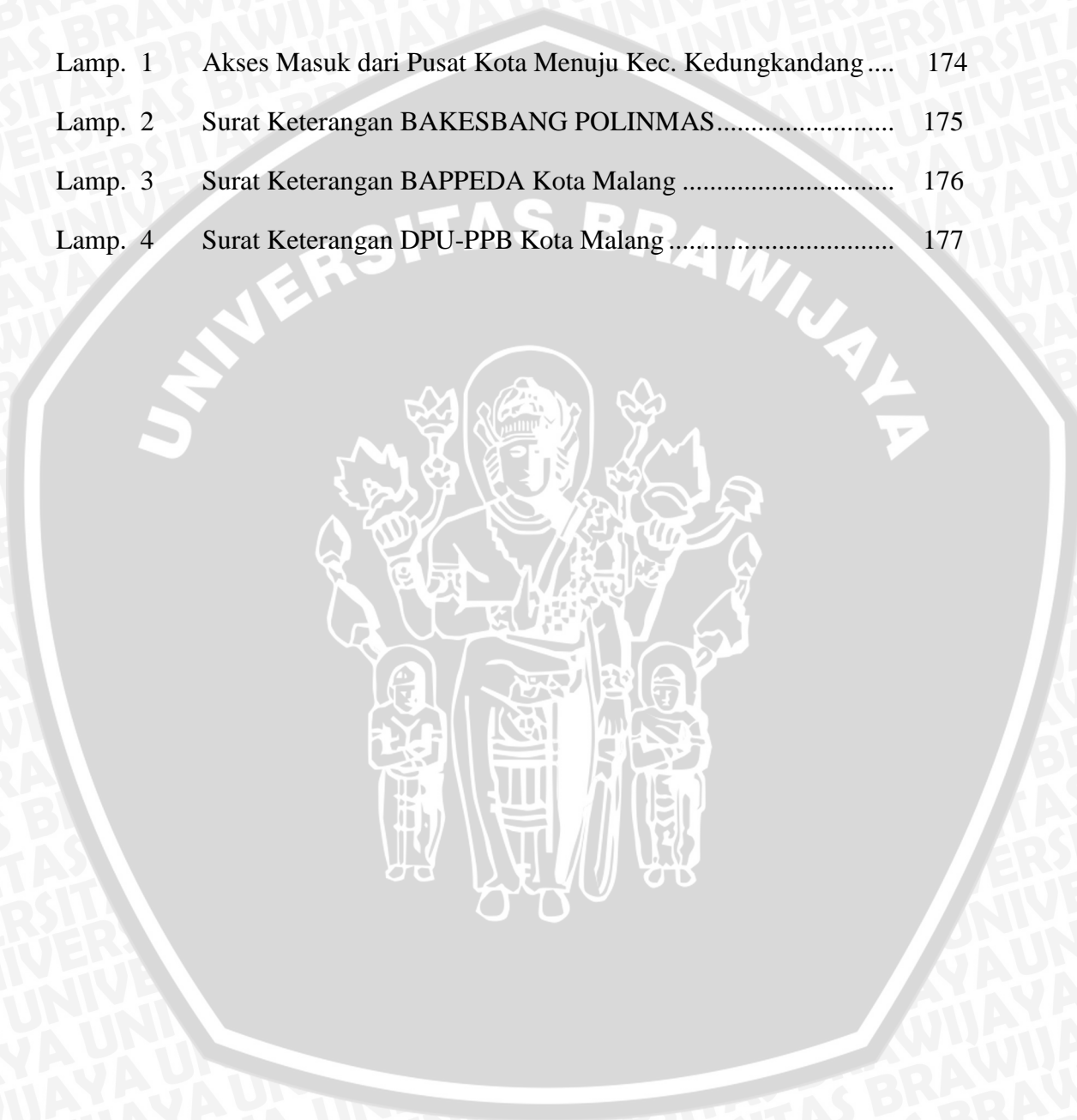
## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1 Tahapan-tahapan dalam Proses Implementasi (Variabel Tergantung) .....	53
Gambar 2 Prosedur Analisis Data .....	67
Gambar 3 Peta Wilayah Kota Malang .....	70
Gambar 4 Peta Kecamatan Kedungkandang .....	76
Gambar 5 Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin .....	79
Gambar 6 Rencana Pemanfaatan Ruang Malang Timur .....	117
Gambar 7 Rencana Pola Pemanfaatan Ruang Malang Tenggara .....	118
Gambar 8 Kedudukan RTRW secara hierarki .....	146



## DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lamp. 1	Akses Masuk dari Pusat Kota Menuju Kec. Kedungkandang .... 174
Lamp. 2	Surat Keterangan BAKESBANG POLINMAS..... 175
Lamp. 3	Surat Keterangan BAPPEDA Kota Malang ..... 176
Lamp. 4	Surat Keterangan DPU-PPB Kota Malang ..... 177





## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pembangunan merupakan kegiatan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat sebagai wujud tuntutan dari rakyat agar tingkat hidup bangsa dan negara menjadi lebih baik. Pembangunan, menurut Siagian (1974) dalam Suryono (2010:2), sebagai suatu arah atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan suatu bangsa, negara dan pemerintah secara sadar menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*). Hal senada, juga diungkap oleh Suryono (2010:2) bahwa pembangunan merupakan perubahan besar-besaran suatu bangsa yang memiliki implikasi sangat luas berkaitan dengan agen perubahan, kekuasaan, serta sumber daya yang dimiliki dari suatu keadaan menuju keadaan yang lebih baik.

Dalam konteks pembangunan di Indonesia baik Pancasila, UUD 1945 maupun Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang tercantum dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan landasan pembangunan. Disebutkan pula bahwa tujuan pembangunan di Indonesia adalah “Terciptanya kualitas manusia sejahtera lahir dan batin dalam tata kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang berdasarkan Pancasila, dalam suasana kehidupan bangsa Indonesia yang serba berkesinambungan dan selaras dalam hubungan antara sesama manusia, manusia dan masyarakat, manusia dengan lingkungan alamnya, manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa.” Oleh

karena itu, setiap upaya pembangunan yang dilakukan di Indonesia harus sesuai dengan landasan yang telah ditetapkan.

Berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan, terdapat cakupan dimensi yang sangat luas yakni bidang wilayah, sumber daya alam, kependudukan, ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya serta pertahanan dan keamanan (Suryono, 2010:4). Oleh karenanya, dalam proses pembangunan akan terjadi pemanfaatan sumberdaya alam, sumber daya modal dan sumberdaya manusia. Salah satu bidang pembangunan yang sangat berpengaruh dalam pelaksanaan pembangunan adalah pembangunan wilayah. Dalam pembangunan wilayah terdapat dua aspek yang saling terkait yakni aspek spasial dan non-spasial. Aspek spasial merupakan landasan sekaligus sasaran terwujudnya aspek non spasial. Sehingga untuk menyinkronkan kedua aspek tersebut dibutuhkan perencanaan pembangunan wilayah sebagai landasan untuk pengembangan wilayah.

Perencanaan wilayah adalah perencanaan penggunaan ruang wilayah termasuk perencanaan pergerakan di dalam ruang wilayah dan perencanaan kegiatan pada ruang wilayah tersebut. Perencanaan penggunaan ruang wilayah diatur dalam bentuk perencanaan tata ruang wilayah, sedangkan perencanaan kegiatan dalam wilayah diatur dalam perencanaan pembangunan wilayah. Kedua bentuk perencanaan ini tidak dapat saling dipisahkan satu sama lain dan bersifat saling mengisi antara yang satu dengan lainnya. Tata ruang wilayah merupakan landasan dan sekaligus juga sasaran dari perencanaan pembangunan wilayah (Tarigan, 2012:32).

Penataan ruang secara umum memiliki pengertian sebagai suatu proses yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan atau pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang yang terkait satu sama lainnya. Berdasarkan konsepsi ini, penataan ruang adalah upaya mewujudkan tata ruang yang terencana, dengan memperhatikan keadaan lingkungan alam, lingkungan buatan, lingkungan sosial, interaksi antar lingkungan, tahapan dan pengelolaan pembangunan, serta pembinaan kemampuan kelembagaan dan sumberdaya manusia yang ada dan tersedia, dengan selalu mendasarkan pada kesatuan wilayah nasional dan ditujukan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, memelihara lingkungan hidup, dan diarahkan untuk mendukung upaya pertahanan keamanan (L.Hakim, 2011:68-67).

Sebagaimana diketahui, pengaturan ruang pada dasarnya merupakan salah satu kewenangan dan tugas pemerintah, dengan maksud untuk mengatur potensi, kegiatan masyarakat, mobilitas/pergerakan dan kecenderungan perkembangannya secara harmonis serta saling mendukung satu dengan yang lainnya dalam satu tata ruang yang ada. Sehingga akan tercipta upaya pengarahan dalam proses pengaturan dan penataan ruang yang pada akhirnya akan menghasilkan suatu upaya pengendalian dan pemanfaatan ruang yang lebih optimal dan efisien dalam proses pengembangannya.

Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, “setiap daerah baik kota ataupun kabupaten perlu menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah sebagai arahan pelaksanaan pembangunan, sejalan dengan penerapan desentralisasi dan otonomi daerah”. Sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 2 ayat 2 bahwa “pemerintah daerah

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Sehingga perencanaan tata ruang wilayah merupakan salah satu wewenang daerah otonom, dan disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah mempunyai kewenangan yang lebih besar dalam pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan sumber daya yang tersedia di wilayahnya. Hal itu disertai dengan tetap memelihara dan menjaga keseimbangan ekosistem dan kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan yang berlaku, termasuk mengenai penataan ruang. Dengan ditetapkannya otonomi daerah di Indonesia, maka tiap daerah menjadi lebih leluasa untuk mengatur dan mengembangkan sumber daya yang dimiliki guna mendukung pelaksanaan pembangunan wilayahnya.

Menindaklanjuti Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pemerintah Daerah Kota Malang mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang. Dalam Perda tersebut ditetapkan pusat pelayanan kota terpusat di salah satu Bagian Wilayah Kota (BWK) yaitu di daerah sekitar alun-alun. Hal tersebut kemudian diikuti dengan berkembangnya fasilitas-fasilitas pendukung yang menjadi salah satu daya tarik pusat Kota Malang.

“Konsentrasi pembangunan kota yang terlalu terfokus pada kawasan pusat kota, memang terkesan wajar, mudah diterima oleh akal sehat. Karena, kawasan pusat kota memiliki aneka keuntungan diantaranya : lokasi strategis, mudah dijangkau, sarana atau fasilitas sosial tersedia, prasarana atau infrastruktur sudah siap (Budihardjo, 1997:141).” Akan tetapi daerah pusat kota akan mengalami permasalahan *overload* seperti, kemampuan daya tampung baik dalam hal

kependudukan, lapangan pekerjaan, permukiman, fasilitas umum, sarana-prasarana dan daya dukung lingkungan. Ditambah dengan permasalahan kemacetan lalu lintas dan bencana alam banjir. Untuk menanggulangi permasalahan tersebut, maka Pemerintah Daerah bisa melakukan pemerataan pembangunan antar wilayah.

Dalam pembangunan suatu wilayah sangat perlu dilakukan perhitungan yang tepat agar tidak selalu terkonsentrasi pada daerah pusat perkotaan. Pola pembangunan yang selalu berorientasi pada daerah pusat perkotaan menjadikan laju urbanisasi berjalan dengan lebih cepat. Pada umumnya urbanisasi tersebut tidak diikuti dengan perubahan pola pikir masyarakat dari pedesaan menjadi pola pikir perkotaan. Keadaan seperti ini justru merugikan para urban sendiri, serta akan menjadi beban masyarakat kota pada umumnya, dan pengelola kota pada khususnya. Hal tersebut tercermin dari lebih tingginya persentase penduduk miskin di daerah perkotaan serta adanya peningkatan pengangguran dan kriminalitas di perkotaan.

Banyaknya jumlah penduduk yang tinggal di wilayah perkotaan, khususnya di pusat kota menyebabkan terjadinya perubahan fisik dan penggunaan tanah kota. Hal tersebut dapat digambarkan dengan adanya pembangunan berbagai fasilitas yang dilakukan untuk memenuhi tuntutan masyarakat terus dilakukan dalam rangka menciptakan kehidupan yang lebih baik dan maju. Pembangunan ini biasanya diwujudkan dalam bentuk pembangunan fisik seperti pembangunan gedung-gedung, jalan beraspal dan pusat-pusat perbelanjaan. Bertambahnya jumlah berbagai fasilitas dan sarana pembangunan merupakan perwujudan segala

kebutuhan masyarakat. Akan tetapi pembangunan sarana dan prasarana ini justru membawa dampak negatif bagi lingkungan alam perkotaan.

Salah satu karakteristik yang sangat tampak dari suatu kota adalah bahwa perubahan berlangsung dengan cepat dan kelompok komunitas tertentu tidak ikut aktif berperan dalam proses perubahan tersebut. Kelompok tersebut kemudian mengalami permasalahan sosial, ekonomi dan kualitas lingkungan hunian yang cenderung menurun (Budihardjo,1997:140). Begitu juga di Kota Malang, telah terjadi ketimpangan pembangunan antar daerah kecamatan. Hal tersebut tercermin dalam kondisi tata ruang di Kota Malang. Pertumbuhan pembangunan fisik terpacu dengan pesat di sisi utara dan barat hingga menembus wilayah Kabupaten Malang, sementara di sisi yang lain perkembangan pembangunan fisik berjalan lambat yaitu pada sisi timur dan selatan kota. Akibatnya terjadi penumpukan beban pergerakan pada wilayah yang berkembang pesat dan hal ini menyebabkan terjadinya inefisiensi dalam pergerakan lalu lintas sehari-hari. Sehingga dapat diketahui ketidakseimbangan beban kepadatan dan pertumbuhan yang sangat besar di pusat kota dan bagian-bagian wilayah tertentu dibandingkan dengan wilayah lain terutama di Kecamatan Kedungkandang.

Perkembangan Kecamatan Kedungkandang dibanding empat kecamatan lain di Kota Malang termasuk kategori lambat. Pembangunan infrastruktur juga tertinggal baik di sektor Pelayanan, Prasarana pendidikan, perdagangan dan infrastruktur lain. Struktur tata ruang dari Kecamatan Kedungkandang terkonsentris dengan pola linier pada jalan utama kecamatan. Sehingga hal ini

menyebabkan adanya kawasan-kawasan yang kurang berkembang yaitu wilayah timur Kec. Kedungkandang (Kel. Arjowinangun, Kel. Tlogowaru).

Kecamatan Kedungkandang terletak di wilayah bagian timur Kota Malang. Luas wilayahnya sebesar 38,89 km<sup>2</sup>. Selain itu, terdiri dari 12 (duabelas) kelurahan yaitu Arjowinangun, Bumiayu, Buring, Cemorokandang, Kedungkandang, Kotalama, Lesanpuro, Madyopuro, Mergosono, Sawojajar, Tlogowaru, dan Wonokoyo ([kedungkandang.malangkota.go.id](http://kedungkandang.malangkota.go.id)). Kecamatan ini, tercakup dalam 114 RW atau 855 RT dan mempunyai kepadatan penduduk rata-rata 4.411 jiwa/km<sup>2</sup>. Kelurahan yang paling padat adalah Kelurahan Kotalama dengan kepadatan 33,591 jiwa/km<sup>2</sup> dan kelurahan yang paling jarang adalah Kelurahan Tlogowaru dengan kepadatan 9,71 jiwa/km<sup>2</sup> (Kecamatan Kedungkandang dalam Angka 2013:vii). Kecamatan Kedungkandang merupakan kecamatan terluas dengan jumlah penduduk mencapai 191.851 Jiwa (rekapitulasi penduduk Kota Malang 2013). Sementara perekonomian masyarakatnya ditopang sektor pertanian, perkebunan, peternakan, industri, serta pariwisata (Bappeda).

Kedungkandang memiliki kelurahan yang karakteristiknya masih menyerupai kawasan pedesaan khususnya di wilayah timur Kecamatan Kedungkandang seperti Arjowinangun, Tlogowaru dan Wonokoyo. Selanjutnya Pontoh dan Kustiawan (2008 : 5) mengungkapkan bahwa, “kawasan pedesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman pedesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.” Oleh karenanya sebagian besar lahan digunakan sebagai lahan pertanian baik pertanian

basah (beririgasi teknis) maupun pertanian kering (sawah dan tegalan) yang pada umumnya merupakan lahan resapan air.

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah berdasarkan kondisi Kecamatan Kedungkandang yang sebagian besar wilayahnya merupakan lahan belum terbangun, maka kepadatan di pusat Kota Malang diupayakan agar sebagian dialihkan ke Kecamatan Kedungkandang. Kecamatan Kedungkandang, ditetapkan dalam Bagian Wilayah Kota (BWK) Malang Timur dan Bagian Wilayah Kota (BWK) Malang Tenggara. Disebutkan pula bahwa Sub BWK Malang Timur direncanakan berfungsi sebagai perkantoran, sarana olahraga, industri, dan perumahan. Sedangkan Sub BWK Malang Tenggara berfungsi sebagai perdagangan dan jasa, pusat olahraga, gedung pertemuan, industri, dan perumahan.

Perencanaan di atas dapat terealisasi apabila terlebih dahulu melakukan peningkatan dan pengembangan infrastruktur untuk membuka aksesibilitas kawasan, mempermudah pergerakan menuju kawasan serta meningkatkan nilai lahan kawasan. Pembangunan Jembatan Kedungkandang misalnya, merupakan akses utama dari dan ke Kedungkandang. Namun, hingga saat ini pembangunan jembatan ini belum terselesaikan hingga batas waktu yang direncanakan. Oleh karena peningkatan dan pengembangan infrastruktur belum dilakukan maka ketersediaan fasilitas pelayanan berskala kota pun ternyata belum mampu memacu perkembangan Kecamatan Kedungkandang.

Oleh karena itu dibutuhkan pembangunan dalam skala besar sebagai upaya pemerataan dan pendistribusian penduduk serta mengurangi beban aktifitas dan



lalu lintas di pusat kota. Dengan pembangunan tersebut diharapkan dapat memacu perkembangan wilayah yang cukup pesat sehingga dapat sejajar dengan wilayah lain Kota Malang. Kemudian untuk mencegah permasalahan yang sering terjadi di daerah perkotaan harus ada kebijakan tata ruang secara sistematis dan pelaksanaan yang konsisten oleh pemerintah daerah dan instansi yang terkait. Berdasarkan pemaparan di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian berkaitan dengan tema pembangunan Kecamatan kedungkandang dengan judul **“Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Upaya Pembangunan Daerah Perkotaan (Studi pada Kecamatan Kedungkandang Kota Malang).”**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam upaya pembangunan daerah Kecamatan Kedungkandang Kota Malang ?
2. Apa sajakah faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi RTRW dalam upaya pembangunan daerah Kecamatan Kedungkandang ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian merupakan salah satu karakteristik penelitian ilmiah. Penelitian ilmiah pada hakekatnya juga merupakan tujuan dari ilmu. Sehubungan dengan itu maka secara sederhana penulis mencoba untuk menjelaskan tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisa implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam upaya pembangunan daerah Kecamatan Kedungkandang Kota Malang.
2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis Faktor-faktor apa saja yang dihadapi dalam implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam upaya pembangunan daerah Kecamatan Kedungkandang.

#### **D. Kontribusi Penelitian**

Kontribusi penelitian merupakan suatu manfaat yang dapat diambil dari suatu penelitian yang dilakukan oleh peneliti dan penelitian tersebut juga bermanfaat bagi beberapa pihak yang terkait. Adapun kontribusi yang diberikan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara akademis

Sebagai bahan bagi penulis untuk menambah wawasan mengenai kebijakan pembangunan daerah dalam kaitannya dengan rencana tata ruang. Selain itu hasil dari penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan dan tambahan pemikiran dalam perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu administrasi publik pada khususnya.

2. Secara Praktis

Hasil dari penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan pemikiran bagi pemerintah daerah dalam pembangunan daerah melalui kebijakan tata ruang kota. Bagi pihak akademisi dan peneliti yang tertarik untuk melakukan kajian di bidang yang sama, diharapkan penelitian ini dapat memberikan

bukti empiris sebagai referensi yang bermanfaat untuk menambah pengetahuan serta sebagai bahan perbandingan.

### **E. Sistematika Pembahasan**

Dalam penulisan penelitian ini, sistematika yang digunakan adalah sebagai berikut :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini diuraikan latar belakang dilakukannya penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penelitian.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini akan disajikan tinjauan teoritis yang digunakan dalam hubungannya dengan pembahasan masalah yang diambil oleh peneliti yang berfungsi untuk pemecahan tersebut. Teori-teori yang disajikan dalam bab ini terdiri dari bahasan dan pengertian pokok mengenai konsep rencana tata ruang wilayah, implementasi kebijakan, dan pembangunan daerah.

#### **BAB III METODE PENELITIAN**

Pada bab ini akan dibahas tentang jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi penelitian, sumber data yang digunakan, metode penelitian dan teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisis data.

#### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini dikemukakan gambaran umum mengenai implementasi tata ruang Kecamatan Kedungkandang dan data-data yang dihimpun dari permasalahan yang dikaji sejak awal tercantum dalam fokus penelitian. Kemudian data yang telah dihimpun tersebut dianalisis dan diinterpretasikan.

#### BAB V PENUTUP

Dalam bab ini akan menyajikan kesimpulan yang diperoleh dari penelitian yang telah dilaksanakan, serta saran-saran yang diajukan guna perbaikan di masa mendatang.



## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Administrasi Pembangunan

##### 1. Pengertian Administrasi Pembangunan

Telah umum diketahui dan diakui, baik oleh para negarawan, politisi, birokrat, maupun oleh para ilmuwan, bahwa Administrasi Pembangunan merupakan salah satu disiplin ilmiah dalam “rumpun” Administrasi Negara (Siagian, 2012:3). Lebih lanjut Siagian (2012:4) mengungkapkan bahwa sebagai suatu disiplin ilmiah, Administrasi Pembangunan mempunyai fokus analisis khusus yang tidak merupakan fokus analisis disiplin-disiplin ilmiah lain, yaitu penyelenggaraan seluruh kegiatan pembangunan dalam rangka pencapaian tujuan suatu negara bangsa. Dapat dikatakan, bahwa lahir dan berkembangnya ilmu administrasi pembangunan merupakan tuntutan zaman. Dalam arti bahwa teori, rumus, prinsip, dan dalil-dalil administrasi negara, sebagai “induk” administrasi pembangunan, tidak lagi ampuh untuk dijadikan sebagai instrumen penyelenggaraan pembangunan.

Administrasi Pembangunan mencakup dua pengertian, yaitu (1) administrasi dan (2) pembangunan. Telah umum diketahui bahwa yang dimaksud dengan administrasi ialah keseluruhan proses pelaksanaan keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Pembangunan biasanya didefinisikan sebagai “rangkaiannya usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara

terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (Siagian, 2012:4).” Irving Swerdlow dan Saul M. Katz dalam Tjokroamidjojo (1974:7-8) mengungkapkan perumusan administrasi pembangunan melalui ciri-ciri yaitu yang utama adanya suatu orientasi administrasi untuk mendukung pembangunan. Administrasi bagi perubahan-perubahan ke arah keadaan yang dianggap lebih baik yang dianggap oleh banyak negara berkembang dinyatakan dengan usaha ke arah modernisasi, atau pembangunan bangsa, atau dalam bentuk yang paling konkrit : pembangunan sosial ekonomi.

Sedangkan pengertian administrasi pembangunan adalah seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu negara bangsa untuk bertumbuh, berkembang, dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan negara bangsa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya (Siagian, 2012:5). Menurut Tjokroamidjojo (1974: 13) administrasi pembangunan diartikan sebagai proses pengendalian usaha (administrasi) oleh negara/pemerintah untuk merealisasikan pertumbuhan yang direncanakan ke arah suatu keadaan yang dianggap lebih baik dan kemajuan di dalam berbagai aspek kehidupan bangsa. Pada umumnya tujuannya adalah pembinaan bangsa dan atau perkembangan sosial ekonomi.

Hakim L. (2011: 65) memiliki pandangan tersendiri berkaitan dengan pengertian administrasi pembangunan yakni bidang studi yang mempelajari sistem administrasi negara di negara yang sedang membangun serta upaya untuk meningkatkan kemampuannya. Terdapat dua sisi dalam batasan pengertian

administrasi pembangunan tersebut. Pertama, tercakup upaya untuk mengenali peranan administrasi negara dalam pembangunan (administrasi dari proses pembangunan). Kedua, tercakup kehendak untuk mempelajari dengan cara bagaimana membangun administrasi negara dan tugas pembangunan. Namun, hal terpenting adalah perhatian dan komitmen terhadap kepentingan publik yang dapat menjadi ukuran bagi kredibilitas dan akuntabilitasnya.

Di dalam administrasi pembangunan diberikan uraian tentang saling terkaitnya administrasi dengan aspek-aspek usaha pembaharuan/pembangunan di bidang politik, ekonomi, sosial-budaya dan lain-lain (Tjokroamidjojo, 1974:8). Siagian (2012:6) menekankan bahwa penyelenggaraan kegiatan pembangunan bukan hanya tugas dan tanggungjawab pemerintah dengan segala aparat dan seluruh jajarannya meskipun harus diakui bahwa peranan pemerintah cukup dominan. Para politisi dengan kekuatan sosial-politik harus turut berperan. Dunia usaha memainkan peranan yang besar terutama di bidang ekonomi. Para teoritis dan cendekiawana ditantang untuk memberikan sumbangsuhnya, khususnya dalam penguasaan dan kemampuan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Para pembentuk opini (*opinion leader*) turut berperan dalam memberdayakan masyarakat, antara lain melalui peningkatan kemampuan melaksanakan pengawasan sosial. Bahkan rakyat pun harus dilibatkan.

## **2. Dimensi Spasial dalam Administrasi Pembangunan**

Pertimbangan dimensi ruang dan daerah dalam administrasi pembangunan memiliki cara pandang atau pendekatan (Heaply, 1971 dalam Hakim.L, 2011:66).

“Cara pandang pertama menyebutkan bahwa dimensi ruang dan daerah dalam perencanaan pembangunan adalah perencanaan pembangunan suatu kota, daerah, ataupun wilayah. Cara pandang kedua melihat bahwa pembangunan di daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional. Cara pandang ketiga adalah cara pandang yang melihat bahwa perencanaan pembangunan daerah adalah instrumen bagi penentuan alokasi sumber daya pembangunan dan lokasi kegiatan di daerah yang telah direncanakan secara terpusat yang berguna untuk mencegah terjadinya kesenjangan ekonomi antar daerah.”

Kebijakan yang menyangkut dimensi ruang dalam administrasi pembangunan dipengaruhi oleh banyak faktor, disamping sistem pemerintahan, politik, dan ekonomi juga oleh pandangan ideologi, kemampuan sumber daya manusia di daerah, pengelompokan wilayah, perubahan sosial dan lain sebagainya. Implikasi aspek ruang meliputi tingkat pembangunan daerah, lokasi, mobilitas penduduk dan penyebarannya, serta budaya daerah memiliki hubungan dan keterkaitan yang sangat erat dengan pembangunan ekonomi. Untuk itu, administrasi pembangunan dalam kaitannya dengan dimensi ruang dan daerah harus dapat mencari jawaban tentang bagaimana pembangunan dapat tetap menjaga persatuan dan kesatuan, tetapi dengan memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang cukup pada daerah dan masyarakatnya (Hakim, L 2011: 67).

Menurut Hakim, L (2011 :67-71) terdapat beberapa aspek dimensi ruang dan daerah yang berkaitan dengan administrasi pembangunan daerah. Aspek pertama adalah regionalisasi atau perwilayahan. Regionalisasi memberikan keuntungan dalam mempertajam fokus dalam lingkup ruang yang jauh lebih kecil dalam suatu negara. Tidak ada rumusan baku dan pasti yang dapat digunakan dalam pengelompokan atau penggolongan suatu wilayah. Namun, wilayah disini umumnya dimaksudkan sebagai suatu wujud politik dan pemerintahan, artinya



unit-unit wilayah pemerintahan sesuai dengan tingkatannya, baik bersifat otonom atau administratif.

Aspek kedua, yaitu ruang, yang akan tercermin dalam penataan ruang. Penataan ruang secara umum memiliki pengertian sebagai suatu proses yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan, atau pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang terkait satu sama lainnya. Berdasarkan konsepsi ini, penataan ruang adalah upaya mewujudkan tata ruang yang terencana, dengan memperhatikan keadaan lingkungan alam, lingkungan buatan, lingkungan sosial, interaksi antar lingkungan, tahapan dan pengelolaan pembangunan, serta pembinaan kemampuan kelembagaan dan sumberdaya manusia yang ada dan tersedia, dengan selalu mendasarkan pada kesatuan wilayah nasional dan ditujukan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, memelihara lingkungan hidup, dan diarahkan untuk mendukung upaya pertahanan keamanan. Jadi, dalam konteks ini, pengelolaan ruang dalam dimensi administratif adalah upaya mengoptimalkan sumber daya untuk pembangunan (L.Hakim, 2011:67-68).

Aspek ketiga adalah otonomi daerah. Dimensi administratif yang berkaitan dengan otonomi adalah sentralisasi. Desentralisasi pada dasarnya adalah penataan mekanisme pengelolaan kebijaksanaan dengan kewenangan yang lebih besar diberikan kepada daerah agar penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan menjadi lebih efektif dan efisien. Desentralisasi dicerminkan oleh pendelegasian penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan kepada pemerintah daerah dan hak untuk mengurus keperluannya sendiri. Selain memberikan hak-hak kepada daerah, desentralisasi juga menerima kewajiban-

kewajiban. Kedua aspek ini harus dapat diserasikan dan untuk itu administrasi pembangunan berperan dalam menjembatani kebijaksanaan dan strategi nasional dengan upaya-upaya pembangunan yang diselenggarakan di daerah.

Aspek keempat adalah partisipasi masyarakat dalam pembangunan. salah satu karakteristik atau ciri sistem administrasi modern adalah bahwa pengambilan keputusan dilakukan sedapat-dapatnya pada tingkat yang paling bawah. Dalam hal ini masyarakat bersama-sama dengan aparat pemerintah, menjadi stakeholder dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi dari setiap upaya pembangunan.

Aspek kelima, sebagai implikasi dari dimensi administrasi dalam pembangunan daerah yang dikaitkan dengan kemajemukan adalah dimungkinkannya keragaman dalam kebijaksanaan. Dari segi perencanaan pembangunan, harus dipahami bahwa satu daerah berbeda dengan daerah lainnya. Tak ada satupun daerah yang memiliki karakteristik yang sama, baik dari potensi ekonomi, sumber daya manusia maupun kelembagaan masyarakatnya. Dalam kerangka ini, kebijaksanaan yang bersifat nasional harus luwes agar aparat pemerintah di bawahnya dapat mengembangkan dan memodifikasi kebijaksanaan tersebut sesuai dengan kondisi masing-masing wilayah (Healphy, 1971 dalam L. Hakim, 2011: 70).

## **B. Pembangunan Daerah Perkotaan**

### **1. Konsep Pembangunan Daerah**

Berikut ini beberapa pengertian dari pembangunan, pembangunan adalah suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan

secara terencana (Kartasmita, 1994 dalam Pontoh dan Kustiawan, 2009:161). Sedangkan Soemodiningrat, (2001) dalam Pontoh dan Kustiawan, (2009:162) mengungkapkan bahwa pembangunan merupakan proses natural mewujudkan cita-cita bernegara, yaitu terwujudnya masyarakat makmur sejahtera secara adil dan merata. Kemudian, Pembangunan mengandung unsur-unsur usaha atau proses, peningkatan, kemajuan, atau perubahan ke arah kemajuan; berkesinambungan; dilakukan secara sadar atau dengan sengaja; terencana; untuk tujuan pembinaan; dilakukan secara bertahap (Khairuddin, 1992 dalam Pontoh dan Kustiawan, 2009:162).

Sedangkan Siagaan (2005) dalam L.Hakim (2011:38) mendefinisikan pembangunan sebagai, “suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation-building*).” Dari definisi pembangunan menurut Siagian tersebut, jelas dapat kita lihat pokok-pokok ide yang tersurat, yaitu adanya suatu proses yang terus-menerus, usaha yang dilakukan dengan perencanaan, orientasi pada perubahan yang signifikan dari keadaan sebelumnya, memiliki arah yang lebih modern dalam artian luas yang mencakup seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, memiliki tujuan utama untuk membina bangsa.

Dengan mengacu pada pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa pembangunan adalah proses untuk melakukan perubahan atau suatu proses perubahan yang disengaja untuk mencapai perbaikan kehidupan dan penghidupan yang berkesinambungan. Secara sederhana pembangunan sering diartikan sebagai

suatu upaya untuk melakukan perubahan menjadi lebih baik. Perubahan yang dimaksud adalah menuju arah peningkatan dari keadaan semula sehingga tidak jarang pula ada yang mengasumsikan bahwa pembangunan adalah juga pertumbuhan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pada dasarnya pembangunan tidak dapat dipisahkan dari pertumbuhan, dalam arti pembangunan dapat menyebabkan terjadinya pertumbuhan dan pertumbuhan akan terjadi sebagai akibat adanya pembangunan.

Tujuan pembangunan menurut Djamin ada 3 yaitu:

1. Meningkatkan ketersediaan serta memperluas distribusi kebutuhan dasar rakyat banyak.
2. Meningkatkan taraf hidup, antar lain pendapatan yang meningkat, kesempatan kerja yang cukup, pendidikan yang lebih baik, perhatian yang lebih besar kepada nilai-nilai kebudayaan dan kemanusiaan (dalam arti kesejahteraan sosial, jasmani dan rohani)
3. Memperluas pilihan-pilihan sosial ekonomi dari perseorangan dan bangsa dengan memberikan kebebasan dari ketergantungan (Djamin, 1984: 9).

Pada dasarnya pembangunan dilakukan oleh suatu negara dengan tujuan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakatnya secara adil sehingga masyarakat bisa terbebas dari belenggu kemiskinan dan keadaan serba kekurangan. Tjokrowinoto menyimpulkan beberapa makna pembangunan sebagai citra pembangunan dalam perspektif diakronis (pembangunan menurut tahap pertumbuhan dan periode waktu) yang dasarnya tidak jelas, dengan ciri-ciri pembangunan sebagai berikut:

1. Pembangunan sebagai proses perubahan sosial menuju ke tatanan kehidupan yang lebih baik.
2. Pembangunan sebagai upaya manusia yang sadar dan terencana.
3. Pembangunan sebagai proses perubahan sosial yang bebas nilai.

4. Pembangunan sebagai konsep yang sarat nilai, menyangkut proses pencapaian nilai yang dianut suatu bangsa secara meningkat (Tjokrowinoto, 1990).

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri pembangunan menyangkut suatu proses perubahan dilakukan secara sadar dan terencana untuk menuju ke arah masa depan yang lebih baik.

Sedangkan pengertian daerah secara umum adalah suatu wilayah teritorial dengan pengertian, batasan dan perwatakannya didasarkan pada wewenang administratif pemerintahan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan tertentu. Definisi lain dari daerah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya dengan batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administrasi. Sedangkan Daerah yang dimaksud dalam perencanaan pembangunan adalah daerah provinsi dan daerah kabupaen/kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang pemerintah Daerah. (Pontoh Kustiawan, 2009 : 4).

Menurut UU No. 32 Tahun 2004, daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mngurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga pembangunan daerah dapat diartikan sebagai upaya untuk memperbaiki kualitas suatu wilayah adminstratif tertentu. Berikut ini ada 4 model pembangunan yang telah berkembang selama ini dalam perjalanan pembangunan di Indonesia (Mustopadidjaja AR, 1997 dalam Pontoh dan Kustiawan, 2009:165) yakni :

- Model I : pertumbuhan
- Model II : pemerataan dan pemenuhan kebutuhan pokok
- Model III : pembangunan kualitas manusia (pembangunan yang berpusat pada rakyat)
- Model IV : peningkatan daya saing

Kemudian suatu pembangunan diharapkan dapat dilakukan bertahap dengan mempertimbangkan kondisi wilayahnya. Konsep *Sustainable Development* atau pembangunan berkelanjutan diartikan atau didefinisikan berbeda oleh para pakar maupun penulis buku. Suryono (2010:21) mengatakan bahwa *Sustainability* diartikan sebagai suatu pembangunan untuk memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa merugikan kebutuhan generasi masa datang. Resiko dan konsekuensi dari setiap pembangunan saat ini hendaknya jangan semuanya diwariskan kepada generasi mendatang, melainkan harus dipertimbangkan secara adil bagi generasi sekarang dan generasi masa mendatang.

## 2. Pengertian Kota

Kota (city) yang kemudian lebih sering dijadikan acuan sekitarnya karena terjadi pemusatan kegiatan fungsional yang berkaitan dengan kegiatan atau aktivitas penduduknya. Dengan ungkapan yang berbeda, definisi kota yang lain adalah permukiman yang berpenduduk relatif besar, luas areal terbatas, pada umumnya bersifat nonagraris, kepadatan penduduk relatif tinggi, tempat sekelompok orang dalam jumlah tertentu dan bertempat tinggal dalam suatu

wilayah geografis tertentu, cenderung berpola hubungan rasional, ekonomis, dan individualistis (Ditjen Cipta Karya : 1997 dalam Pontoh dan Kustiawan, 2009:5).

### 3. Unsur-Unsur Kota dari Berbagai Aspek

Paparan berikut ini merupakan tinjauan yang telah dilakukan oleh Branch (1995) dalam Pontoh dan Kustiawan (2009:16-22) yang menguraikan kota secara fisik, sosial, dan ekonomi.

#### a) Kota ditinjau dari aspek fisik

Pengertian kota menurut aspek fisik adalah kawasan terbangun yang terletak saling berdekatan/ terkonsentrasi, yang meluas dari pusatnya hingga ke wilayah pinggiran, atau wilayah geografis yang didominasi oleh struktur binaan.

Dalam pengertian ini kota terdiri dari : (a) bangunan-bangunan dan kegiatan-kegiatan yang berada di permukaan tanah, atau dekat dengan muka tanah; (b) instalasi-instalasi di bawah permukaan tanah; dan (c) kegiatan-kegiatan di dalam ruangan kosong di angkasa. Pada skala yang lebih luas, bentuk kota secara keseluruhan mencerminkan posisinya secara geografis dan karakteristik tempatnya (Pontoh dan Kustiawan, 2009: 16).

Unsur-unsur yang mempengaruhi karakteristik fisik kota sebagai berikut (Pontoh dan Kustiawan, 2009: 17-19):

- Topografi tapak. Umumnya jaringan jalan primer menyebar keluar ke empat arah angin melalui kemiringan-kemiringan yang akan memberikan kenyamanan dan keamanan berkendara. Bagi pembangunan perkotaan, hal tersebut memberikan pilihan antara lain melarang pembangunan di daerah tersebut, konsekuensi biaya yang besar untuk pembangunan yang dirancang secara khusus untuk mengurangi kemungkinan timbulnya kerusakan, atau tanpa menyediakan unsur-unsur yang diperlukan dengan segala resiko yang mungkin ditimbulkan.
- Bangunan. Secara umum, bangunan didirikan dengan menghindari kondisi-kondisi fisik yang akan memperbesar biaya konstruksi, misalnya kondisi geologi yang tidak stabil, rawa-rawa, atau daerah-daerah yang sering dilanda banjir. Kategori utama penggunaan bangunan terdiri atas :

permukiman, komersial, industri, pemerintahan, transportasi merupakan unsur-unsur pembentuk pola “penggunaan lahan” kota.

- Struktur (bukan bangunan). Kota ditinjau secara fisik berisikan juga struktur atau bangunan lain yang bukan berupa bangunan gedung, yaitu: jembatan, gorong-gorong, saluran irigasi dan pengendali banjir, jaringan utilitas umum, gardu-gardu listrik, fasilitas pengolahan limbah, bak-bak penampungan, pengilangan minyak, dan berbagai instalasi lain yang tidak lazim disebut bangunan, karena struktur atau bangunan tersebut tidak sebagaimana bangunan umumnya dalam menutupi tanah.
- Ruang terbuka. Ruang terbuka tidak hanya sekedar berupa taman, tempat bermain, dan tempat rekreasi yang lain. Demikian pula dengan penggunaan tanah tertentu yang terbuka ke langit, dengan berbagai ukuran seperti makam, landasan pesawat terbang, dan lahan-lahan pertanian juga dipertimbangkan sebagai ruang terbuka perkotaan.
- Kepadatan perkotaan. Kepadatan perkotaan menunjukkan sebaran konsentrasi bangunan dan kegiatan produktif hingga melebihi kemampuan jaringan transportasi yang ada hingga menimbulkan kemacetan lalu lintas.
- Iklim. Rata-rata curah hujan berhubungan dengan kebutuhan penyediaan saluran drainase, rancangan jalan dan bangunan, jenis vegetasi perkotaan, dengan keseimbangan antara kegiatan dalam dan luar ruangan.
- Vegetasi. Unsur ini dapat meningkatkan daya tarik kota dan menjaga kebersihan udara. Vegetasi dapat mengurangi terjadinya erosi tanah, bahaya tanah longsor, dan mengurangi kebisingan, serta dapat berperan pula sebagai pematah angin.
- Kualitas estetika. Indikatornya antara lain : kebersihan, tidak terlihatnya papan-papan reklame yang terlalu besar, estetika bangunan, ruang terbuka hijau, vegetasi, dan unsur perancangan kota lainnya.

b) Kota ditinjau dari aspek sosial

Pengertian kota dan perkotaan menurut aspek sosial merupakan konsentrasi penduduk yang membentuk suatu komunitas yang pada awalnya bertujuan untuk meningkatkan produktivitas melalui konsentrasi dan spesialisasi tenaga kerja serta meningkatkan adanya diversivitas intelektual, kebudayaan, dan kegiatan rekreatif di kota-kota.

- Setiap aspek kota dipengaruhi oleh besaran jumlah penduduknya.



- Kota secara sosial juga dapat dipandang dari sudut keruangan (Pontoh dan Kustiawan, 2009: 20-21).

c) Kota ditinjau dari aspek ekonomi

Kota menurut aspek ekonomi, berarti kota memiliki fungsi sebagai penghasil produksi barang dan jasa, untuk mendukung kehidupan penduduknya dan untuk keberlangsungan kota itu sendiri. Ekonomi perkotaan yang sehat mampu menyediakan berbagai kebutuhan untuk keperluan pertumbuhan perkotaan, terutama untuk menerima perkembangan baru yang disebabkan oleh kemajuan di bidang teknologi dan perubahan keadaan. Dari berbagai tinjauan aspek diatas dapat diringkas bahwa sebuah kota memiliki karakteristik jumlah penduduk yang besar, pemusatan kegiatan non pertanian, pusat kegiatan (ekonomi industri dan perdagangan), konsentrasi kawasan terbangun, masyarakat yang heterogen, memiliki pola hidup yang khusus, pusat penyebaran pengetahuan dan memiliki gaya hidup kota, terdapat berbagai lembaga sosial, ekonomi, dan politik; terdapat berbagai fasilitas umum dan fasilitas sosial, struktur dicirikan dengan adanya ruang dan jalan kota, merupakan pusat jasa pelayanan bagi lingkungan perumahan, adanya sejumlah fungsi kegiatan kota, minimal seperti pasar, dsb (Pontoh dan Kustiawan, 2009: 21).

#### 4. Perkotaan dan karakteristiknya

a) Pengertian Perkotaan

Selain pengertian kota, dikenal pula **perkotaan (urban)** yang pengertiannya lebih luas menunjukkan ciri/karakteristik/sifat kekotaan. Dalam hal

ini perkotaan atau kawasan perkotaan adalah permukiman yang meliputi kota induk dan daerah pengaruh di luar batas administratifnya yang berupa daerah pinggiran sekitarnya/kawasan suburban. Sebagai lawan dari kawasan perkotaan adalah kawasan perdesaan (rural), yakni : kawasan perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi. (Pontoh dan Kustiawan, 2008 :5).

Definisi kawasan perkotaan di Indonesia secara formal adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi (UU No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang).

Dengan uraian tentang berbagai pengertian yang berkaitan dengan kota, maka dapat dibedakan antara pengertian kota fungsional dan kota sebagai daerah otonom. Pengertian kota yang pertama lebih mengacu pada pengertian fungsional yang terkait dengan pemenuhan ciri-ciri perkotaan secara fisik, sosial-domografis, dan ekonomi, sehingga sering dipergunakan atau dipertukarkan dengan istilah yang lebih luas pengertiannya, yakni kawasan perkotaan. Pengertian yang kedua, lebih terkait dengan salah satu bentuk daerah otonom yang ada dalam sistem pemerintahan daerah di negara kota, yakni Daerah kota.

b) Karakteristik kawasan perkotaan

Pedoman penyusunan Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan (dengan mengacu pada cara pengukuran kriteria berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam lampiran PP No. 129 tahun 2000) memberikan kriteria untuk tiap jenis kawasan perkotaan secara umum :

- Memiliki fungsi kegiatan utama budidaya bukan pertanian atau lebih dari 75% mata pencaharian penduduknya di luar sektor perkotaan.
- Memiliki jumlah penduduk sekurang-kurangnya 10.000 jiwa
- Memiliki kepadatan penduduk sekurang-kurangnya 50 jiwa per hektar.
- Memiliki fungsi sebagai pusat koleksi dan distribusi pelayanan barang dan jasa dalam bentuk sarana dan prasarana pergantian moda transportasi

### 5. Pembangunan Perkotaan

Dalam pembangunan perkotaan, akan lebih kompleks masalah yang akan dihadapi, mulai dari masalah ekonomi sampai masalah kependudukan. Oleh karena itu dibutuhkan suatu scenario untuk melaksanakan pembangunan perkotaan. Strategi yang digunakan dalam rencana menyusun pembangunan perkotaan hendaknya harus mendasarkan pada 2 (dua) hal pokok, yaitu :

1) Skenario Pembangunan Wilayah

Dalam scenario pembangunan wilayah, pengembangan suatu wilayah dirumuskan sesuai dengan pengembangan kawasan-kawasan di dalamnya, baik yang mencakup rencana pengembangan kawasan baru, kawasan pemukiman, kawasan industri, dan mempertimbangkan keberadaan kawasan pemukiman kumuh.

2) Skenario Pembangunan Perkotaan

Skenario pembangunan perkotaan pembangunan merupakan merupakan rencana strategis pembangunan kawasan dengan mempertimbangkan permasalahan dan tantangan pembangunan kawasan perkotaan. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyelesaian Rencana Pembangunan Kota sesuai dengan peranan dan fungsi masing-masing pihak terkait adalah sebagai berikut :

- Didalam merumuskan skenario pengembangan wilayah keterlibatan Pemerintah daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota sangat

diperlukan untuk mendapatkan kesepakatan tentang rencana pengembangan kawasan.

- Penyiapan skenario pembangunan infrastruktur dasar dilakukan melalui masukan dari aspek-aspek sektoral Sarana dan Prasarana Dasar secara interaktif dengan dunia usaha dan masyarakat serta pihak lain agar diperoleh skenario pengembangan yang mendekati kenyataan untuk dapat dilaksanakan.
- Produk kongkrit dari skenario pembangunan Sarana dan Prasarana Dasar (infrastruktur) akan digunakan oleh setiap aspek atau kelembagaan, serta dalam penyiapan rencana dan program (Suhono dkk, 2007:7-8).

### C. Perencanaan dan Pengembangan Wilayah

#### 1. Ruang Lingkup Perencanaan Wilayah

Pengertian perencanaan secara umum adalah proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Hal ini sejalan dengan pengertian yang dikemukakan oleh Tjokroamidjojo (1997) dalam Pontoh dan Kustiawan (2009:6) bahwa :

“perencanaan dalam arti seluas-luasnya adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu; cara mencapai tujuan sebaik-baiknya dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif; penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana dan oleh siapa.”

Dalam konteks pengertian di atas, maka produk atau output dari perencanaan sebagai suatu proses adalah rencana, yang merupakan rumusan kegiatan yang akan dilaksanakan secara spesifik di masa yang akan datang, sebagai produk dari suatu proses perencanaan, rencana dapat berbentuk cetak biru yang merepresentasikan tujuan atau sesuatu yang ingin dicapai; dan regulasi, yakni alat untuk mencapai tujuan yang dideskripsikan. Pengertian lain dari perencanaan yang sering dipergunakan dalam konteks perencanaan pembangunan

adalah : perencanaan merupakan proses yang kontinu, yang menyangkut pengambilan keputusan atau pilihan mengenai cara memanfaatkan sumberdaya yang ada semaksimal mungkin guna mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa depan (Conyer & Hill, 1984 dalam Pontoh dan Kustiawan, 2009:6). Perencanaan diperlukan karena kebutuhan pembangunan lebih besar daripada sumberdaya yang tersedia.

Menurut Tarigan (2012:3), perencanaan dapat berarti : mengetahui dan menganalisis kondisi saat ini, meramalkan perkembangan berbagai faktor non controllable yang relevan, memperkirakan faktor-faktor pembatas, menetapkan tujuan dan sasaran yang diperkirakan dapat dicapai, serta mencari langkah-langkah untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan menurut Friedman (1974) dalam Tarigan (2012:4) perencanaan adalah cara berpikir mengatasi permasalahan sosial dan ekonomi, untuk menghasilkan sesuatu di masa depan. Sasaran yang dituju adalah keinginan kolektif dan mengusahakan keterpaduan dalam kebijakan dan program. Friedman melihat perencanaan memerlukan pemikiran mendalam dan melibatkan banyak pihak sehingga hasil yang diperoleh dan cara memperoleh hasil itu dapat diterima oleh masyarakat.

Beberapa pengertian perencanaan di atas dapat disimpulkan bahwa perencanaan merupakan tahapan yang sangat penting dalam tahapan kebijakan. Karena pada dasarnya perencanaan merupakan pedoman dalam implementasi kebijakan agar tujuan kebijakan dapat tercapai. Perencanaan dalam konteks penataan ruang sangat penting digunakan sebagai dasar baik dalam pemanfaatan

ruang maupun pengendalian pemanfaatan ruang. Berikut ini beberapa penjelasan berkaitan dengan perencanaan daerah.

**Perencanaan kota atau perkotaan** merupakan salah satu jenis aktivitas perencanaan yang mempunyai hierarki atau skala spasial kota/perkotaan (Pontoh dan Kustiawan, 2009:33). Perencanaan kota, pada masa lalu lebih diarahkan pada perencanaan fisik dan estetika, tetapi pada masa kini lebih kompleks dengan mengarah pada tujuan pembangunan perkotaan secara sosial-ekonomi. Sering disebutkan bahwa perencanaan kota pada dasarnya adalah kegiatan penyusunan rencana kota, yang dimaksudkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas lingkungan kehidupan dan penghidupan masyarakat kota dalam mencapai kesejahteraan. Secara lebih rinci tujuan perencanaan kota antara lain adalah penyediaan fasilitas umum yang memadai; penyediaan utilitas; penyediaan perumahan (lokasi, distribusi, estetika); serta pengembangan sistem transportasi kota (Pontoh dan Kustiawan, 2009:34).

**Perencanaan pembangunan** dapat diartikan sebagai proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumberdaya yang tersedia, yang mengarah pada perubahan ke kondisi yang lebih baik. Perencanaan pembangunan merupakan suatu tahapan awal dalam proses pembangunan, yang akan menjadi pedoman/ acuan dasar bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan hendaknya bersifat implementatif (dapat dilaksanakan) dan Aplikatif (dapat diterapkan) (Pontoh dan Kustiawan, 2009:168).

**Perencanaan wilayah** adalah perencanaan penggunaan ruang wilayah (termasuk perencanaan pergerakan di dalam ruang wilayah) dan perencanaan kegiatan pada ruang wilayah tersebut. Perencanaan penggunaan ruang wilayah diatur dalam bentuk perencanaan tata ruang wilayah, sedangkan perencanaan kegiatan dalam wilayah diatur dalam perencanaan pembangunan wilayah. Kedua bentuk perencanaan ini tidak dapat saling dipisahkan satu sama lain dan bersifat saling mengisi antara yang satu dengan lainnya. Tata ruang wilayah merupakan landasan dan sekaligus juga sasaran dari perencanaan pembangunan wilayah (Tarigan, 2012:32).

Pendekatan perencanaan dalam perencanaan pembangunan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu pendekatan sektoral dan pendekatan regional (wilayah). Pendekatan sektoral dengan memfokuskan perhatian pada sektor-sektor kegiatan yang ada di wilayah tersebut. Pendekatan ini mengelompokkan kegiatan ekonomi atas sektor-sektor yang seragam atau dianggap seragam. Pendekatan regional melihat pemanfaatan ruang serta interaksi berbagai kegiatan dalam ruang wilayah. Jadi, terlihat perbedaan fungsi ruang yang satu dengan ruang lainnya dan bagaimana ruang itu saling berinteraksi untuk diarahkan kepada tercapainya kehidupan yang efisien dan nyaman. Perbedaan fungsi terjadi karena perbedaan lokasi, perbedaan potensi dan perbedaan aktivitas utama pada masing-masing ruang yang harus diarahkan untuk bersinergi agar saling mendukung penciptaan pertumbuhan yang serasi dan seimbang (Tarigan, 2012:33).

Dalam kondisi ideal, perencanaan wilayah sebaiknya dimulai setelah tersusunnya rencana tata ruang wilayah karena tata ruang wilayah merupakan

landasan sekaligus sasaran dari perencanaan pembangunan wilayah. Rencana pembangunan adalah rencana kegiatan yang akan mengisi ruang tersebut. Dengan demikian, pada akhirnya akan tercapai bentuk ruang yang dituju. Tata ruang juga sekaligus memberi rambu-rambu tentang apa yang boleh dan apa yang tidak boleh pada tiap sisi ruang wilayah. Dengan demikian tata ruang adalah penduan utama dalam merencanakan berbagai kegiatan di wilayah tersebut (Tarigan, 2012:34).

Tujuan perencanaan wilayah adalah menciptakan kehidupan yang efisien, nyaman, serta lestari dan pada tahap akhirnya menghasilkan rencana yang menetapkan lokasi dari berbagai kegiatan yang direncanakan, baik oleh pihak pemerintah ataupun oleh pihak swasta. Lokasi yang dipilih memberikan efisiensi dan keserasian lingkungan yang paling maksimal, setelah memperhatikan benturan kepentingan dari berbagai pihak. Sifat perencanaan wilayah yang sekaligus menunjukkan manfaatnya, antara lain dapat dikemukakan sebagai berikut.

- a. Perencanaan wilayah haruslah mampu menggambarkan proyeksi dari berbagai kegiatan ekonomi dan penggunaan lahan di wilayah tersebut di masa yang akan datang. Dengan demikian, sejak awal telah terlihat arah lokasi yang dipersiapkan untuk dibangun dan yang akan dijadikan sebagai wilayah penyangga. Juga dapat dihindari pemanfaatan lahan yang mestinya dilestarikan, seperti kawasan hutan lindung dan konversi alam. Hal ini berarti dari sejak awal dapat diantisipasi dampak positif dan negatif dari perubahan tersebut, dan dapat dipikirkan langkah-langkah yang akan ditempuh untuk mengurangi dampak negatif dan mengoptimalkan dampak positif.
- b. Dapat membantu dan memandu para pelaku ekonomi untuk memilih kegiatan apa yang perlu dikembangkan di masa yang akan datang dan dimana lokasi kegiatan seperti itu masih diizinkan. Hal ini bisa mempercepat proses pembangunan karena investor mendapat kepastian hukum tentang lokasi usahanya dan menjamin keteraturan dan menjauhkan berturan kepentingan.



- c. Sebagai bahan acuan bagi pemerintah untuk mengendalikan atau mengawasi arah pertumbuhan kegiatan ekonomi dan arah penggunaan lahan.
- d. Sebagai landasan bagi rencana-rencana lainnya yang lebih sempit tetapi detail, misalnya perencanaan sektoral dan perencanaan prasarana.
- e. Lokasi itu sendiri dapat dipergunakan untuk berbagai kegiatan, penetapan kegiatan tertentu pada lokasi tertentu haruslah memberi nilai tambah maksimal bagi seluruh masyarakat, artinya dicapai suatu manfaat optimal dari lokasi tersebut. Penetapan lokasi harus menjamin keserasian spasial, keselarasan antarsektor, mengoptimasi investasi, terciptanya efisiensi dalam kehidupan, dan menjamin kelestarian lingkungan (Tarigan, 2012:10-11).

Perencanaan wilayah diusahakan mencapai sasaran-sasaran tersebut secara maksimal, berdasarkan hambatan dan keterbatasan yang ada. Masalah yang rumit adalah bahwa pada lokasi yang direncanakan seringkali telah terisi dengan kegiatan lain. Akibatnya harus dibuatkan pilihan antara memindahkan kegiatan yang telah terlebih dahulu ada dan menggantinya dengan kegiatan baru, atau apa yang direncanakan harus disesuaikan dengan apa yang telah ada dilapangan. Menetapkan pilihan ini seringkali tidak mudah karena selain masalah perhitungan biaya versus manfaat, juga seringkali terdapat kepentingan lain yang sulit dikonversi dalam nilai uang, misalnya adat, sejarah, warisan, dan lingkungan (Tarigan, 2012: 11).

## **2. Keterkaitan Perencanaan dan Pengembangan wilayah**

Pengembangan wilayah adalah sesuatu yang mutlak diperlukan bagi kemajuan negara dapat diartikan secara fisik maupun sosial ekonomi. Namun biasanya penggunaan istilah pengembangan wilayah adalah mengacu pada kemajuan fisik yang diharapkan mendorong kemajuan sosial-ekonomi tersebut. Pengembangan

wilayah secara definitif belum bisa diberikan batasan yang baku dan cenderung samar dengan pengertian lainnya seperti pembangunan wilayah, pembangunan daerah, perencanaan tata guna tanah, *regional development* (Jayadinata, 1992:4).

Pengembangan wilayah merupakan suatu upaya untuk mendorong terjadinya perkembangan wilayah secara harmonis melalui pendekatan yang bersifat komprehensif mencakup aspek fisik, ekonomi, sosial, dan budaya. Pada dasarnya pendekatan pengembangan wilayah ini digunakan untuk lebih mengefisienkan pembangunan dan konsepsi ini terus berkembang disesuaikan dengan tuntutan waktu, teknologi dan kondisi wilayahnya (Jayadinata, 1992:4). Dari penjelasan diatas, maka dapat diambil pengertian pengembangan wilayah yaitu suatu usaha yang terencana untuk memajukan atau meningkatkan atau memperbaiki suatu wilayah dengan menggunakan potensi yang dimiliki daerah tersebut baik potensi sumber daya manusia untuk memajukan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Nurzaman (2005) dalam Pontoh dan Kustiawan (2008:207), penyebab diperlukannya perencanaan wilayah atau kebijakan pengembangan wilayah terkait dengan aspek lokasi. Dalam hal ini, perencanaan wilayah bukan hanya menentukan kebijaksanaan pengembangan ekonomi dan sosial serta penentuan sektor-sektor yang harus dikembangkan, tetapi perencanaan wilayah berkaitan dengan lokasi. Suatu negara bukanlah suatu wilayah homogen. Secara fisik, sosial, dan ekonomi, perkembangan wilayah di suatu negara tidaklah sama. Dalam hal ini ada wilayah-wilayah merupakan perkembangan pesat bahkan menjadi “puncak” dari perkembangan; namun di lain pihak ada wilayah yang

berada pada “lembah” atau perkembangannya masih tertinggal. Jelas perkembangan tidaklah merata, karena sumber daya alam juga tersebar tidak secara merata.

Ditinjau dari aspek lokasi terdapat kondisi yang berbeda-beda. Ada lokasinya menguntungkan, seperti terdapatnya pelabuhan, ada yang lokasinya terletak di pinggiran. Karena karakteristik wilayah berbeda, maka pengaruh pembangunannya pun tidak terasa sama oleh semua wilayah. Ada yang karena pengaruh pembangunan wilayah menjadi berkembang pesat, ada yang berkembang lebih lambat (Friedmann, 1966 dalam Pontoh dan Kustiawan, 2008:207). Dengan demikian terdapat ketidakseimbangan dalam perkembangan. Oleh karena itu maka, kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diterapkan pada tiap wilayah pun tidaklah harus selalu sama. Setiap wilayah harus terdapat kebijaksanaan yang spesifik bagi wilayah tersebut, jadi bukan hanya kebijaksanaan sektor saja yang penting untuk dikembangkan, tetapi lokasi tempat proyek yang akan dikembangkan pun penting (Friedmann dan Alonso, 1974, dalam Pontoh dan Kustiawan, 2009:208).

Perencanaan wilayah memerlukan suatu perencanaan yang integral dan komprehensif. Artinya selain memperhatikan hubungan antar sektor, juga harus diperhatikan hubungan antar wilayah dan subwilayah. Pengembangan suatu wilayah tidak terlepas dari pengaruh wilayah lain. Pengembangan suatu wilayah juga akan mempengaruhi wilayah lain. Jadi yang dimaksud dengan perencanaan wilayah yang integral atau komprehensif adalah perencanaan yang

mempertimbangkan kaitan dan keterpaduan antar sub wilayah di dalam wilayah tersebut, serta pengaruh wilayah luar terhadap wilayah perencanaan.

Titik tolak perencanaan berasal dari persoalan wilayah secara keseluruhan. Dengan bertitik tolak pada masalah utama di dalam wilayah perencanaan maka disusunlah rencana wilayah. Dari rencana yang komprehensif ini, diturunkan strategi utama untuk mencapai tujuan yang dapat memecahkan masalah. Strategi utama ini kemudian dapat dipecah menjadi strategi sektoral. Sehingga strategi untuk sektor satu, tidak terlepas dari strategi sektor lainnya. Dengan demikian diharapkan terjadi hubungan yang sinergis dalam pengembangan sektor-sektor. Secara umum, tujuan perencanaan wilayah adalah (Nurzaman, 2005 dalam Pontoh dan Kustiawan, 2009: 210) :

- a. Mengurangi kesenjangan
- b. Pengintegrasian ekonomi wilayah ke dalam sistem ekonomi nasional.
- c. Efisiensi dalam penentuan lokasi aktivitas
- d. Alokasi investasi di wilayah yang diarahkan agar di dapat kesempatan untuk perkembangan ekonomi nasional lebih lanjut
- e. Keseimbangan antarwilayah, paling sedikit untk mencapai stabilitas nasional sehingga dapat menjadi pendukung pertumbuhan nasional.

Wajar apabila satu wilayah berkembang lebih tinggi dari wilayah lainnya. Persoalan terjadi apabila kesenjangan ini sudah terlalu besar. Apabila suatu wilayah mempunyai ketertinggalan yang terlalu besar dari wilayah lainnya, maka pengembangan wilayah tersebut akan menjadi sukar. Wilayah tersebut tidak memiliki daya saing untk berkembang, misalnya saja: wilayah tersebut sangat

sukar untuk menarik investor datang kesana. Wilayah yang kurang maju ini prasarananya kurang, tingkat keahlian penduduk rendah, modal lokal yang dapat diajak kerjasama terbatas, dan sebagainya. Semua ini menyebabkan wilayah maju lebih mudah untuk menerima investasi. Investor juga lebih menyukai suasana metropolitan. Keterangan yang objektif mengenai kesempatan-kesempatan investasi di wilayah kurang maju juga kurang. Semua hal diatas, menyebabkan wilayah kurang maju atau wilayah pinggiran sukar untuk menangkap investasi sehingga sukar untuk berkembang (Pontoh dan Kustiawan, 2009:210).

### 3. Pengertian Tata Ruang

Dalam Undang-undang No. 26 Tahun 2007 pasal 1 dijelaskan bahwa tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Tata ruang pada hakikatnya merupakan lingkungan fisik yang mempunyai hubungan organisatoris/fungsional antara berbagai macam objek dan manusia yang terpisah dalam ruang-ruang. Di dalam tata ruang terdapat suatu distribusi dari tindakan manusia dan kegiatannya untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan sebelumnya (L. Hakim, 2011:68).

Tata ruang menurut wetzling 1978 dalam L. Hakim (2011:68) “merupakan jabaran dari suatu produk perencanaan fisik.” Sedangkan Foley (1970) dalam Pontoh dan Kustiawan (2009:205) ”Konsepsi tata ruang ini tidak hanya menyangkut suatu wawasan yang disebut wawasan spasial, tetapi menyangkut pula aspek-aspek *non-spasial* atau *a-spasial*.” Hal ini didasarkan bahwa struktur fisik sangat ditentukan dan dipengaruhi pula oleh faktor-faktor non fisik seperti

organisasi fungsional, pola sosial-budaya, dan nilai kehidupan komunitas (Porteus,1981 dalam L.Hakim (2011:68).

Penataan ruang secara umum memiliki pengertian sebagai suatu proses yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan, atau pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang terkait satu sama lainnya. Berdasarkan konsepsi ini, penataan ruang adalah upaya mewujudkan tata ruang yang terencana, dengan memperhatikan keadaan lingkungan alam, lingkungan buatan, lingkungan sosial, interaksi antar lingkungan, tahapan dan pengelolaan pembangunan, serta pembinaan kemampuan kelembagaan dan sumberdaya manusia yang ada dan tersedia. Dengan selalu mendasarkan pada kesatuan wilayah nasional. Ditujukan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, memelihara lingkungan hidup, dan diarahkan untuk mendukung upaya pertahanan keamanan L.Hakim (2011:68-67). Terdapat tujuan dari penataan ruang menurut Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan :

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang

Dari uraian di atas penataan ruang dapat diartikan sebagai usaha pengelolaan lingkungan hidup dan wilayah secara terpadu dalam perencanaan pelaksanaan dan pengendalian pemanfaatan ruang secara optimal. Akan tetapi dalam penataan

ruang, kita masih dihadapkan beberapa kendala yang kompleks. Kendala yang ada haruslah dapat dijadikan sebuah tantangan untuk terus melaksanakan usaha penataan ruang dan pengendalian pemanfaatan sumber daya. Sehingga tantangan yang dihadapi dapat dijawab dengan suatu hal yang berdampak baik bagi masyarakat.

#### **4. Rencana Tata Ruang Wilayah**

Suatu perencanaan tata ruang bertujuan untuk dapat menyetarakan berbagai kegiatan pembangunan antar sektor dalam pembangunan daerah, sehingga dalam pemanfaatan ruang dan lahan dapat dilakukan seoptimal dan seefisien mungkin. Dan tujuan dari dilaksanakannya suatu perencanaan tata ruang adalah untuk mengarahkan struktur dan lokasi pembangunan yang serasi dan seimbang dalam rangka pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya manusia, sehingga dapat tercapainya suatu pembangunan yang optimal. Selain hal tersebut, perencanaan tata ruang dapat mencegah kegiatan pembangunan yang akan merusak lingkungan (Ridwan dan Sodik, 2008 : 86).

Rencana tata ruang wilayah dilakukan pada tingkat nasional (rencana tata ruang wilayah nasional), tingkat provinsi (rencana tata ruang wilayah provinsi disingkat RTRW provinsi), dan pada tingkat kota dan kabupaten. Tingkat kedalaman atau kerincian dari ketiga perencanaan ini berbeda. Perencanaan ruang pada tingkat nasional hanya mencapai kedalaman penetapan strategi dan arahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang wilayah nasional. Kemudian kedalaman pada

tingkat provinsi merupakan penjabaran dari penggunaan ruang pada tingkat nasional. Begitu juga kedalaman tingkat kota/kabupaten adalah penjabaran dari penggunaan ruang pada tingkat provinsi, disertai strategi pengelolaan kawasan tersebut, serta cara pengendalian dan pengawasannya. RTRW kota/kabupaten sendiri juga masih perlu ditindaklanjuti dengan penyusunan rencana rinci tata ruang kawasan di kota/kabupaten. Rencana detail tata ruang (RDTR), dan rencana teknik ruang (RTR).

Dalam penyusunan RTRW kota/kabupaten, ada kawasan yang sudah ditetapkan penggunaannya di dalam RTRW nasional dan provinsi. Dalam hal ini RTRW kota/kabupaten harus memediami dan manjabarkannya dalam bentuk strategi pengelolaannya. Kota/kabupaten masih memiliki kewenangan menentukan penggunaan lahan lokasi yang tidak diatur secara tegas dalam RTRW nasional dan RTRW provinsi. Setiap rencana tata ruang harus mengemukakan kebijakan makro pemanfaatan ruang berupa : (1) tujuan pemanfaatan ruang, (2) struktur dan pola pemanfaatan ruang, dan (3) pola pengendalian pemanfaatan ruang kota (Tarigan, 2012 :58-59).

Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) adalah suatu rencana pemanfaatan ruang kota, yang berisikan rencana pembangunan kota yang terkait dengan ruang, sehingga tercapai tata ruang yang dituju dalam kurun waktu tertentu di masa yang akan datang. Rencana program pembangunan kota disusun untuk 20 tahun ke depan dan dibagi dalam tahapan lima tahunan. Dalam hal ini harus dipadukan pendekatan sektoral dan pendekatan regional (ruang) (Tarigan, 2012 :69).



Rencana tata ruang/kawasan perkotaan sebagai produk perencanaan tata ruang yang berlaku di Indonesia, sekurang-kurangnya terdiri dari 4 (empat) materi/substansi (Pontoh dan Kustiawan, 2009:342):

- a. Rencana pemanfaatan ruang, menunjukkan alokasi ruang untuk memwadhahi aktivitas yang akan dikembangkan
- b. Rencana pengembangan Sarana, untuk mendukung setiap aktivitas yang memanfaatkan ruang
- c. Rencana Pengembangan Prasarana, untuk mendukung setiap aktivitas dan sarana
- d. Aspek Pelaksanaan dan Pengendalian, untuk mendukung terlaksananya ketiga produk rencana.

## **5. Struktur Ruang dan Pola Pemanfaatan Ruang**

Berikut ini merupakan paparan tentang Struktur Ruang dan Pola Pemanfaatan Ruang menurut Pontoh dan Kustiawan (2008: 236-240). Kota sebagai suatu sistem spasial/tata ruang merupakan wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak, yang mencirikan kawasan dengan kegiatan utama bukan-pertanian. Dalam hal ini yang dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan ruang kota adalah susunan unsur-unsur pembentuk kawasan perkotaan secara hierarkis dan struktural berhubungan satu dengan yang lainnya membentuk tata ruang kota. Wujud struktural pemanfaatan ruang kota diantaranya meliputi hierarki pusat pelayanan kegiatan perkotaan, seperti pusat kota, pusat bagian wilayah kota, dan pusat lingkungan; yang ditunjang dengan sistem prasarana jalan seperti jalan arteri, kolektor, dan lokal. Pola pemanfaatan ruang kota adalah bentuk yang menggambarkan ukuran, fungsi, dan karakteristik kegiatan perkotaan (Pontoh dan Kustiawan, 2009:236).

a) Struktur tata ruang kota

Kawasan pusat kota adalah bagian wilayah kota yang merupakan tempat terkonsentrasinya berbagai aktivitas (sosial, ekonomi, dan budaya) yang melayani penduduk kota itu sendiri (skala lokal) serta penduduk dari wilayah yang lebih luas (skala regional). Kawasan pusat kota biasanya dicirikan dengan adanya unsur-unsur kegiatan perdagangan/bisnis (*CBD-Central Business District*), pusat pemerintahan (*civic center*), dan simpul jaringan transportasi. Dalam Teori Konsentrik, pusat kota merupakan kawasan yang memiliki aksesibilitas, *land rent*-nya tinggi, dan intensitas penggunaan tinggi. Hanya kegiatan komersial (perdagangan dan jasa) yang sesuai dengan lokasi di pusat kota, disamping pemerintahan (karena alasan sentralitas pelayanan). Karakteristik kawasan pusat kota terdiri dari : Area pemusatan kegiatan fungsional (terutama perdagangan, pemerintahan), intensitas penggunaan lahan tinggi (nilai lahan tinggi), kepadatan penduduk tinggi, jumlah fasilitas perkotaan lengkap, dan aksesibilitas tinggi (Pontoh dan Kustiawan, 2009:237).

Pusat Pelayanan Kegiatan kota yang hierarkinya lebih rendah dari pusat kota adalah pusat bagian wilayah kota dan pusat lingkungan. Wilayah kota dalam pengembangannya seringkali dibagi dalam beberapa bagian wilayah kota (BWK) yang didasarkan pada fungsi kegiatannya dalam lingkup kota. Tiap BWK ini mempunyai pusat pelayanan kegiatan (pusat sekunder) yang jenis dan skala pelayanannya disesuaikan dengan penduduk pendukungnya. Adanya pusat BWK ini pada dasarnya dapat mengurangi ketergantungan pada pusat kota secara berlebihan karena di dalam pusat BWK tersedia fasilitas pelayanan perkotaan

sehingga tidak semua kebutuhan harus dipenuhi di pusat kota. Demikian juga halnya pusat lingkungan yang melayani kebutuhan pelayanan fasilitas perkotaan dengan skala lingkungan yang melayani kebutuhan pelayanan fasilitas perkotaan dengan skala lingkungan (*neighbourhood*) (Pontoh dan Kustiawan, 2009:237).

b) Pola Pemanfaatan Ruang

Kota atau kawasan perkotaan secara garis besar terdiri dari kawasan terbangun – kawasan tidak terbangun (RTH). Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota, pola pemanfaatan ruang lazim dibedakan menurut fungsi utamanya : Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya. Kawasan Terbangun adalah ruang dalam kawasan permukiman perkotaan yang mempunyai ciri dominasi penggunaan lahan secara terbangun atau lingkungan binaan untuk memwadhahi kegiatan perkotaan. Jenis-jenis pemanfaatan ruang kawasan terbangun kota antara lain adalah kawasan perumahan, kawasan pemerintahan, kawasan perdagangan dan jasa, serta kawasan industri. Sesungguhnya keragaman jenis pemanfaatan ruang kota bergantung pada fungsi kota tersebut dalam lingkup wilayah yang lebih luas (Pontoh dan Kustiawan, 2009:237).

Kawasan perumahan merupakan kawasan yang luasnya paling dominan di kota (50-60% dari luas wilayah kota). Di kota-kota di Indonesia, kawasan perumahan biasanya dibedakan menjadi dua jenis, yaitu :

- Perumahan formal (teratur/ terencana). Perumahan ini pada umumnya merupakan : (1) perumahan yang dibangun pada masa kolonial Belanda; (2) perumahan yang dibangun setelah masa kemerdekaan (untuk PNS, swasta besar); perumahan mewah yang dibangun oleh para pengusaha swasta; (3) perumahan sederhana (fasilitas KPR) oleh Perum Perumnas (T-21 s/d. T-70); (4) perumahan yang dibangun oleh pengembang swasta

(*real estate*); (5) perumahan Susun (Rusun sederhana, Rusun menengah, Rusun Mewah).

- Perumahan Informal (Tidak Teratur), yakni perumahan yang polanya tidak teratur, prasarana dan sarana tidak memadai. Perumahan ini mencakup : Kampung Kota, Perumahan Liar (*squatter*), dan perumahan kumuh (*slum*) (Pontoh dan Kustiawan, 2009:238).

Kawasan perdagangan dan jasa (komersial) merupakan kawasan fungsional perkotaan yang dominan pada suatu kota meskipun luasannya relatif kecil. Hal ini terutama karena kegiatan perdagangan dan jasa menjadi salah satu fungsi utama kota dalam wilayah yang lebih luas, terkait dengan fungsi kota sebagai pusat koleksi dan distribusi bagi wilayah belakangnya. Faktor dinamis yang mempengaruhi pola lokasi perdagangan di dalam kota antara lain : (1) peningkatan mobilitas : penggunaan kendaraan bermotor; (2) peningkatan daya beli dan cita rasa; (3) lokasi perumahan baru; (4) perubahan dalam kebijakan *zoning*; dan (5) perubahan dalam *merchandising* (Pontoh dan Kustiawan, 2009:238).

Kawasan perkantoran di kota-kota keberadaannya adalah untuk memwadahi kegiatan sektor jasa : transportasi, telekomunikasi, utilitas; perdagangan besar; finansial, asuransi, real estate; jasa pribadi; jasa profesional; dan administrasi publik. Pola lokasi perkantoran-jasa biasanya dipengaruhi oleh faktor : Komunikasi, aksesibilitas, prestisius, lingkungan, tenaga kerja, dan daya tarik tapak (Pontoh dan Kustiawan, 2009:238).

Kawasan industri dalam arti luas adalah tempat pemusatan kelompok perusahaan industri dalam suatu areal tersendiri. Secara rinci kawasan ini dapat dikelompokkan menjadi dua. Yakni KI non-manajemen dan KI ber-manajemen. Kawasan Industri ber-manajemen terdiri dari Kawasan Industri (*industrial estate*).

Kawasan Berikat (*Export Processing Zone*), Kompleks Industri, Sarana Usaha Industri Kecil (SUIK), Permukiman Industri Kecil (PIK), dan Lingkungan Industri kecil (LIK). Kawasan industri non-manajemen terdiri dari lahan peruntukan industri, kantong industri, dan sentra industri kecil. Dalam konteks perencanaan tata ruang kota, pemilihan lokasi untuk kawasan industri harus mempertimbangkan :

1) sesuai dengan industri menurut RTRW; (2) aksesibilitas (bahan baku, bahan jadi, pemasok); (3) aksesibilitas ke pusat-pusat transportasi; (4) topografi datar (kemudahan pengembangan lahan); (5) bebas dari rawan bencana alam; (6) berdekatan dengan kota-kota besar berpenduduk padat (pasar, tenaga kerja); (7) ketersediaan prasarana dasar (listrik,air); (8) harga lahan murah; dan (9) keterkaitan industri hulu-hilir (Pontoh dan Kustiawan, 2009:239).

Kawasan atau ruang terbuka hijau adalah ruang-ruang dalam kota atau wilayah yang lebih luas baik bentuk area/kawasan maupun dalam bentuk area memanjang/jalur dengan penggunaannya lebih bersifat terbuka yang pada dasarnya tanpa bangunan. Dalam Ruang Terbuka Hijau (RTH) pemanfaatannya lebih bersifat pengisian hijau tanaman atau tumbuh-tumbuhan secara alamiah ataupun budidaya tanaman (Pontoh dan Kustiawan, 2009:239).

Selain pusat-pusat pelayanan kegiatan perkotaan dan kawasan fungsional perkotaan, unsur pembentuk struktur tata ruang kota adalah sistem prasarana dan sarana. Prasarana perkotaan adalah kelengkapan dasar fisik yang memungkinkan kawasan permukiman perkotaan dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Jenis prasarana : Transportasi, Air Bersih, Air limbah, Drainase, Persampahan, Listrik, dan Telekomunikasi. Sarana perkotaan adalah kelengkapan kawasan permukiman perkotaan, yaitu : pendidikan, Kesehatan, peribadatan, pemerintahan dan

Pelayanan Umum, perdagangan dan industri, dan sarana olahraga serta ruang terbuka hijau (Pontoh dan Kustiawan, 2009:239).

Secara spesifik prasarana yang paling berpengaruh terhadap struktur tata ruang kota adalah prasarana transportasi, yakni jaringan jalan. Jaringan jalan merupakan indikator utama morfologi kota. Dalam perencanaan tata ruang kota, pengembangan jaringan jalan tidak dapat dilepaskan dari pola pemanfaatan ruang yang ada atau ingin diwujudkan. Jaringan jalan dapat menjadi faktor yang mendorong perkembangan kegiatan, dan sebaliknya pengembangan suatu kegiatan memerlukan dukungan pengembangan jaringan jalan. Oleh sebab itulah dalam pengembangan jaringan jalan : (1) perlu kesinambungan antara sistem lokal/ lingkungan dengan sistem wilayah yang lebih luas; (2) hubungan struktural yang menerus dan compatible antara sistem lingkungan dengan lingkungan lain; (3) jika belum memungkinkan, sistem dalam lingkungan harus memenuhi kebutuhan sendiri (self contained), tanpa mengakibatkan dampak negatif bagi lingkungan sekitar (Pontoh dan Kustiawan, 2009:240).

#### **D. Implementasi Kebijakan**

##### **1. Konsep Implementasi Kebijakan**

Menurut pakar kebijakan asal afrika, Udoji (1981: 32) dalam Abdul Wahab (2012 : 126), dengan tegas pernah mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu hal penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Kamus

Webster, secara *lexicografis* dalam Abdul Wahab (2012 : 126) merumuskan bahwa istilah *to implement* (mengimplementasikan) itu berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to goft practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Berdasarkan pandangan ini, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit preseiden.

Sedangkan Van meter dan Van hom 1975 dalam Abdul Wahab 2012 :126), merumuskan proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Menurut Hogwood dan Gunn dalam Abdul Wahab (2012 :71), untuk mengimplementasikan kebijakan atau program pemerintah secara sempurna maka diperlukan persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut :

- a) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius
- b) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- c) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar tersedia
- d) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal
- e) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
- f) Hubungan saling ketergantungan harus kecil
- g) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- h) Tugas-tugas terperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- i) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- j) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna

Sehingga dapat disimpulkan bahwa syarat-syarat di atas sangat berkaitan dengan kesiapan, kemampuan maupun komitmen untuk menjalankan tugasnya sebaik mungkin sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Konsep dari Daniel A. Mazmian dan Paul A. Sabatier (1979) dalam Abdul Wahab (2012 : 65) lebih tepat dalam menjelaskan implementasi bahwa : “memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat. Konsep di atas lebih menekankan bahwa semua kejadian atau kegiatan yang ditimbulkan setelah disahkannya suatu kebijakan yang menimbulkan akibat atau dampak baik langsung maupun tidak langsung pada masyarakat dan masyarakat dapat melihat dengan nyata dampak dari kebijakan yang dilaksanakan tersebut. Oleh sebab itu, dapat ditarik kesimpulan bahwa proses implementasi kebijakan atau program itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan publik, ekonomi, sosial yang langsung ataupun tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Implementasi sebagian besar kebijakan publik atau program-program pemerintah pasti akan melibatkan sejumlah pembuat kebijakan, yang masing-masing berusaha mempengaruhi perilaku birokrat garda depan/pejabat lapangan



(*street level bureaucrats*) dalam rangka memberikan pelayanan atau jasa tertentu kepada masyarakat, atau mengatur perilaku dari satu atau lebih kelompok sasaran (Abdul Wahab, 2012 : 130). Dengan kata lain, dalam implementasi program khususnya yang melibatkan banyak organisasi/instansi pemerintah, sebenarnya dapat dilihat dari tiga sudut pandang, yakni :

a. Pemrakarsa kebijakan/pembuat kebijakan (*the center* atau pusat)

Dilihat dari sudut pandang pusat, maka fokus analisis implementasi kebijakan itu akan mencakup usaha-usaha yang dilakukan oleh pejabat-pejabat atasan atau lembaga-lembaga ditingkat pusat untuk mendapatkan keputusan dari lembaga-lembaga atau pejabat-pejabat tingkat yang lebih rendah/daerah, dalam upaya mereka memberikan pelayanan atau mengubah perilaku masyarakat/ kelompok sasaran dari program yang bersangkutan.

Apabila ternyata program tidak berjalan sebagaimana mestinya, kemungkinan akan dilakukan upaya penyesuaian terhadap program tersebut atau peneraan sanksi hukum tertentu pada pejabat-pejabat yang bertanggungjawab, jika perlu, kebijakan itu dirumuskan kembali. Kendatipun demikian, perhatian utama dari pusat ini biasanya berkenaan dengan masalah. Pertama, sejauh mana tujuan atau sasaran kebijakan telah tercapai. Kedua, apa alasan yang menyebabkan tujuan tertentu tercapai atau tidak. Dalam penelitian yang menyangkut persoalan implementasi kebijakan publik, hal-hal itulah yang seringkali dijadikan sebagai tema sentral penelitian (Abdul Wahab, 2012 : 131).

b. Pejabat-pejabat pelaksana lapangan (*the periphery*),

Dari sudut pandang pejabat-pejabat di lapangan, maka implementasi akan terfokus pada tindakan atau perilaku para pejabat instansi-instansi di lapangan, dalam upayanya menanggulangi gangguan yang terjadi di wilayah kerjanya, yang berasal dari usaha-usaha pejabat lain di luar instansinya demi berhasilnya suatu kebijakan baru yang dipercayakan kepada mereka (Abdul Wahab, 2012 : 131).

c. Aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintahan kepada siapa program itu ditujukan, yakni kelompok sasaran (*target group*)

Implementasi dapat pula dilihat dari sudut pandang kelompok sasaran. Misalnya, golongan miskin dan berpenghasilan rendah dalam sebuah program yang menyangkut kesejahteraan sosial, seperti perbaikan permukiman kumuh di daerah perkotaan yang padat penduduk. Jika

kelompok sasaran diharapkan menjadi pihak yang menikmati hasil dari suatu program, maka pandangan mereka mungkin saja serupa dengan pandangan para pejabat di pusat, yakni sampai sejauhmanakah pelayanan jasa yang direncanakan itu benar-benar telah diberikan ? sekalipun demikian, kelompok sasaran itu kemungkinan akan lebih memusatkan perhatiannya pada permasalahan apakah pelayanan/jasa yang telah diberikan oleh pemerintah tersebut benar-benar mengubah pola hidupnya, benar-benar memberikan dampak positif dalam jangka panjang bagi peningkatan mutu hidup, termasuk pendapatan mereka. Pemahaman yang mendalam terhadap persepsi kelompok sasaran ini amat penting artinya bagi pejabat-pejabat pusat. Sebab, pemahaman semacam itu akan memungkinkan mereka untuk mengantisipasi umpan balik politik (*political feedback*) dan peka terhadap asumsi-asumsi berperilaku (*behavioral assumptions*) yang mendasari penyusunan setiap program (Abdul Wahab, 2012 :132).

## 2. Model-model Implementasi kebijakan

Model implementasi kebijakan merupakan bentuk dari kebijakan tersebut dan mempunyai karakteristik sendiri-sendiri, adapun penjelasan lebih rinci adalah sebagai berikut:

### a. Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Model ini adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (1975). Model ini merupakan salah satu model kebijakan yang bersifat *top down*. Dalam model ini dijelaskan sekaligus mengandaikan bahwasanya kebijakan publik, implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Model ini memiliki empat variable yang mempengaruhi kebijakan publik yaitu :

- 1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi.
- 2) Karakteristik agen pelaksana/ Implementor

- 3) Kondisi ekonomi dan politik
- 4) Kecenderungan (disposisi) pelaksana/implementor. (Nugroho, 2009:503-504).

**b. Implementasi Kebijakan Publik Model Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gunn**

Model ini berkembang sejak tahun 1978. Model ini bersifat *top down and enforced mechanism*. Dalam tulisannya kedua pakar di atas memberikan beberapa untuk melakukan implementasi kebijakan. Adapun syarat dalam implementasi kebijakan adalah sebagai berikut:

- 1) Adanya jaminan bahwasanya kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar.
- 2) Adanya ketersediaan sumber daya, baik sumber daya manusia, sumber daya lainnya dan khususnya adalah sumber daya waktu untuk melaksanakan kebijakan.
- 3) Tersedianya perpaduan sumber-sumber yang diperlukan. Hal ini dikarenakan sifat dari kebijakan publik adalah luas, oleh karena itu membutuhkan keterlibatan dari sumber-sumber yang ada, baik SDM atau aktor maupun sumber yang lain.
- 4) Apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal, maksudnya adalah memastikan kemampuan dari kebijakan yang dibuat untuk menyelesaikan permasalahan.

- 5) Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Semakin sedikit hubungan sebab akibat maka semakin tinggi hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut.
- 6) Apakah hubungan saling ketergantungannya kecil.
- 7) Adanya pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- 8) Memastikan tugas-tugas telah dirinci dan di tempatkan dalam urutan yang benar. (Nugroho, 2009:506-509)

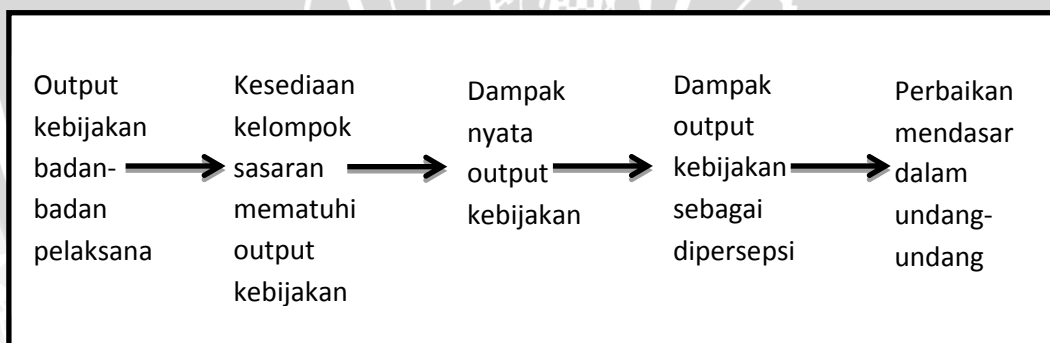
**c. Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier**

Model ini merupakan model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983). Kedua tokoh ini mengemukakan bahwasanya implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model bersifat *Top down and Enforced Mechanism*, selain itu model ini juga disebut sebagai model kerangka analisis implementasi (*A framework for implementation analysis*). Dalam pemikirannya Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier mengatakan bahwa dalam proses implementasi terdapat tiga variabel yang perlu diperhatikan, yaitu:

- 1) Variabel independen, yaitu mudah atau tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
- 2) Variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi

sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana serta keterbukaan pada pihak luar. Selain itu juga perlu memperhatikan variabel di luar kebijakan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, seperti halnya indikator sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik dan komitmen serta kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

- 3) Variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan pemahaman dari lembaga pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata dan pada tahapan revisi terhadap kebijakan yang dibuat. (Nugroho, 2009:505-506).



**Gambar 1 : Tahap tahap dalam proses implementasi (variabel tergantung)**

Sumber : Abdul Wahab (2012: 178)

Tahapan-tahapan ini terpusat pada faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi secara keseluruhan, Abdul Wahab (2012: 203-211), yaitu :

- a. Output-output kebijakan (keputusan-keputusan) dari badan-badan pelaksana

Tahap ini membutuhkan usaha-usaha tertentu dipihak para pejabat disatu atau lebih badan-badan pelaksana. Untuk mempersiapkan analisis teknis

mengenai cara bagaimana aturan-aturan umum dapat diterapkan secara berhasil pada situasi yang lebih konkret. Serta penerapan sesungguhnya aturan-aturan itu di ribuan kasus yang spesifik.

- b. Kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan tersebut  
Kepatuhan terhadap hukum dan keputusan-keputusan administrasi dalam praktiknya, perilaku patuh itu umumnya berhubungan dengan penilaian individu mengenai untung ruginya kalau mereka mengikuti ketentuan-ketentuan undang-undang/ hukum.
- c. Dampak nyata keputusan-keputusan badan pelaksana  
Memusatkan perhatian pada persoalan keselarasan dampak kebijakan dengan tujuan-tujuan resmi yang telah digariskan dalam peraturan. Implementasi suatu undang-undang mungkin karena perubahan-perubahan kondisi kosial, ekonomi, dan teknologi menimbulkan dampak yang berbeda dengan apa yang digariskan dalam tujuan.
- d. Persepsi terhadap dampak keputusan-keputusan tersebut  
Persepsi seorang mengenai dampak kebijakan tertentu mungkin merupakan fungsi dari dampak nyata yang diwarnai oleh nilai-nilai orang yang mempersepsinya. Dengan demikian, secara umum dapat diduga ada korelasi antara sikap awal terhadap suatu undang-undang dengan persepsi serta evaluasi mengenai dampaknya.
- e. Evaluasi sistem politik terhadap undang-undang, baik berupa perbaikan-perbaikan mendasar atau upaya untuk melaksanakan perbaikan dalam muatan/isinya.

Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Daerah (RTRW) merupakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Daerah yang bertujuan sebagai pedoman dalam pelaksanaan penataan ruang yang nantinya digunakan sebagai acuan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan pembangunan, maka Peraturan Daerah tentang RTRW ini adalah kebijakan yang bersifat *Top Down* di mana desain kebijakan berasal dari pemerintah pusat sebagai penyelenggara pemerintahan. Berdasarkan beberapa model implementasi yang telah disampaikan para ahli di atas maka penulis memilih teori implementasi kebijakan dari Daniel Mazmanian

dan Paul Sabatier khususnya tentang variabel tergantung (dependen variabel) sebagai landasan penulisan dan analisis pada pembahasan.

### 3. Implementasi Kebijakan Penataan Ruang

Pengaturan penggunaan ruang wilayah bisa berakibat kerugian pada sebagian masyarakat karena lahan yang dimilikinya tidak bisa bebas digunakan. Dengan demikian, perlu dipertanyakan apa landasannya sehingga negara berhak mengatur penggunaan ruang. Di negara kapitalis pun yang sangat menjunjung tinggi hak milik perorangan, terdapat kesadaran masyarakat bahwa penggunaan lahan memang perlu diatur. Hal ini tidak lain karena manfaat dari pengaturan penggunaan lahan tersebut kepada seluruh masyarakat adalah lebih tinggi dibanding dengan kerugian yang mungkin diderita oleh sekelompok kecil masyarakat (Tarigan, 2012:50).

Penataan ruang menyangkut seluruh aspek kehidupan sehingga masyarakat perlu mendapat akses dalam proses perencanaan. Landasan penataan ruang wilayah di Indonesia adalah Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Setiap rencana tata ruang harus mengemukakan kebijakan makro pemanfaatan ruang berupa :

- a. Tujuan pemanfaatan ruang,
- b. Struktur dan pola pemanfaatan ruang, dan
- c. Pola pengendalian pemanfaatan ruang

Tujuan penataan ruang adalah menciptakan hubungan yang serasi antara berbagai kegiatan di berbagai subwilayah agar tercipta hubungan yang harmonis dan serasi.

Dengan demikian, hal itu mempercepat proses terjadinya kemakmuran dan terjaminnya kelestarian lingkungan hidup. Struktur ruang menggambarkan pola pemanfaatan ruang dan kaitan antar berbagai ruang berdasarkan pemanfaatannya serta hierarki dari pusat permukiman dan pusat pelayanan. Pola pemanfaatan ruang adalah tergambarkannya pemanfaatan ruang secara menyeluruh. Pola pengendalian pemanfaatan ruang adalah kebijakan dan strategi yang perlu ditempuh agar rencana pemanfaatan ruang dapat dikendalikan menuju sasaran yang diinginkan. Pada level kota atau kabupaten, pengendalian sudah berupa ketentuan dan arahan untuk setiap kawasan beserta cara monitoring dan pengawasannya (Tarigan, 2012:58).

Sejalan dengan diberlakukannya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka daerah provinsi, kabupaten/kota berhak melakukan suatu perencanaan tata ruang sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang dibuat masing-masing pemerintah daerah. Ketentuan undang-undang penataan ruang tersebut dijelaskan dalam pasal 13 dan 14, yang menyatakan bahwasannya urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam skala provinsi dan kabupaten/kota meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang. Dalam hal ini lingkup penataan ruang mencakup :

- a. Perencanaan Tata Ruang, yang produknya adalah Rencana Tata Ruang (RTR)
- b. Pemanfaatan Ruang, merupakan pelaksanaan RTR



c. Pengendalian Pemanfaatan Ruang, merupakan pengendalian pelaksanaan RTR

Berkaitan dengan hal tersebut, Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjelaskan mengenai kewenangan pemerintah kota/kabupaten dalam penataan ruang terdapat dalam ketentuan pasal 11 ayat (1) sampai dengan ayat (6) :

1. Wewenang pemerintah daerah Kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:
  - a. Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
  - b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
  - c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
  - d. Kerjasama penataan ruang antar kabupaten.
2. Wewenang pemerintah daerah Kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
  - a. Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
  - b. Pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota;
  - c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.
3. Dalam penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan :
  - a. Penetapan kawasan strategis kabupaten/kota;
  - b. Perencanaan tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota;
  - c. Pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota;
  - d. Pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.
4. Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pemerintah daerah kabupaten/kota mengacu pada pedoman bidang penataan ruang dan petunjuk pelaksanaannya.
5. Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), pemerintah daerah kabupaten/kota:
  - a. Menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
  - b. Melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.
6. Dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, pemerintah daerah

provinsi dapat mengambil langkah menyelesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

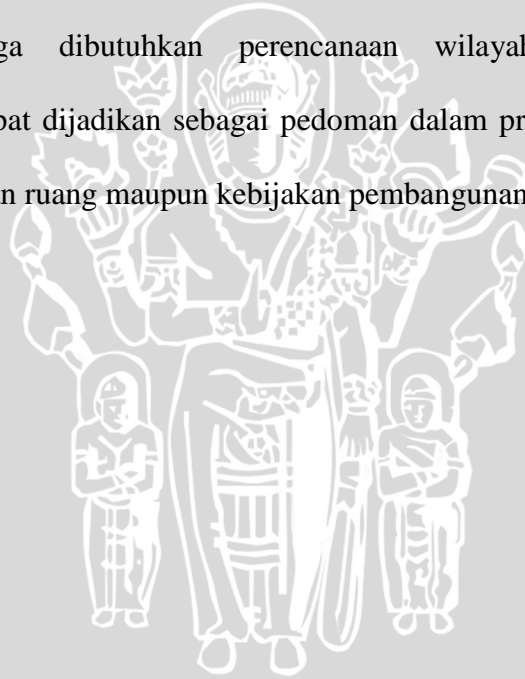
Selanjutnya, pemerintah daerah dalam melaksanakan kewajibannya tersebut haruslah melakukan suatu langkah yang konkret yang disesuaikan dengan kewenangan yang dimilikinya, kewenangan melekat pada pemerintah kabupaten/kota dalam administrasi negara tersebut dengan sikap dan tindak administrasi negara (Ridwan dan Sodik, 2008:89-91). Tahapan pelaksanaan merupakan suatu proses penerjemahan atau perwujudan tujuan dan sasaran kebijaksanaan ke dalam bentuk program, atau proyek spesifik. Sering dikatakan pula bahwa pelaksanaan adalah proses interaksi antara tujuan yang telah dirumuskan dengan tindakan-tindakan yang dilakukan untuk mencapainya.

Ada kecenderungan yang menganggap bahwa peranan perencana berakhir ketika produk rencana telah dihasilkan. Pelaksanaan sering dipandang sebagai serangkaian aktivitas yang sangat berbeda sifatnya dari aktivitas perencanaan sehingga bukan lagi menjadi tanggungjawab perencana, tetapi aparat teknis fungsional pemerintahan (misalnya saja pembangunan prasarana fisik). Jelas bahwa suatu rencana yang baik harus dapat dioprasionalisasikan. Dalam konteks pelaksanaan proyek misalnya, pelaksanaan mengacu pada proses pengubahan sumber daya ke dalam barang dan jasa untuk mendukung perubahan perilaku dalam kelompok sasaran. Dalam proses konteks pelaksanaan inilah perencana berkepentingan. Perannya adalah dalam hal mobilisasi, pengorganisasian, dan manajemen berbagai sumberdaya yang dibutuhkan untuk melaksanakan tindakan-tindakan yang dirumuskan dalam rencana.

Banyak faktor yang mempengaruhi proses pelaksanaan rencana antara lain, (Pontoh dan Kustiawan, 2009: 321) :

- a. Sifat dari proses perencanaan
- b. Organisasi perencanaan dan pelaksanaanya
- c. Isi atau konten rencana
- d. Manajemen proses pelaksanaan

Dari pemaparan di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan penataan ruang harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang telah dibuat sebelumnya. Sehingga dibutuhkan perencanaan wilayah yang bersifat komprehensif agar dapat dijadikan sebagai pedoman dalam proses implementasi baik kebijakan penataan ruang maupun kebijakan pembangunan daerah.



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif, hal ini dikarenakan penelitian ini lebih peka dalam menangkap berbagai fenomena informasi, khususnya yang berkaitan dengan fokus penelitian. Selain itu melalui jenis penelitian ini, maka peneliti dapat menyajikan bentuk secara menyeluruh dalam menganalisis suatu fenomena sosial. Hal ini sejalan dengan pendapat dari Widodo dan Mukhtar dalam Harsono (2006:109) menyatakan bahwa penelitian deskriptif adalah suatu metode yang digunakan untuk menemukan pengetahuan yang seluas-luasnya terhadap obyek penelitian suatu saat tertentu.

Sedangkan, pendekatan yang digunakan peneliti adalah pendekatan kualitatif, hal ini dikarenakan peneliti melakukan pengamatan secara langsung dilapangan, untuk melihat situasi dan kondisi dalam implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam upaya pembangunan daerah. Hal ini sejalan dengan pernyataan dari Kirk dan Miller dalam Moleong (2006:4) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia, baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya. Sedangkan menurut Nawawi dalam Harsono (2006:110) metode deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan

keadaan subyek atau obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana mestinya.

### **B. Fokus Penelitian**

Dalam penelitian ini peneliti menentukan fokus penelitian untuk membatasi studi sehingga penelitian yang dilakukan lebih terarah dan juga dapat menyaring informasi yang lebih relevan. Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya maka fokus dalam penelitian ini, yaitu :

1. Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam upaya pembangunan daerah Kecamatan Kedungkandang
  - a. Perencanaan tata ruang wilayah Kecamatan Kedungkandang
  - b. Pemanfaatan ruang wilayah Kecamatan Kedungkandang
    - 1) Struktur Ruang Kecamatan Kedungkandang
    - 2) Pola Pemanfaatan Ruang Kecamatan Kedungkandang
  - c. Tahapan-tahapan dalam proses Implementasi
    - 1) Output-output kebijakan (keputusan-keputusan) dari badan pelaksana kebijakan penataan ruang Kecamatan Kedungkandang
    - 2) Kepatuhan masyarakat Kedungkandang terhadap kebijakan penataan ruang Kecamatan Kedungkandang
    - 3) Dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan pelaksana kebijakan penataan ruang Kecamatan Kedungkandang

Dalam penelitian ini peneliti membatasi fokus penelitian yang pertama pada poin pertama dan kedua, dengan menggunakan ruang lingkup penataan ruang hanya pada perencanaan dan pemanfaatan ruang tanpa

pola pengendalian pemanfaatan ruang. Serta poin ketiga, peneliti menggunakan tiga dari lima tahap-tahap proses implementasi (variabel tergantung) oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Abdul Wahab (2012:203). Hal ini dikarenakan peneliti memfokuskan penelitian hanya pada proses implementasi, atau sejauh mana pelaksanaan RTRW untuk Kecamatan Kedungkandang. Sedangkan alasan peneliti hanya menggunakan tahap-tahap proses implementasi (variabel tergantung) adalah karena variabel ini mempengaruhi proses implementasi secara keseluruhan. Harapannya ruang lingkup dan tahapan lainnya bisa dikembangkan oleh peneliti-peneliti selanjutnya.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi RTRW di Kecamatan Kedungkandang dalam upaya pembangunan daerah
  - a. Faktor Pendukung
  - b. Faktor Penghambat

### **C. Pemilihan Lokasi dan Situs Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan tempat peneliti melihat keadaan dari obyek yang diteliti untuk mendapatkan data-data yang akurat. Dalam hal ini lokasi penelitian berada di Kecamatan Kedungkandang, Kota Malang. Alasan peneliti memilih lokasi penelitian di Kecamatan Kedungkandang Kota Malang telah dijelaskan pada latar belakang penelitian. Sedangkan yang dimaksud dengan situs penelitian adalah lokasi yang dijadikan sebagai tempat untuk memperoleh data dan informasi yang digunakan untuk menjawab permasalahan sesuai dengan fokus penelitian yang diteliti. Situs dalam penelitian ini adalah

1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Malang.
2. Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang
3. Kantor Kecamatan Kedungkandang

Pemilihan situs ini dikarenakan pada lokasi tersebut terdapat data dan informasi yang akurat dan relevan dengan permasalahan implementasi RTRW dalam upaya pembangunan daerah kedungkandang.

#### **D. Sumber Data**

Sumber data keberadaannya memegang peranan yang sangat penting dalam sebuah penelitian. Oleh karena itu dalam penelitian ini peneliti menentukan siapa saja dan data apa saja yang harus didapatkan untuk menjawab fokus dan tujuan dari penelitian. Sumber data dalam penelitian yaitu orang-orang, peristiwa-peristiwa, dan dokumen-dokumen. Beberapa jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah:

##### **1. Data Primer**

Kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai digunakan sebagai data utama. Dalam penelitian ini data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan orang-orang yang terlibat. Adapun informan yang memberikan data melalui kegiatan wawancara terkait penelitian ini adalah:

- a. Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang
- b. Bapak Ir. Waskito Widyarmono sebagai Kepala Seksi Konstruksi Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang

- c. Bapak Tedy S. Sumana selaku Kabid Perumahan dan Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang
- d. Ibu Indah Pragawati, bagian Penyusunan Program Kantor Kecamatan Kedungkandang,
- e. Bapak Nugraha Tri Utama bagian staf Pemberdayaan Masyarakat (PMK) Kantor Kecamatan Kedungkandang

## 2. Data Sekunder

Data yang terlebih dahulu dikumpulkan dan dilaporkan oleh orang di luar diri peneliti sendiri. Walaupun yang dikumpulkan itu sebenarnya adalah data yang asli. Dalam penelitian ini data sekunder yang diperoleh dari arsip dan dokumen-dokumen resmi yang ada baik bagi instansi pembuat perencanaan maupun instansi pelaksana Penataan Ruang Kecamatan Kedungkandang Kota Malang. Selain itu juga berasal dari buku-buku, ataupun makalah yang mendukung. Adapun data sekunder yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah:

- a. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang tahun 2010-2030
- b. Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Timur Kota Malang
- c. Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Tenggara Kota Malang
- d. Studi Arah dan Prioritas Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Kota Malang



- e. Gambaran Umum tentang Kota Malang khususnya Kecamatan Kedungkandang.

### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara yaitu:

#### **1. Wawancara**

Wawancara dilakukan peneliti sebagai teknik pengumpulan data atau mendapatkan informasi penting dengan melakukan tanya jawab mendalam kepada orang-orang yang bersangkutan. Dalam penelitian kualitatif, sering menggabungkan teknik observasi partisipatif dengan wawancara mendalam.

#### **2. Observasi**

Peneliti melakukan observasi terhadap subjek, perilaku subjek selama wawancara, interaksi subjek dengan peneliti dan hal-hal yang dianggap relevan sehingga dapat memberikan data tambahan terhadap hasil wawancara.

#### **3. Dokumentasi**

Peneliti melakukan dokumentasi dilakukan dengan cara memperoleh data dari mempelajari, mencatat, atau membuat salinan dari dokumen-dokumen, arsip-arsip, ataupun literatur yang terkait dan berhubungan dengan obyek atau permasalahan dalam penelitian.

### **F. Instrumen Penelitian**

Instrumen penelitian merupakan alat bantu yang digunakan dalam proses pengumpulan data yang berwujud sarana atau benda. Instrument yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Peneliti Sendiri

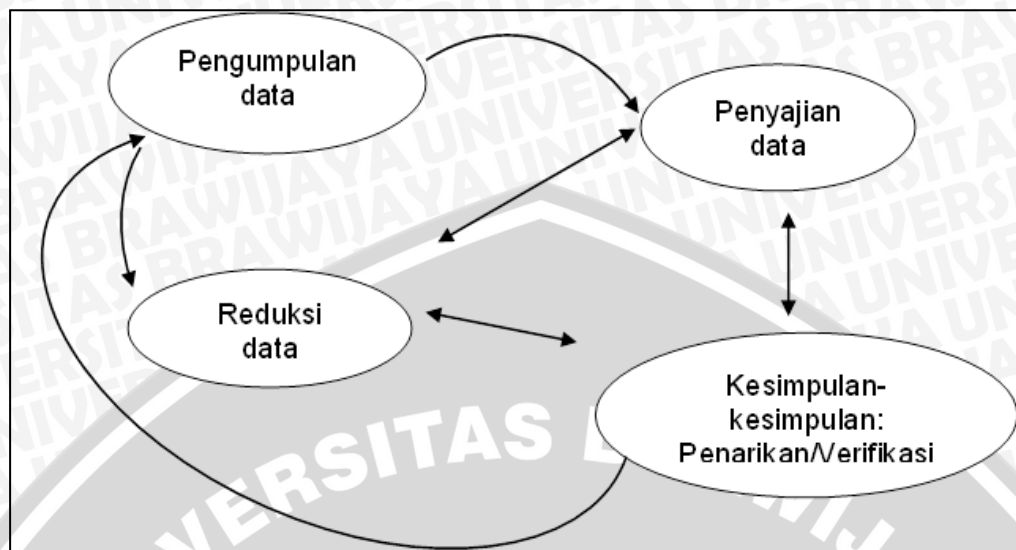
Peneliti sebagai instrumen utama (*instrument guide*) dengan menggunakan panca indera untuk menyaksikan dan mengamati proyek atau fenomena dalam penelitian. Dalam hal ini pengumpulan data lebih tergantung pada diri peneliti sendiri.

2. Pedoman Wawancara (*Interview Guide*)

Serangkaian pertanyaan yang ditanyakan kepada responden dan ini digunakan sebagai petunjuk pada saat melakukan wawancara.

### **G. Metode Analisis**

Pada penelitian ini penulis, penulis menggunakan analisis yang dianggap sesuai untuk menginterpretasikan fenomena yang diteliti yaitu melalui analisis deskriptif. Penelitian deskriptif tidak dimaksudkan menguji data tetapi hanya berusaha menggambarkan apa adanya tentang suatu variabel, gejala atau keadaan. Selanjutnya dalam menganalisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber yaitu wawancara, pengamatan dan pencatatan maupun laporan yang ada. Dalam penelitian ini digunakan analisis data model interaktif (Miles dan Huberman, 1992 :18-21) dengan prosedur yang dapat digambarkan sebagai berikut :



**Gambar 2: Prosedur Analisis data**

*Sumber: Miles dan Huberman (1992:20)*

Berikut ini penjelasan dari kegiatan analisis data :

1. Pengumpulan Data

Peneliti melakukan pengumpulan data melalui tiga teknik yaitu : Observasi (pengamatan), *Interview* (wawancara) dan Dokumentasi. Hal ini dikarenakan data yang diinginkan oleh peneliti dilapangan berbeda dan tidak selalu berbentuk dokumen akan tetapi bisa berbentuk pernyataan maupun gambar. Oleh karena itu peneliti melakukan kegiatan wawancara untuk mendapatkan informasi yang mendalam dari beberapa informan terhadap pengamatan yang dilakukan oleh peneliti, maupun dokumen yang didapatkan oleh peneliti.

2. Reduksi Data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang

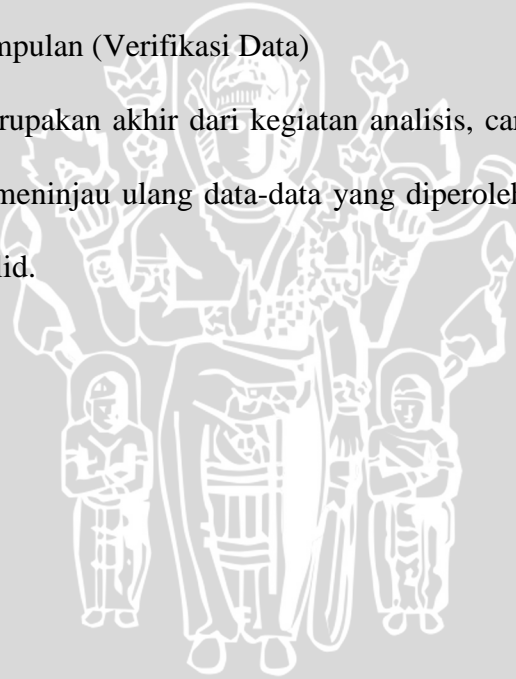
muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Hal ini digunakan untuk mempertajam, menggolongkan, mengarahkan, dan membuang yang tidak perlu. Data dalam penelitian ini didapat dari hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi yang telah dilakukan oleh peneliti sendiri.

### 3. Penyajian Data

Penyajian data didapat dari apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan. Hal ini dilakukan untuk memudahkan peneliti melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari data penelitian.

### 4. Penarikan Kesimpulan (Verifikasi Data)

Kesimpulan merupakan akhir dari kegiatan analisis, cara yang digunakan adalah dengan meninjau ulang data-data yang diperoleh di lapangan agar data tersebut valid.



## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

##### 1. Gambaran Umum Kota Malang

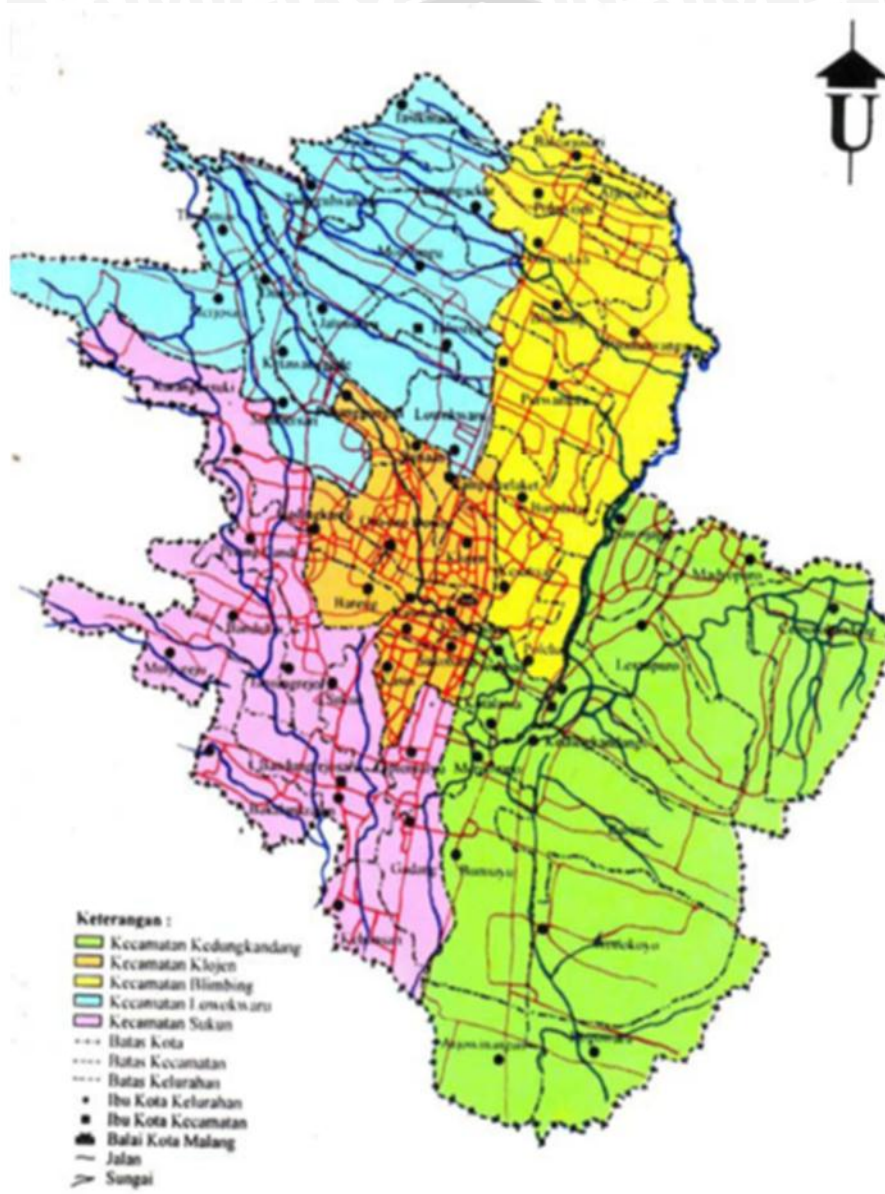
###### a. Kondisi Geografis

Malang merupakan kota terbesar kedua di Jawa Timur setelah Surabaya. Kota Malang berada di tengah-tengah wilayah administrasi Kabupaten Malang dengan wilayah batas administrasi sebagai berikut:

1. Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau
2. Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang
3. Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Singosari dan Kecamatan Karangploso
4. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji

Kota Malang terletak pada ketinggian antara 429 - 667 meter di atas permukaan air laut, 112,06° - 112,07° Bujur Timur dan 7,06° - 8,02° Lintang Selatan, dengan dikelilingi gunung dengan karakteristik wilayah pegunungan. Kondisi udara yang berhawa sejuk dan kering, curah hujan rata-rata tiap tahun 1833 mm dan kelembaban udara rata-rata 72%. Salah satu lokasi yang paling tinggi adalah Pegunungan Buring yang terletak di sebelah Timur Kota Malang. Dari atas pegunungan ini terlihat jelas arah Barat terdapat barisan Gunung Kawi dan Panderman, sebelah Utara adalah Gunung Arjuno, sebelah Timur adalah

Gunung Semeru. Sedangkan sungai yang mengalir di wilayah Kota Malang adalah Sungai Brantas, Sungai Amprong dan Sungai Bango. Berikut merupakan peta Kota Malang.



**Gambar 3 :**

**Peta Wilayah Kota Malang**

Kontur Kota Malang terdiri dari dataran tinggi yang cukup luas di bagian selatan sehingga cocok untuk difungsikan sebagai pusat kegiatan industri, bagian utara merupakan dataran tinggi yang subur sehingga cocok untuk pertanian. Bagian timur merupakan dataran tinggi dengan keadaan kurang subur serta bagian barat dengan dataran tinggi yang amat luas sehingga cocok difungsikan sebagai kawasan pendidikan.

#### b. Kependudukan

Mengingat perkembangan kota yang sedemikian pesat, maka terjadi pula penambahan penduduk, yang pada gilirannya akan meningkatkan kebutuhan pelayanan umum. Rekapitulasi jumlah penduduk Kota Malang tahun 2013 tertera pada Tabel 4 berikut :

**Tabel 1:**  
**Rekapitulasi Jumlah Penduduk Per Kecamatan**  
**Tahun 2013**

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk	Laki-laki	Perempuan
1.	Blimbing	185.187	92.745	92.442
2.	Klojen	107.212	52.605	54.607
3.	Kedung Kandang	191.851	96.343	95.508
4.	Sukun	191.229	95.988	95.241
5.	Lowokwaru	160.894	80.419	80.475
	<b>Jumlah</b>	<b>836.373</b>	<b>418.100</b>	<b>418.273</b>

Sumber : Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang tahun 2013

Berdasarkan Tabel tersebut di atas terlihat bahwa penduduk Kota Malang cukup banyak yaitu 836,373. Dengan jumlah penduduk yang semakin besar, hal ini akan berdampak pada makin tingginya kebutuhan masyarakat terhadap penyediaan sarana dan prasarana perkotaan, seperti perumahan, listrik, air bersih

serta sarana dan prasarana lainnya. Kondisi ini belum termasuk siswa dan mahasiswa yang tidak menjadi penduduk tetap Kota Malang, yang tentunya juga memerlukan sarana dan prasarana perkotaan.

Luas wilayah Kota Malang sebesar 110,06 km<sup>2</sup>, terbagi di masing-masing kecamatan, dengan luas wilayah sebagai berikut : Kecamatan Blimbing seluas 17,77 km<sup>2</sup>, Kecamatan Kedungkandang seluas 39,89 km<sup>2</sup>, Kecamatan Klojen seluas 8,83 km<sup>2</sup>, Kecamatan Lowokwaru seluas 22,60 km<sup>2</sup> dan Kecamatan Sukun seluas 20,97 km<sup>2</sup>. Perkembangan kepadatan penduduk yang paling cepat berada di wilayah Kecamatan Kedung kandang dan Kecamatan Lowokwaru, sedangkan perkembangan kepadatan penduduk yang paling lambat bahkan semakin menurun adalah berada di wilayah Kecamatan Klojen. Perkembangan kepadatan penduduk di Kecamatan Klojen yang semakin menurun tersebut salah satunya adalah karena wilayah Kecamatan Klojen merupakan pusat kota yang mana perubahan fungsi lahan lebih dominan menjadi tempat perdagangan dan jasa daripada menjadi tempat permukiman selain faktor mobilisasi penduduk.

## **2. Gambaran Umum Wilayah Kecamatan Kedungkandang**

### **a. Sejarah Kecamatan Kedungkandang**

Pada tahun 1767 daerah Malang diperintah oleh seorang Adipati Malojo Kusumo yang kemudian menyerah kalah kepada kompeni. Untuk memperkuat kedudukannya. Kompeni mendirikan benteng pertahanan ditepi sungai Brantas (Rumah Sakit “Saiful Anwar” sekarang). Disusul dengan mendirikan rumah



tinggal Belanda (*loge*) di kanan kiri benteng yang kemudian oleh orang Malang. Kata *loge* disebut *loji*.

Tanggal 1 April 1914 Malang ditetapkan sebagai *gemeente* pemerintahan yang diurus oleh Dewan Kota (*Gemeenterad*). Tanggal 12 November 1918 Dewan Kota hasil pemilihan terbentuk. Tahun 1919 ditunjuk *Burgemeester* pertama yaitu H.I Bussemaker. Tahun 1930 ada perubahan Desa menjadi Dinas Pemerintahan Lingkungan. Pada Tahun 1942, pada jaman Jepang ada pembagian wilayah untuk *Burgemeester* yaitu hanya wilayah kota yang membawahi empat Lingkungan atau empat *Wijkmeester*, diantaranya :

- 1) Lingkungan I
- 2) Lingkungan II
- 3) Lingkungan III
- 4) Lingkungan IV

Setelah Tahun 1942 daerah *Burgemeester* dibagi menjadi 3 Kecamatan yaitu Kecamatan Klojen, Blimbing dan Kedungkandang. Kecamatan Kedungkandang I *Wijkmeester*/Lingkungan dan ditambah 12 desa (Lingkungan I, Desa Kesatriyan, Gadang, Kebonsari, Bandungrejosari, Buring, Wonokoyo, Bumiayu, Kedungkandang, Sawojajar, Lesanpuro, Madyopuro, dan Polehan. Pembagian wilayah Lingkungan dan desa kemudian diatur oleh Perda no. 4 Tahun 1967.

Berdasarkan SK Mendagri No. 140-150 tanggal 22 September 1980 dan No. 140-135 tanggal 14 Februari 1981 status desa menjadi kelurahan dan Lingkungan dipecah menjadi beberapa kelurahan dengan rincian sebagai berikut :

- 1) Lingkungan I menjadi : Kelurahan Kotalama, Mergosono dan Jodipan.

- 2) Lingkungan II menjadi : Kelurahan Kiduldalem, Sukoharjo dan Ciptomulyo
- 3) Lingkungan III menjadi : Kelurahan Kauman, Kasin dan Sukun
- 4) Lingkungan IV menjadi : Kelurahan Klojen, Oro-oro Dowo, Samaan, dan Rampal Celaket
- 5) Lingkungan V menjadi : Kelurahan Bareng, Tanjungrejo, Gading Kasri, Pisang Candi, Penaggungan, Sumpersari, Ketawanggede dan Dinoyo

Kecamatan Kedungkandang membawahi 15 Kelurahan dan desa yaitu Lingkungan I (Kelurahan Mergosono, Kotalama dan Jodipan). Desa Gadang Kebinsari, Bandungrejosari, Polehan, Kedungkandang, Buring, Bumiayu, Wonokoyo, Lesanpuro, Madyopuro, Sawojajar, dan Kesatriyan. Tahun 1988 Kotamadya daerah Tingkat II Malang wilayahnya mendapat tambahan 12 desa dari Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Malang, dan dari 3 kecamatan yang ada dipecah (Dikembangkan) menjadi lima kecamatan yaitu Kecamatan Kedungkandang, Klojen, Blimbing, Lowokwaru, dan Sukun. dari pengembangan wilayah ini, 3 Kelurahan di wilayah Kecamatan kedungkandang dimasukkan ke wilayah Kecamatan Blimbing yaitu Kelurahan Jodipan, Polehan dan Kesatriyan. Selanjutnya, 3 (tiga) Kelurahan di Kecamatan Kedungkandang dimasukkan di wilayah Kecamatan Sukun yaitu Kelurahan Gadang, Kebonsari, dan Bandungrejosari. sedangkan wilayah Kecamatan Kedungkandang ditambah 3 (tiga) desa yang berasal dari wilayah Kabupaten Malang yaitu (Desa Arjowinangun, Tlogowaru, dan Cemorokandang).

## b. Kondisi Fisik Dasar Wilayah

### 1) Letak geografis

Kecamatan Kedungkandang terletak di bagian Timur wilayah Kota Malang dengan luas wilayah 39,89 km<sup>2</sup>. Terdiri atas 12 (duabelas) Kelurahan sebagai berikut:

**Tabel 2 :**  
**Kelurahan dan Luasnya**

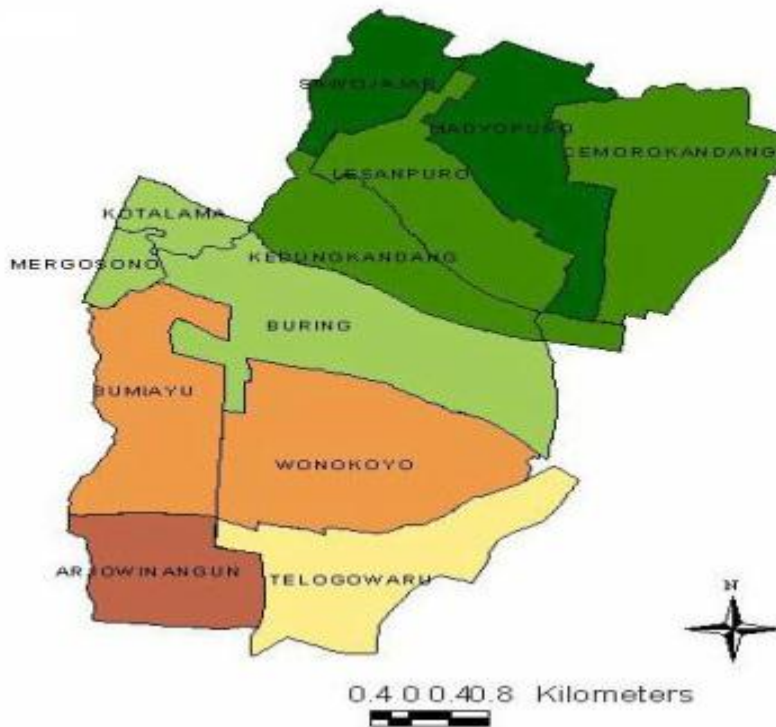
No.	Kelurahan	Luas (km <sup>2</sup> )	persentase luas (%)
1	Arjowinangun	2,87	7,19
2	Tlogowaru	3,86	9,68
3	Wonokoyo	5,58	13,99
4	Bumiayu	3,86	9,86
5	Buring	5,53	13,86
6	Mergosono	0,56	1,4
7	Kotalama	0,86	2,16
8	Kedungkandang	4,94	12,38
9	Sawojajar	1,81	4,54
10	Madyopuro	3,49	8,75
11	Lesanpuro	3,73	9,35
12	Cemorokandang	2,8	7,02
<b>Jumlah</b>		<b>38,89</b>	<b>100%</b>

Sumber : Kedungkandang dalam angka (2013:1)

Kecamatan Kedungkandang terletak pada :

112°36'14" – 112°40'42" Bujur Timur

077°36'38" – 008°01'57" Lintang Selatan

**PETA KECAMATAN KEDUNGKANDANG**

**Gambar 4 : Peta Kecamatan Kedungkandang**

*Sumber : Kedungkandang dalam Angka (2013)*

## 2) Kondisi Topografi

Kecamatan Kedungkandang memiliki ketinggian rata-rata dari permukaan air laut antara 440-460 meter. Pada wilayah ini terbentang Pegunungan Buring yang terletak di beberapa kelurahan yaitu (Kelurahan Tlogowaru, Wonokoyo, Buring, Kedungkandang, Madyopuro, dan Cemorokandang). Sungai-sungai yang mengalir di wilayah Kecamatan Kedungkandang adalah Sungai Bango, Sungai Brantas, Sungai Amprong dan beberapa sungai kecil lainnya.

### 3) Kadar Udara

Rata-rata masih mencapai 24'08' C kelembapan 7,26% (udara sejuk kering). Penyebaran hujan sebagai berikut :

Bulan basah selama 5 bulan biasanya pada bulan Nopember – Maret

Bulan kering selama 4 bulan biasanya pada bulan Juli – Oktober

Bulan lembab selama 3 bulan biasanya pada bulan April, Mei, dan Juni.

### 4) Batas administratif

Kecamatan Kedungkandang dibatasi oleh wilayah daratan lain sebagai berikut :

Sebelah Utara : Kecamatan Pakis Kabupaten Malang

Sebelah Timur : Kecamatan Tumpang dan Kecamatan Tajinan Kabupaten Malang

Sebelah Selatan : Kecamatan Tajinan dan Pakisaji Kabupaten Malang

Sebelah Barat : Kecamatan Klojen, Kecamatan Sukun, dan Kecamatan Blimbing

### c. Karakteristik Kependudukan

#### 1) Kependudukan

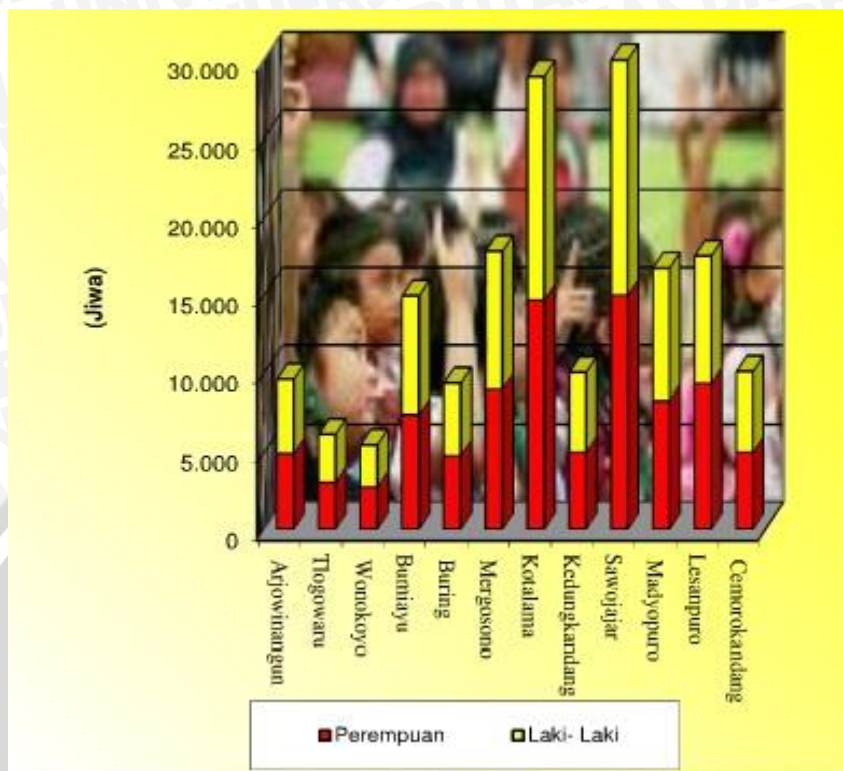
Kecamatan Kedungkandang terdiri atas 12 kelurahan, yang semuanya tercakup dalam 114 RW atau 855 RT dengan jumlah penduduk 175.967 jiwa dan luas wilayah 39,89 km<sup>2</sup> berarti mempunyai kepadatan penduduk rata-rata 4.411 jiwa/km<sup>2</sup>. Kelurahan yang paling padat adalah Kotalama dengan kepadatan 33.591 jiwa/km<sup>2</sup>. Sebaliknya Kelurahan yang paling jarang adalah Tlogowaru dengan kepadatan 971 jiwa/km<sup>2</sup>. Untuk penjelasan lebih lanjut dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

**Tabel 3 :**  
**Jumlah dan Kepadatan Penduduk per Kelurahan Kecamatan**  
**Kedungkandang**

No.	Kelurahan	Jumlah RT	Jumlah RW	Jumlah penduduk	Kepadatan Penduduk
1	Arjowinangun	57	9	9.519	3.317
2	Tlogowaru	37	8	609	1.578
3	Wonokoyo	25	5	5.417	971
4	Bumiayu	57	6	14.904	3.861
5	Buring	38	9	9.282	1.678
6	Mergosono	77	6	17.781	31.752
7	Kotalama	141	11	28.888	33.591
8	Kedungkandang	49	7	9.972	2.019
9	Sawojajar	118	16	29.934	16.538
10	Madyopuro	108	15	16.692	4.783
11	Lesanpuro	92	11	17.465	4.682
12	Cemorokandang	56	11	10.023	358
<b>Jumlah</b>		<b>855</b>	<b>114</b>	<b>175.967</b>	<b>4.411</b>

Sumber : *Kedungkandang dalam Angka (2013:5)*

Kegiatan administrasi kependudukan mencatat bahwa angka pertumbuhan alamiah sebesar 0,79 %, dengan angka kelahiran kasar (CBR) sebesar 12,99 dan angka kematian kasar (CDR) 5,10 artinya di Kecamatan Kedungkandang, selama tahun 2012 tiap 1000 penduduk terjadi 12 sampai dengan 13 kelahiran dan 5 kematian. Pada tahun 2012, Angka Kelahiran Kasar (CBR) turun dibanding Angka Kelahiran Kasar (CBR) Tahun 2012, hal ini salah satu indikator bahwa penekanan pertumbuhan penduduk cukup berhasil. Berikut ini gambar jumlah penduduk berdasarkan jenis kelamin :



**Gambar 5 : Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin 2012**  
 Sumber : *Kedungkandang dalam angka (2013:7)*

**2) Pendidikan**

Di wilayah Kecamatan pada Tahun 2007 sudah dibangun sebuah sekolah TK dan SDN Nasional yang bertaraf Internasional. Dimana sekolah tersebut berada di wilayah Kelurahan Tlogowaru dan pada tahun 2011 telah berdiri SMA negeri 10 (*Sampoerna Foundation*) salah satu sekolah yang didukung oleh pihak swasta. Sedangkan sejak tahun 2009 di wilayah Kelurahan Bumiayu sudah didirikan Universitas Terbuka Malang. Sehingga di wilayah Kecamatan Kedungkandang terdapat 4 perguruan tinggi.

### 3) Kesehatan

Di wilayah Kecamatan Kedungkandang dari 1.552 bayi yang diperiksa, hanya 49,16% yang diberi ASI Eksklusif yaitu hanya 763 bayi. Pada tahun 2012 di Kedungkandang terjadi 14 kasus balita gizi buruk. Kasus gizi buruk ini turun dibanding tahun 2011 sebanyak 15 kasus., hal ini mencerminkan terus membaiknya gizi balita. Kasus gizi buruk tersebar di 3 (Tiga) Puskesmas sedangkan yang paling banyak ada di wilayah kerja Puskesmas Arjowinangun sejumlah 8 (delapan) kasus gizi buruk. Pada tahun 2012 juga tercatat bahwa jumlah ibu bersalin sebanyak 3083 orang, sedangkan jumlah persalinan yang ditolong oleh tenaga medis sebanyak 76,84 %.

#### d. Kondisi perekonomian

##### 1) Perdagangan dan Jasa

Untuk fasilitas perekonomian wilayah Kecamatan Kedungkandang terdapat 7 (tujuh) pasar permanen, yang mana 1 (satu) pasar belum beroperasi secara maksimal (Pasar Tlogowaru) dengan jumlah pedagang yang dibedakan sebanyak 313 orang, pedagang emperan sebanyak 1287 orang sedangkan PKL sebanyak 1304 orang.

##### 2) Pertanian

Kecamatan Kedungkandang merupakan kecamatan yang masih potensi dibidang pertanian dibanding empat kecamatan yang lain di Kota Malang. Selama tahun 2012 luas tanam tanaman padi 578 ha dan luas panen tanaman padi adalah 578 hektar dengan rata-rata produksi 6,79 tn per hektar. Sedangkan untuk tanaman Jagung seluas 254,5 ha dengan rata-rata produksi 4,47 ton. Selain itu



Kecamatan Kedungkandang juga potensi untuk peternakan sapi, hal ini terbukti jumlah sapi yang ada masih cukup banyak yaitu 2491 ekor. Luas lahan pertanian tiap tahun mengalami penurunan dikarenakan adanya lahan pertanian alihfungsi ke lahan bukan pertanian. Hal ini dikarenakan wilayah Kecamatan Kedungkandang merupakan wilayah pengembangan pembangunan di Kota Malang.

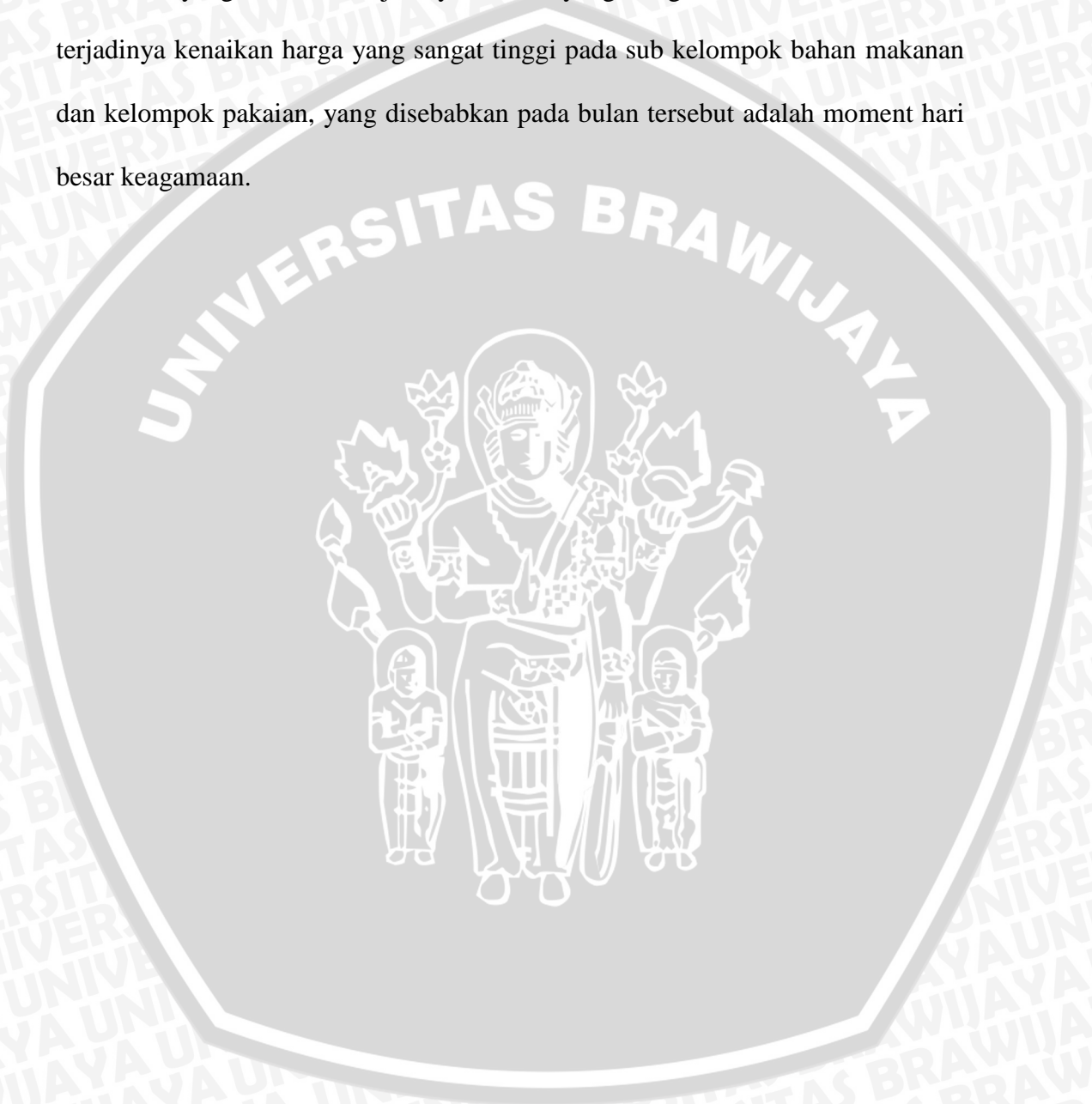
### 3) Industri

Data industri di peroleh dari hasil pencacahan lengkap (semua industri) yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik setiap tahun. Industri dibedakan menjadi industri besar dan sedang. Industri besar yaitu jumlah tenaga kerja 100 orang atau lebih, sedangkan industri sedang jumlah tenaga kerja 20 – 99 orang. Di wilayah Kecamatan Kedungkandang jumlah industri sedang sebanyak 14 (empatbelas) perusahaan sedangkan industri besar sebanyak 6 (enam) perusahaan. Industri yang paling dominan dalam penyerapan tenaga kerja adalah industri pengolahan tembakau dan rokok dengan penyerapan tenaga kerja cukup besar yaitu 1301 orang sedangkan selanjutnya adalah industri makanan dan minuman yang menyerap tenaga kerja 191 orang.

### 4) Keuangan

Indeks Harga Konsumen (IHK) adalah indeks yang diperoleh dari hasil perbandingan Nilai Konsumsi pada bulan berjalan dengan Nilai Konsumsi dasar hasil SBH. Angka indeks ini sebagai dasar perhitungan inflasi. Inflasi adalah suatu perubahan indeks harga dari waktu ke waktu. Indeks Harga Konsumen (IHK) dan inflasi secara kumulatif di Kota Malang sebesar 4,60., pda bulan maret

inflasi sangat rendah yaitu sebesar 0,01 sedangkan inflasi yang sangat besar terjadi pada bulan Agustus sebesar 1,04 kemudian pada bulan Desember sebesar 0,70. Hal yang memicu terjadinya inflasi yang sangat besar tersebut adalah terjadinya kenaikan harga yang sangat tinggi pada sub kelompok bahan makanan dan kelompok pakaian, yang disebabkan pada bulan tersebut adalah moment hari besar keagamaan.



## **B. Penyajian Data**

### **1. Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Upaya Pembangunan Daerah Perkotaan**

Ruang yang meliputi ruang darat, ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediaannya tidak tak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut, dan untuk mewujudkan ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan perlu dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Hal itu berarti perlu adanya suatu kebijakan daerah tentang penataan ruang yang dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan, baik oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, maupun masyarakat, harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Kebijakan Penataan Ruang khususnya di Kecamatan Kedungkandang secara hierarki menggunakan dasar hukum sebagai berikut :

- a) Undang-undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- b) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- c) Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

- d) Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
- e) Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
- f) Peraturan Daerah Provinsi No. 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Timur tahun 2011-2031
- g) Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030
- h) Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Timur Kota Malang
- i) Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Tenggara Kota Malang

Sejalan dengan diberlakukannya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka daerah provinsi, kabupaten/kota berhak melakukan suatu perencanaan tata ruang sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang dibuat masing-masing pemerintah daerah. Ketentuan undang-undang penataan ruang tersebut dijelaskan dalam pasal 13 dan 14, yang menyatakan bahwasannya urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam skala provinsi dan kabupaten/kota meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang. Dalam hal ini lingkup penataan ruang mencakup :

- a. Perencanaan Tata Ruang, yang produknya adalah Rencana Tata Ruang (RTR)
- b. Pemanfaatan Ruang, merupakan pelaksanaan RTR

- c. Pengendalian Pemanfaatan Ruang, merupakan pengendalian pelaksanaan RTR

Berkaitan dengan hal tersebut, Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjelaskan mengenai kewenangan pemerintah kota/kabupaten dalam penataan ruang terdapat dalam ketentuan pasal 11 ayat (1) sampai dengan ayat (2) :

1. Wewenang pemerintah daerah Kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:
  - a. Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
  - b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
  - c. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan
  - d. Kerjasama penataan ruang antar kabupaten.
2. Wewenang pemerintah daerah Kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
  - a. Perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota;
  - b. Pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota;
  - c. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjadi acuan perubahan rencana tata ruang wilayah Kota Malang. Sebagai pelaksanaan lebih lanjut ketentuan pasal 78, yang menyatakan semua peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-undang ini diberlakukan. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Kota Malang mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030. Dinamisnya perkembangan pemanfaatan ruang Kota Malang perlu direncanakan menyeluruh dengan melibatkan seluruh

keterkaitan antar sektor, antara wilayah yang berbatasan, dan seluruh stakeholder untuk mewujudkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang yang diinginkan.

Pembangunan Kota Malang diarahkan menuju visi “Terwujudnya Kota Malang sebagai Kota Pendidikan yang Berkualitas, Kota Sehat dan Ramah Lingkungan, Kota Pariwisata yang Berbudaya, Menuju Masyarakat yang Maju dan Mandiri,” yang tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang Tahun 2010-2030 pasal 2. Kemudian, pada pasal 3 dijelaskan mengenai misi Pembangunan Kota Malang, yaitu :

- Misi 1 : Mewujudkan dan Mengembangkan Pendidikan yang Berkualitas;
- Misi 2 : Mewujudkan Peningkatan Kesehatan Masyarakat;
- Misi 3 : Mewujudkan Penyelenggaraan Pembangunan yang Ramah Lingkungan;
- Misi 4 : Mewujudkan Pemerataan Perekonomian dan Pusat Pertumbuhan Wilayah Sekitarnya;
- Misi 5 : Mewujudkan dan Mengembangkan Pariwisata yang Berbudaya;
- Misi 6 : Mewujudkan Pelayanan Publik yang Prima.

Dalam mewujudkan misi 4 maka pemerintah Daerah Kota Malang melakukan upaya pembangunan kawasan-kawasan agar tidak terjadi ketimpangan pembangunan. Pada RTRW sebelumnya, yaitu Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah tahun 2001-2011 pasal 10 (sudah tidak berlaku) menyebutkan bahwa Kota Malang dibagi menjadi 5 Bagian Wilayah Kota (BWK) yang masing-masing mewakili satu kecamatan. Pengembangan pusat pelayanan BWK yang perlu dipacu perkembangannya adalah pusat pelayanan yang ada di BWK Malang Barat Daya dan BWK Malang Tenggara.

Kawasan Malang Tenggara yang dimaksud adalah Seluruh Batas Administrasi Kecamatan Kedungkandang. Hal ini sesuai dengan pernyataan dari Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang:

“Perhatian Pemerintah Daerah Kota Malang sudah tertuju pada Kawasan Timur ini sejak tahun ‘80-‘90 an. Awalnya kami diberikan mandat untuk melakukan studi Kota Satelit Kawasan Buring dalam upaya membangun pusat pemukiman. Sekarang ini Kawasan Buring memang sudah menjadi pusat permukiman penduduk. Kemudian, kami memperluas menjadi studi arahan dan prioritas percepatan pembangunan Kawasan Timur Kota Malang, yang meliputi seluruh Kawasan Kecamatan Kedungkandang. Sebenarnya kami memang memprioritaskan pembangunan Kota Malang bagian Timur dan Tenggara. Tidak ada indikator tertentu yang kami gunakan untuk menyebut wilayah Kedungkandang tertinggal, kami juga tidak menyebutnya tertinggal. Hanya saja pembangunan secara fisik memang belum terlalu banyak dan masih banyak lahan kosong atau lahan belum terbangun.”

(hasil wawancara pada tanggal 17 April 2014 pada pukul 10.00)

Kecamatan Kedungkandang terletak antara Kawasan Timur hingga Tenggara Kota Malang sehingga dalam penyebutan nama Kawasan ini sering menggunakan istilah kedua nama arah tersebut. Kemudian dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang pasal 20, Kecamatan Kedungkandang termasuk ke dalam 2 (dua) sub pusat pelayanan kota, yaitu :

Sub pusat pelayanan kota yang berada di kawasan Perumahan Sawojajar, Vellodrom dan sekitarnya, serta Perumahan Buring dan sekitarnya, melayani Sub Wilayah Kota Malang Timur, meliputi sebagian wilayah Kecamatan Kedungkandang dan sebagian wilayah Kecamatan Blimbing, dengan fungsi :

- a) Pelayanan primer : perkantoran, sarana olahraga, industri dan perumahan;
- b) Pelayanan sekunder : perdagangan dan jasa, peribadatan, pendidikan, fasilitas umum, dan RTH;

Sub pusat pelayanan kota berada di Pasar Gadang dan sekitarnya, kawasan Jalan Mayjen Sungkono dan sekitarnya, serta Jalan Satsuit Tubun – Gadang – Bumiayu dan sekitarnya, melayani Sub wilayah kota Malang Tenggara, meliputi sebagian wilayah Kecamatan Sukun dan sebagian Kecamatan Kedungkandang, dengan fungsi :

- a) Pelayanan primer : perkantoran, perdagangan dan jasa, pusat olah raga, gedung pertemuan, industri, dan perumahan;
- b) Pelayanan sekunder : perdagangan dan jasa, peribadatan, pendidikan dan fasilitas umum, serta RTH

Ketentuan lebih lanjut terkait pembagian sub pusat pelayanan kota di atas, yaitu Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) untuk setiap Sub Wilayah Kota dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis akan disusun selambat-lambatnya 24 (dua puluh empat) bulan setelah diundangkannya Peraturan Daerah ini. Oleh karena itu, saat ini BAPPEDA sedang melakukan proses penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Namun, saat ini telah ada Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) terkait dengan Rencana Detail Tata Ruang Kota Malang. Ranperda tersebut secara garis besar berisi tentang kebijakan, strategi dan rencana terinci penataan ruang sub Bagian Wilayah Kota (BWK).

#### **a. Perencanaan Tata Ruang Wilayah Kecamatan Kedungkandang**

Rencana penataan ruang Kecamatan Kedungkandang termuat dalam :

- a. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang Tahun 2010-2030
- b. Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Timur Kota Malang
- c. Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Tenggara Kota Malang



d. Studi Arah dan Prioritas Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Kota Malang

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang mencakup kebijakan, strategi dan rencana penataan ruang Kota Malang secara menyeluruh (makro). Namun, di dalamnya memuat secara garis besar beberapa rencana penataan ruang terkait Kecamatan Kedungkandang yang nantinya akan dijabarkan lebih rinci dalam Rencana Detail Tata Ruang Malang Timur dan Malang Tenggara. Berikut ini ringkasan Kebijakan Rencana Penataan Ruang Wilayah untuk Kecamatan Kedungkandang yang tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang Tahun 2010-2030 lihat tabel 4:

**Tabel 4 :**

**Kebijakan Penataan Ruang Kecamatan Kedungkandang dalam RTRW Kota Malang**

No.	Bidang Rencana	Rencana/Arahan
1.	Rencana Struktur Ruang	Struktur ruang wilayah Kota Malang diarahkan pada tujuan keseimbangan pembangunan antara pusat kota yang melayani seluruh wilayah kota dan/atau regional, sub pusat kota melayani sub wilayah kota, dan pusat lingkungan yang melayani skala lingkungan wilayah kota.
	a. Sistem Prasarana Wilayah	<p>1) Pembangunan pola jaringan jalan yang menjangkau daerah-daerah di luar pusat perkembangan kota dan memiliki pola jaringan yang menciptakan pergerakan yang lebih efektif dan efisien dengan pembangunan Jalan Lingkar Timur dengan jalur pergerakan :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jalan Kebon Sari;</li> <li>2. Jalan Satsuit Tubun;</li> <li>3. Jalan Gadang - Bumiayu;</li> <li>4. Jalan Mayjen. Sungkono;</li> <li>5. Jalan Raya Ki Ageng Gribig;</li> <li>6. Jalan Terusan Ki Ageng Gribig;</li> </ol>

		<p>7. Jalan Raya Bamban, tembus ke pertigaan Karanglo.</p> <p>2) Rencana peningkatan terminal dan sub terminal :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengalihan fungsi Terminal Gadang ke Terminal Hamid Rusdi;</li> <li>- Pembangunan terminal barang di sekitar Terminal Hamid Rusdi yang merupakan jalur Jalan Lingkar Timur;</li> <li>- Pengadaan lahan dan alat pengujian kendaraan bermotor di sekitar Terminal Hamid Rusdi;</li> </ul> <p>3) Rencana pengembangan pengelolaan sampah dengan penambahan lokasi TPS pada wilayah yang tidak memiliki TPS atau wilayah yang jarak ke TPS terdekat lebih dari 1 (satu) kilometer, yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kelurahan Bumiayu;</li> <li>2. Kelurahan Wonokoyo;</li> <li>3. Kelurahan Tlogowaru;</li> </ol> <p>4) Rencana Jalur evakuasi bencana yang telah ditetapkan di Buring dapat diakses dengan mudah dalam melakukan evakuasi terhadap bencana yang terjadi. Pencapaian ke lokasi evakuasi bencana dari lokasi bencana dapat melalui jalan utama yaitu Jalan Madyopuro, Jalan Ki Ageng Gribig, Jalan Muharto dan Jalan Mayjend Sungkono yang menghubungkan lokasi rawan bencana di Kelurahan Mergosono, Madyopuro, Lesanpuro, Kedungkandang, dan Kotalama dengan lokasi evakuasi bencana.</p>
<p>2.</p>	<p>Rencana Pola Ruang Wilayah</p> <p>a. Rencana Kawasan Lindung</p>	<p>1) Kawasan rawan bencana di Kota Malang yaitu kawasan yang memiliki kecenderungan terjadi bencana banjir dan tanah longsor. Kawasan Rawan Bencana di Kota Malang yaitu Kelurahan Mergosono, Madyopuro, Lesanpuro, Kedungkandang, dan Kotalama.</p> <p>2) Rencana pengembangan RTH di Kota Malang, meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengembangan Taman Angrek di Kedungkandang yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana</li> <li>2. Peningkatan GOR Ken Arok sebagai taman olahraga</li> </ol> <p>3) Penyediaan jalur hijau dan taman kota di Sub Wilayah Malang Timur dan Tenggara, dan di setiap</p>

	<p>b. Rencana Kawasan Budidaya</p>	<p>jalan lingkar</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Kawasan perumahan : Penataan permukiman lingkungan di daerah badan air Sungai Brantas, Sungai Metro, Sungai Amprong, yaitu secara bertahap memindahkan bangunan pada wilayah sempadan sungai yang dinyatakan sebagai daerah yang rawan bencana, ke sub wilayah Malang Timur dan Tenggara;</li><li>2) Kawasan perdagangan dan jasa :<ol style="list-style-type: none"><li>1. Penambahan Pasar baru di sub wilayah Malang Timur</li><li>2. Pengembangan kawasan perdagangan baru yaitu pusat perdagangan di Gunung Buring, Mulyorejo, dan Sawojajar</li></ol></li><li>3) Kawasan perkantoran :<ol style="list-style-type: none"><li>1. Kantor Satuan Kerja Perangkat Daerah dan perkantoran swasta yang saat ini berada di sekitar Jalan Tugu perlu dikembangkan ke wilayah Kedungkandang.</li><li>2. Pengembangan kawasan perkantoran baru selain perkantoran yang sudah ada di Jalan Tugu dan kawasan perkantoran yang berada di sekitar Kelurahan Arjosari, direncanakan di sekitar Kelurahan Sawojajar sebagai lokasi kawasan perkantoran yang baru.</li><li>3. Perkantoran Pemerintah dengan skala pusat pelayanan kota diarahkan di Kelurahan Arjowinangun.</li></ol></li><li>4) Kawasan Industri dan Pergudangan : Rencana Pengembangan kompleks industri dan pergudangan di Kawasan industri dan pergudangan di Arjowinangun</li><li>5) Ruang bagi kegiatan sektor informal :<ol style="list-style-type: none"><li>1. Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) diarahkan pada setiap pengembangan pusat-pusat pelayanan selain di pusat kota yaitu di Buring.</li><li>2. Pengembangan kawasan Pedagang Kaki Lima (PKL) dapat dilakukan pada tanah-tanah di sekitar lokasi Kelurahan Lesanpuro dengan adanya perkembangan permukiman sekitar Sawojajar dan Gunung Buring.</li></ol></li><li>6) Kawasan pelayanan umum pendidikan :<ol style="list-style-type: none"><li>1. Pengembangan Lembaga pendidikan setara D1 atau D3 yang mengelompok di sekitar kawasan pendidikan tinggi dikembangkan secara terbatas dan diarahkan mendekati Perguruan Tinggi yang</li></ol></li></ol>
--	------------------------------------	---

		<p>dikembangkan secara menyebar khususnya pada sub wilayah kota Malang Utara dan sub wilayah Kota Malang Timur.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Pengembangan fasilitas umum pendidikan tinggi diarahkan pada sub wilayah Kota Malang Timur, yakni di sekitar wilayah Gunung Buring, Kelurahan Kedungkandang dan Lesanpuro, sekaligus untuk memacu perkembangan wilayah dan pertumbuhan permukiman di kawasan Gunung Buring dan sekitarnya.</li> <li>3. Pembangunan sekolah internasional berupa sekolah model (<i>Malang International Education Park/MIEP</i>) dan Poltekcom di Pusat Pelayanan Kota Malang Tenggara.</li> <li>7) Kawasan pelayanan umum kesehatan : Pengembangan fasilitas umum pelayanan kesehatan pada sub wilayah Kota Malang Timur</li> <li>8) Kawasan pelayanan umum peribadatan : Pembangunan Asrama Haji, termasuk di dalamnya <i>Islamic Center</i></li> <li>9) Kawasan pelayanan umum rekreasi dan olahraga :       <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pembangunan taman olahraga (<i>sport centre</i>) di Kedungkandang, yang dilengkapi dengan sirkuit, gokart, pacuan kuda, golf, kolam pancing, <i>motorcross</i>, dan olahraga air;</li> <li>2. Pengembangan pasar seni dan <i>Malang Convention Centre</i> yang berlokasi di Kedungkandang</li> </ol> </li> </ol>
--	--	---

Sumber : Hasil Olahan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang tahun 2010-2030

Kemudian berkaitan dengan tindak lanjut atas Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang maka saat ini disusunlah Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) untuk setiap sub wilayah kota. Penyusunan Peraturan Daerah tersebut hingga saat ini belum terselesaikan. Hal ini senada dengan pernyataan dari Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang

“BAPPEDA selaku pengguna anggaran dapat melakukan penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Kota secara Swakelola artinya disusun oleh BAPPEDA sendiri. Namun, baik sumber daya manusia (internal) maupun waktu yang dibutuhkan tidak mencukupi. Sedangkan, Rencana Detail Tata

Ruang Kota membutuhkan waktu yang lama dan tenaga yang banyak. Oleh karena itu, kami menggunakan penyedia jasa dalam hal ini penyedia jasa konsultasi (badan hukum) agar proses ini dapat segera terselesaikan. Dalam penyusunan RDTRK itu membutuhkan waktu yang lama dan proses yang panjang. Hal ini dikarenakan ada proses konsultasi secara hierarkis agar tidak menyimpang dengan RTRW Nasional maupun RTRW Provinsi. Kami sebenarnya sudah menyelesaikan proses penyusunan RDTRK. Namun, substansi yang kami ajukan ternyata tidak sesuai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 11 Tahun 2009 dan Nomor 20 Tahun 2007. Berdasarkan keputusan Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang Provinsi Jatim tersebut kami harus merevisi lagi rancangan yang telah kami ajukan. Kemungkinan tahun ini kami sudah bisa mengajukan lagi.”  
(wawancara pada tanggal 5 Mei 2014 pada pukul 13.00)

Kecamatan Kedungkandang termasuk dalam Bagian Wilayah Perkotaan Malang Timur dan Malang Tenggara. Secara garis besar tujuan penataan ruang Sub Pusat Malang Timur adalah terwujudnya “Perkotaan Malang Timur sebagai simpul transportasi dan pusat distribusi, dengan mengembangkan industri, perdagangan dan pendidikan”. Lingkup wilayah perencanaan merupakan daerah dengan batas yang ditentukan berdasarkan aspek administrasi mencakup wilayah daratan. Rencana lebih rinci dapat dilihat dalam Tabel 5. Wilayah perencanaan yaitu sebagian Kecamatan Kedungkandang, meliputi:

- a. Kelurahan Sawojajar
- b. Kelurahan Madyopuro
- c. Kelurahan Lesanpuro
- d. Kelurahan Kedungkandang
- e. Kelurahan Cemorokandang.
- f. dan sebagian wilayah Kecamatan Sukun

**Tabel 5:**  
**Kebijakan Penataan Ruang kawasan Malang Timur**

No.	Bidang rencana	Rencana/ Arahan
1.	Rencana Struktur Ruang a. Rencana sistem jaringan prasarana dan sarana wilayah kota	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rencana sistem jaringan jalan yaitu Rencana Jalan TOL Surabaya – Pasuruan – Malang</li> <li>2. Rencana Jalan Tembus, yaitu menghubungkan ruas jalan antara Perumahan Puncak Buring Permai di Kelurahan Cemorokandang dengan permukiman di Kelurahan Kedungkandang.</li> </ol>
2.	Rencana Pola Ruang Wilayah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Rencana kawasan peruntukan Perumahan meliputi:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rencana pengembangan Perumahan baru di Kelurahan Lesanpuro;</li> <li>2. Perbaikan kampung padat melalui penataan intensitas bangunan (GSB, KDB, KLB dan KDH) dan kondisi wilayah sekitar</li> </ol> </li> <li>2) Rencana pengembangan kawasan perdagangan dan jasa berupa Pusat Perbelanjaan di Jalan Ki Ageng Gribig;</li> <li>3) Rencana sektor informal meliputi :               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyediaan lahan dan sarana prasarana bagi kegiatan PKL di kawasan industri kecil di Kelurahan Lesanpuro;</li> <li>2. Pengembangan pasar di daerah lokasi industri besar seperti pabrik Rokok di Kelurahan Lesanpuro;</li> <li>3. Penataan PKL di jalan Ki Ageng Gribig.</li> </ol> </li> <li>4) Rencana penyediaan RTH meliputi :               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengembangan jalur sabuk hijau dengan tujuan melindungi kawasan pertanian dan sebagai <i>buffer</i> kawasan industri yang ada serta sebagai perlindungan terhadap ruas – ruas jalan baru</li> </ol> </li> </ol>

Sumber : Hasil Olahan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Malang Timur

Kemudian, tujuan penataan ruang Sub Pusat Malang Tenggara adalah “terwujudnya permukiman yang layak huni dan mendukung kegiatan industri yang ada di sekitarnya.” Lingkup wilayah perencanaan merupakan daerah dengan

batas yang ditentukan berdasarkan aspek administrasi mencakup wilayah daratan.

Rencana lebih rinci dapat dilihat dalam Tabel 5 Wilayah perencanaan, yaitu

Sebagian Kecamatan Kedungkandang meliputi :

- a. Kelurahan Kota Lama;
- b. Kelurahan Mergosono;
- c. Kelurahan Bumiayu;
- d. Kelurahan Arjowinangun;
- e. Kelurahan Tlogowaru;
- f. Kelurahan Wonokoyo;
- g. Kelurahan Buring.
- h. dan Sebagian Kecamatan Sukun

**Tabel 6 :**  
**Kebijakan Penataan Ruang Malang Tenggara**

No.	Bidang Rencana	Rencana/Arahan
1.	Rencana struktur ruang wilayah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Rencana sistem jaringan jalan meliputi:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Peningkatan Jalan Terusan Lowokdoro</li> <li>b. Peningkatan Jalan Mayjen Sungkono akses menuju <i>Block Office</i></li> <li>c. Peningkatan Jalan Raya Tlogowaru akses menuju ke arah Kabupaten Malang (Kecamatan Tajinan) dan <i>Malang Internasional Education Park (MIEP)</i>;</li> <li>d. Peningkatan Jalan Parseh Jaya (membentuk alternatif tembus ke arah Jalan Mayjen Sungkono)</li> <li>e. Peningkatan Jalan Raya Arjowinangun menuju MIEP.</li> </ol> </li> <li>2) Rencana mengubah fungsi pada Terminal Gadang menjadi Balai Pengujian Kendaraan Bermotor</li> <li>3) Rencana sistem persampahan meliputi:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pengembangan TPS di Kelurahan Kotalama sebanyak 1 (satu) unit;</li> <li>b. Pengembangan TPS di Kelurahan Mergosono sebanyak 1 (satu) unit;</li> </ol> </li> </ol>

	<p>2. Rencana Pola Ruang Wilayah</p>	<p>c. Pengembangan TPS di Kelurahan Gadang sebanyak 2 (dua) unit;</p> <p>d. Pengembangan TPS di Kelurahan Buring sebanyak 1 (satu) unit; dan</p> <p>e. Pengembangan TPS di Kelurahan Arjowinangun sebanyak 1 (satu) unit.</p> <p>1) Rencana pengembangan perumahan baru pada wilayah bagian Timur dan Selatan meliputi: Kelurahan Arjowinangun; Kelurahan Tlogowaru; Kelurahan Wonokoyo; dan Kelurahan Buring.</p> <p>2) Rencana kawasan peruntukan perdagangan dan jasa meliputi:</p> <p>a. Rencana relokasi Pasar Induk Gadang, diarahkan ke Jalan Mayjen Sungkono;</p> <p>b. Rencana pengembangan kawasan perdagangan dan jasa berupa pusat perbelanjaan, yaitu keberadaan pasar swalayan di Kelurahan Gadang dan Kelurahan Bumiayu;</p> <p>c. Rencana pengembangan kawasan perdagangan dan jasa berupa toko modern, yaitu pada kompleks pertokoan di Jalan Mayjen Sungkono dan Jalan S. Supriadi</p> <p>3) Rencana pengembangan kawasan peruntukan industri dan pergudangan meliputi pengembangan kegiatan usaha industri menengah dan kecil yang terletak di Kelurahan Bumiayu dan Kelurahan Arjowinangun.</p> <p>4) Rencana pengembangan kawasan peruntukan pendidikan meliputi:</p> <p>a. Rencana kawasan pendidikan skala regional yaitu <i>Malang International Education Park (MIEP)</i> seluas ± 60 (lebih kurang enam puluh) hektar;</p> <p>b. Pengembangan fasilitas pendidikan skala lingkungan pada Kelurahan Wonokoyo, Kelurahan Tlogowaru, dan Kelurahan Arjowinangun</p> <p>5) Rencana pengembangan kawasan peruntukan kesehatan yaitu Pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah Kota Malang di Jalan Rajasa.</p> <p>6) Rencana Penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) yaitu Pengembangan jalur sabuk hijau dengan tujuan melindungi kawasan pertanian yang ada serta sebagai perlindungan terhadap ruas – ruas jalan</p>
--	--------------------------------------	---



	baru.
--	-------

Sumber : Hasil Olahan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang Malang Tenggara

Selain Perencanaan penataan ruang dengan mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Malang Timur dan Malang Tenggara, BAPPEDA telah melakukan studi tentang Kecamatan Kedungkandang secara keseluruhan. Judul Studinya yaitu “*Studi Arahan Prioritas dan Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Kota Malang.*” Studi Kawasan Timur ini berisi tentang Konsep dan Skenario Pengembangan Kawasan Timur Kota Malang, Strategi dan Kebijakan Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Kota Malang, Arahan Pengembangan Kawasan Timur Kota Malang, dan Tahapan Pelaksanaan Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Kota Malang.

Selain itu, studi ini juga dijadikan sebagai referensi dalam penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Kota bagian Timur dan Tenggara. Namun hingga saat ini studi ini belum ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah sehingga belum memiliki kekuatan hukum. Hal ini sesuai dengan pernyataan dari Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang:

“Studi Arahan Prioritas dan Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Kota Malang ini masih belum memiliki kekuatan hukum. Biasanya apabila kami melakukan studi kemudian diserahkan kepada pemerintah daerah untuk diperiksa. Pemda lah yang memutuskan apakah studi tersebut akan dijadikan Perda atau SK Walikota atau tidak. Setelah dirasa sudah memenuhi syarat maka Pemerintah Daerah akan mengembalikan kepada kami sebagai dasar merancang entah itu peraturan daerah maupun Surat Keputusan Walikota. Hal itu dilakukan untuk memberikan kekuatan

hukum sebagai dasar bagi para pelaksana kebijakan. Kemudian secara otomatis kami tinggal membagi-bagi tugas untuk setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) seperti misalnya Dinas PU.”  
(hasil wawancara pada tanggal 17 April 2014 pada pukul 10.00)

#### **b. Pemanfaatan Ruang Kecamatan Kedungkandang**

Konsep Umum dalam pengembangan Kecamatan Kedungkandang adalah mewujudkan kawasan yang asri, nyaman dan aman sebagai kawasan hunian, kawasan pendidikan, kawasan industri dan sebagai salah satu tujuan wisata masyarakat Kota Malang. Untuk mewujudkan citra tersebut, maka upaya pengembangan dilakukan secara sinergis dan saling terkait sebagai stimulan untuk mendorong pesatnya pertumbuhan daerah. Demi mempercepat pembangunan Kawasan Kedungkandang didasarkan pada hasil penentuan prioritas pembangunan yang mencakup :

Prioritas I : peningkatan dan pengembangan infrastruktur,

Prioritas II : Pengembangan kegiatan ekonomi

Prioritas III : Penyediaan fasilitas pelayanan

Hal ini sesuai dengan pernyataan dari Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata

Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang:

“Dalam perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan daerah baru maupun daerah tertinggal, pembangunan yang diprioritaskan atau sebagai pembangkit adalah pembangunan infrastruktur jalan (transportasi) untuk membuka akses ke daerah tersebut. Setelah itu baru kita meletakkan kegiatan yang bisa menarik pergerakan khususnya kegiatan ekonomi, kemudian mendirikan fasilitas pusat pelayanan seperti misalnya perkantoran khususnya perkantoran pemerintah, pendidikan, kesehatan, dll. Barulah setelah itu nanti perumahan-perumahan dengan sendirinya akan lari kesana.”

(hasil wawancara pada tanggal 05 Mei 2014 pada pukul 13.00)

Peningkatan dan pengembangan infrastruktur mempunyai dampak yang besar terhadap perkembangan kawasan secara keseluruhan, yakni membuka kawasan Kedungkandang, mempermudah pergerakan menuju kawasan dan di dalam kawasan sendiri terutama dalam melakukan kegiatan ekonomi, serta meningkatkan nilai lahan kawasan. Program pembangunan yang dilakukan yaitu pembangunan infrastruktur jalan seperti pengembangan jalan Lingkar Timur dan penataan koridor jalan tembus Sulfat – Velodrom; kemudian membuka akses menuju Kawasan Kedungkandang dengan Penataan kawasan perdagangan dan jasa di sepanjang jalan Zainul Zakse, Jalan Kebalen, dan Jalan Kebalen Selatan serta penataan pasar induk Gadang; selanjutnya Penyediaan Prasarana transportasi umum yaitu penerapan pemindahan Terminal Gadang ke Terminal Hamid Rusdi. Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang, menambahkan dalam pernyataan berikut ini :

“Memang infrastruktur yang utama sebagian sudah terbangun, akan tetapi perhatian kami perlu bergeser ke arah Utara biar tidak terkonsentrasi di sepanjang Jalan Mayjen Sungkono. Namun, kami menemui beberapa kesulitan. Diantaranya apabila dilihat dari kondisi topografi Kawasan Kedungkandang yang tidak merata menyebabkan rekayasa sipil/teknik yang digunakan tidak mudah. Selain itu juga membutuhkan biaya yang mahal.”

(hasil wawancara pada tanggal 05 Mei 2014 pada pukul 13.00)

Dengan adanya infrastruktur jalan sebagai akses yang memadai ke kawasan Kedungkandang, maka prioritas pelaksanaan pembangunan lebih lanjut adalah pengembangan kegiatan ekonomi. Untuk mendorong pertumbuhan Kecamatan Kedungkandang diperlukan adanya pengembangan kegiatan-kegiatan yang

mempunyai nilai ekonomi. Sektor-sektor perekonomian yang diprioritaskan adalah sektor-sektor yang mempunyai dampak pengganda besar dan merupakan kegiatan produksi berskala besar. Selain sektor prioritas tersebut adalah sektor pendukung yang kemampuan dampak penggandanya tidak terlalu besar tetapi merupakan pendukung berkembangnya sektor-sektor prioritas, antara lain sebagai input bahan baku.

Sektor kegiatan ekonomi yang merupakan sektor prioritas adalah industri dan perdagangan sedangkan untuk sektor lainnya yakni pertanian dan pariwisata adalah sektor pendukung. Kegiatan industri yang terdapat di kawasan Kedungkandang kebanyakan adalah industri rumah tangga. Untuk kegiatan industri menengah yang dominan yakni industri pembuatan rokok kretek. Untuk jenis kegiatan industri lainnya yakni berupa jasa penggilingan (kopi, padi), pembuatan tas, jasa cetak/sablon, pembuatan makanan (roti, saos), pembuatan sapu/sikat, garment, industri mesin, bengkel body mobil dan lainnya.

Kegiatan perdagangan yang terdapat di kawasan Kedungkandang kebanyakan adalah perdagangan untuk melayani kebutuhan penduduk di kawasan Kedungkandang, seperti di kawasan pusat pelayanan Sawojajar, pasar Madyopuro, Pasar Kedungkandang, dan Pasar Tlogowaru. Kemudian kegiatan pertanian di kawasan Kedungkandang terdiri dari pertanian tanaman pangan dan buah-buahan. Untuk pertanian tanaman pangan jenis komoditi yang dihasilkan yakni padi, jagung, kacang tanah, kacang panjang, ubi jalar, talas, ubi kayu, dengan jumlah produk terbesar adalah padi dan jagung. Sedangkan untuk pertanian buah-buahan jenis komoditi yang dihasilkan yakni alpukat, mangga,

salah, pepaya, jeruk, rambutan, durian, pisang, nangka, belimbing, genitu dengan jumlah produk terbesar adalah salak, pepaya, dan nangka.

Selanjutnya, kegiatan wisata yang terdapat di Kawasan kedungkandang yaitu kebanyakan berupa event seperti wisata belanja di Velodrom setiap hari minggu pagi, event balap sepeda di Velodrom dan Lapangan Plengkung, Event olah raga di Gor Ken Arok, Event kepemudaan di Bumi Perkemahan. Event wisata tersebut ada yang merupakan kegiatan skala regional bahkan nasional. Untuk obyek wisata yang dikelola dikawasan ini masih belum ada.

Penyediaan fasilitas Pelayanan merupakan agenda prioritas pelaksanaan pembangunan di Kawasan Kedungkandang setelah infrastruktur dan kegiatan ekonomi telah tersedia. Penyediaan fasilitas penunjang pemukiman dan kegiatan kawasan hingga saat ini yaitu pengembangan fasilitas perdagangan, pelayanan jasa, dan fasilitas umum. Sedangkan penyediaan fasilitas pelayanan skala kota/regional yang sudah maupun masih dalam proses membangun diantaranya fasilitas pendidikan yaitu Sekolah Unggulan Terpadu dan Poltek (MIEP), fasilitas perkantoran pemerintah yaitu kantor pelayanan publik terpadu (*Block Office*), fasilitas kesehatan yaitu Rumah sakit internasional, fasilitas peribadatan yaitu *islamic center*, fasilitas olahraga yaitu *sport center*, fasilitas perdagangan yaitu pasar induk, mall dan bank.

Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang, menjelaskan lebih lanjut dalam pernyataan berikut ini :

“Prinsip kami dalam membangun suatu daerah yaitu membangun terlebih dahulu infrastruktur jalan (transportasi) utama yang dihubungkan dengan

jalan-jalan yang memang sudah ada untuk memudahkan aksesibilitas kawasan baik internal maupun eksternal. Kemudian perumahan dengan sendirinya akan terbangun di sepanjang jalan dan membentuk pemukiman. Untuk memenuhi kebutuhan misalnya fasilitas pendidikan harus ada standar terlebih dahulu misalnya telah ada sekitar 25.000-30.000 ribu warga baru kami bisa membangun suatu sekolah dasar. Jadi bila sudah ada aglomerasi permukiman baru kami bisa membangun, tidak serta merta ketiadaan Sekolah Dasar kemudian kita bisa segera membangunnya begitu saja.”

(hasil wawancara pada tanggal 05 Mei 2014 pada pukul 13.00)

### 1) Struktur ruang di Kecamatan Kedungkandang

Pemanfaatan ruang dapat pula ditinjau dari struktur ruang dan pola pemanfaatan ruang Kawasan Kedungkandang. Dari beberapa perencanaan baik dari Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang maupun Rancangan Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Timur dan Tenggara Kota Malang sebagian telah terealisasi, sebagian masih dalam proses pembangunan dan sebagian lagi masih dalam tahap studi kelayakan. Hal ini dikarenakan perencanaannya bersifat *continue* atau berhubungan antara kebijakan terdahulu dan yang sekarang digunakan. Selain itu kebijakan penataan ruang yang sekarang ini juga digunakan untuk jangka waktu 20 Tahun. Sehingga rencana-rencana yang ada belum semuanya terealisasi.

Pembentukan struktur ruang kawasan dimaksudkan untuk mengubah penggunaan lahan ke arah yang diinginkan dan memperkirakan dampaknya terhadap kawasan itu sendiri, serta terhadap wilayah lain di sekitarnya. Berdasarkan RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030 Kecamatan Kedungkandang termasuk dalam sub pusat pelayanan Kota Malang Timur dan Tenggara. Sub pusat pelayanan Kota Malang Timur yang berada di kawasan Perumahan Sawojajar,

Velodrom dan sekitarnya, serta Perumahan Buring dan sekitarnya. Lebih tepatnya Sub Pusat Pelayanan Kota Malang Timur terdapat di wilayah Kecamatan Kedungkandang bagian tengah ke utara yaitu di kawasan GOR Velodrom dan sekitarnya di Kelurahan Madyopuro dan di Jalan Danau Toba di Kelurahan Sawojajar. Sedangkan, Pusat Pelayanan Lingkungan terdapat di koridor Jalan Ki Ageng Gribig di Kelurahan Lesanpuro, di Jalan Mayjen Sungkono-Jalan Muharto di Kelurahan Kedungkandang dan di Jalan Madyopuro-Jalan Untung Sudiro di Kelurahan Cemorokandang. Selanjutnya, untuk sebagian wilayah Kecamatan Kedungkandang bagian timur dan Selatan yang termasuk dalam Sub pusat pelayanan Kota Malang Tenggara, terdapat di kawasan Jalan Mayjen Sungkono dan sekitarnya, serta Jalan Satsuit Tubun – Gadang – Bumiayu dan sekitarnya.

Pusat-pusat Pelayanan tersebut berada di sepanjang jalan utama kawasan yang lokasinya strategis. Pusat kegiatan di Kawasan Kedungkandang yang berkembang yakni di kawasan bagian utara berupa pelayanan kegiatan perdagangan dan jasa di Perumahan Sawojajar berupa fasilitas swalayan, pertokoan, pusat jajanan, perbankan, lembaga keuangan, bengkel, showroom, dealer, warnet, lembaga bimbingan belajar, dsb. Kemudian pelayanan kegiatan pendidikan skala regional yaitu Universitas Wisnuwardhana dan STIBA. Selanjutnya kegiatan perkantoran pemerintahan yaitu BPN dan PDAM di Kelurahan Madyopuro.

Ketersediaan fasilitas pelayanan yang terdapat di kawasan-kawasan lain saat ini sudah mulai memberikan dampak pertumbuhan bagi kawasan sekitarnya, seperti adanya Gor Ken Arok, Kantor Kecamatan, SMUN 6, SMPN 10, Pondok

Pesantren Darul Ulum Agung di Jalan Mayjen Sungkono di Kelurahan Kedungkandang. Pada kawasan Kedungkandang, distribusi penduduk cenderung mengarah pada kawasan bagian utara yaitu Sawojajar, Madyopuro, Lesanpuro; bagian tengah yaitu Kedungkandang; bagian barat yaitu Kotalama, Mergosono, Bumiayu; dan bagian selatan yaitu Arjowinangun. Sedangkan pada bagian timur kawasan distribusi penduduknya masih kurang, padahal ditinjau dari ketersediaan lahannya masih sangat luas.

Selanjutnya, jaringan jalan merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap struktur ruang kawasan. Pertumbuhan kawasan umumnya mengikuti pola jaringan jalan yang ada terutama jalan-jalan utama. Kawasan-kawasan yang dilewati oleh jalur pergerakan regional akan mempunyai nilai lahan yang tinggi dan umumnya berkembang pesat. Di lain pihak, kawasan-kawasan yang tidak terlewati oleh jalur pergerakan regional perkembangannya relatif lambat. Kondisi inilah yang terjadi di Kawasan Kedungkandang. Oleh karena itu, untuk membentuk struktur kota yang perkembangannya merata, diperlukan pengembangan jaringan jalan dan sistem jaringan transportasi pada kawasan.

Jaringan jalan di Kawasan Kedungkandang berpola linier dan radial. Pola linier terbentuk dari jaringan jalan utama kawasan yakni sepanjang jalan Ki Ageng Gribig – Jalan Mayjen Sungkono. Sedangkan pola radial terbentuk dari jaringan jalan yang merupakan akses eksternal maupun internal yang bercabang dari poros utama. Menurut Bapak Ir. Waskito Widyarmono sebagai Kepala Seksi Konstruksi Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang :



“Aksesibilitas dari pusat kota menuju kawasan kedungkandang ini salah satunya melalui Pasar Gadang. Namun karena kondisi pasar yang belum rapi menyebabkan akses masuk menjadi macet dan terhambat. Apabila Pasar Gadang ini sudah direvitalisasi menjadi Pasar Induk Gadang maka jalan masuk menjadi lebih mudah dan pembangunan Terminal Hamid Rusdi dapat dimanfaatkan secara optimal. Penggunaan Terminal ini telah didukung dengan adanya pembangunan jalan kembar di daerah Gadang. Di sisi lain, Jembatan kedungkandang yang diharapkan mampu mengurangi kemacetan di waktu tertentu juga pembangunannya terhenti karena kendala teknis. Apabila pasar sudah diperbaiki, kemudian jalan dan jembatan sudah terbangun sesuai rencana maka aksesibilitas kawasan ini akan meningkat.” (hasil wawancara pada tanggal 6 Mei 2014 pada pukul 10.00)

Pada tahun 2014 ini pemerintah Daerah telah melaksanakan pelebaran jalan di jalan mayjen Sungkono sebagai langkah awal untuk pengembangan jalan Lingkar Timur. Kemudian, pembangunan Jembatan Kedungkandang sebagai *gate* dari jalan Tol yang berada di sekitar pertigaan Madyopuro sudah dilaksanakan mulai tahun 2012. Namun, saat ini masih terhenti karena ada permasalahan dari pihak pelaksana (non-pemerintah) sehingga dilakukan *re-tender*. Jalan layang (Jembatan) Kedungkandang harus segera direalisasikan karena fungsinya sangat penting untuk mendukung keberadaan jalan tol Pandaan-Malang yang segera akan direalisasikan.

Jalan tersebut nantinya difungsikan sebagai jalan lingkar timur sehingga dapat memecah kemacetan lalu-lintas di tengah kota. Jika jalan layang tersebut tidak direalisasikan, maka pembangunan jalan lingkar timur menjadi sulit direalisasikan. Sedangkan pembangunan Jalan Lingkar Timur dan Jalan Tol Gempol-Malang baru akan dimulai pada tahun 2015. Selain itu pemerintah juga telah melakukan penataan koridor jalan tembus Sulfat-Velodrom sebagai langkah pengembangan jalan tembus Sulfat-Velodrom-Jalan Ki Ageng Gribig. Serta

peningkatan Jalan Raya Tlogowaru dan Jalan Raya Arjowinangun sebagai akses menuju *Malang Internasional Education Park* (MIEP).

Dalam rangka membuka akses menuju Kawasan kedungkandang pemerintah mulai melakukan penataan Pasar Induk Gadang. Sebelumnya telah terbangun Jembatan Kembar Gadang yang pemanfaatannya belum optimal karena terhambat oleh kemacetan lalulintas di Pasar Gadang. Selain itu, Kemacetan Pasar Gadang juga berdampak pada pelaksanaan pengalihan fungsi Terminal Gadang ke Terminal Hamid Rusdi. Hingga saat ini belum terlaksana secara optimal karena akses masuk masih terhambat. Kemudian, untuk pengadaan lahan dan alat pengujian kendaraan bermotor masih terkendala belum tersedianya lahan yang tepat. Seperti yang telah dijelaskan oleh Bapak Sukaryono sebagai Kasubid Pendanaan dan Pelaporan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam pernyataannya berikut ini :

“saat ini penggunaan Terminal Hamid Rusdi belum maksimal penggunaannya karena adanya terminal bayangan. Dengan adanya Pasar Gadang yang mengapit Jembatan Kembar Gadang menimbulkan adanya terminal bayangan yang lebih strategis. Kemudian Pasar Gadang direncanakan akan dipindah ke daerah Kedungkandang saat ini dialihkan menjadi pembangunan Pasar Induk Gadang yang lebih modern dengan desain lebih dari satu lantai. Namun pelaksanaannya masih tumpang tindih dengan pengadaan lahan untuk alat pengujian kendaraan bermotor yang juga akan menggunakan lahan bekas Terminal Gadang.”  
(wawancara pada tanggal 14 Juli 2014 pada pukul 12.00)

Selanjutnya kondisi dan ketersediaan sarana dan prasarana (utilitas) pelayanan di Kawasan Kedungkandang. Pemenuhan kebutuhan listrik di kawasan Kedungkandang ini menggunakan pelayanan dari PLN, dimana jangkauan pelayanannya sudah mencakup seluruh kawasan studi terutama pada wilayah terbangunnya. Pelayanan listrik ini digunakan untuk kebutuhan rumah tangga,

fasilitas umum dan komersial, serta untuk kebutuhan industri. Permasalahan terkait dengan kebutuhan pelayanan listrik ini lebih mengenai ketersediaan penerangan jalan, karena masih banyak jalan-jalan lokal di kawasan yang belum dilengkapi dengan penerangan jalan.

Terkait dengan pelayanan air bersih di kawasan Kedungkandang ini merupakan salah satu infrastruktur yang sampai saat ini menjadi kendala dalam pengembangan kawasan. Kurangnya pelayanan air bersih serta belum adanya jaminan ketersediaan air bersih terutama untuk kegiatan non domestik (komersial, industri) merupakan salah satu faktor kurangnya minat pihak swasta menanamkan modalnya di kawasan ini. Pemenuhan kebutuhan air bersih di Kecamatan Kedungkandang yakni diperoleh dari jasa pelayanan PDAM, serta menggunakan air bawah tanah yang diperoleh dengan sumur galian maupun sumur bor. Dalamnya permukaan air sumur menyebabkan sebagian penduduk menggunakan air sungai untuk kebutuhan mandi, cuci, kakus. Sedangkan untuk pelayanan air bersih dari PDAM masih belum manjangkau ke seluruh kawasan.

Sedangkan untuk jaringan telekomunikasi yang terdapat di kawasan Kedungkandang ini sudah cukup memadai, termasuk untuk jaringan telekomunikasi berupa telepon seluler yang ditandai dengan adanya fasilitas pemancar (*provider*). Terkait dengan sistem drainase yang ada pada Kecamatan Kedungkandang meliputi sistem drainase makro dan sistem drainase mikro. Sistem drainase makro (alam) adalah sistem drainase yang memanfaatkan sungai yang ada sebagai badan penerima air atau pembuangan akhir dari sistem drainase

mikro. Sistem drainase mikro (drainase teknis) adalah drainase yang dapat berupa saluran drainase primer, sekunder, tersier, maupun saluran tepi jalan.

Tempat pembuangan akhir dari sistem drainase lewat saluran primer yaitu Sungai Brantas sedangkan untuk saluran pembuangan limbah rumah tangga langsung ke saluran pembuangan kota. Sistem drainase yang ada tersebut masih berupa campuran, yaitu drainase air hujan dan air buangan menjadi satu pada satu saluran. Permasalahan yang terdapat di kawasan ini terkait dengan sistem drainase yakni adanya beberapa kawasan yang mengalami genangan seperti di Perumahan Sawojajar.

Kawasan perkotaan umumnya menghasilkan sampah buangan baik yang berasal dari rumah tangga maupun dari kegiatan komersial lainnya (perdagangan, perkantoran, dsb). Oleh karena itu diperlukan adanya pengelolaan secara terkoordinasi untuk menangani dampak ini agar tidak menimbulkan permasalahan yang berakibat pada penurunan kualitas lingkungan. Sistem pembuangan sampah di kawasan kedungkandang saat ini dilakukan dengan cara :

- Pada permukiman penduduk berupa perkampungan pinggiran pembuangan sampah rumah tangga dilakukan secara individual ke pekarangan rumah masing-masing. Pengolahan sampah tersebut yakni dengan cara menimbun dan membakarnya.
- Pada komplek perumahan pembuangan sampah rumah tangga dikelola secara swadaya oleh masyarakat, yakni pengambilan sampah ke tiap rumah oleh petugas yang dibiayai sendiri oleh masyarakat untuk diangkut

ke TPS (Tempat Pembuangan Sementara). Pembuangan sampah dari TPS ke TPA baru dilakukan oleh petugas dari Dinas Kebersihan.

- Sedangkan sampah pasar dan pertokoan pembuangannya dikelola oleh pasar dengan angkutan georbak sampah ke TPS dan kemudian akan diangkut oleh petugas Dinas Kebersihan ke TPA.

## 2) Pola Pemanfaatan Ruang di Kecamatan Kedungkandang

Pola pemanfaatan ruang dimaksudkan untuk menghindari terjadinya konflik penggunaan tanah yang terjadi akibat adanya perbedaan kepentingan dalam penggunaan tanah tersebut. Pelaksanaan rencana Kawasan Lindung yang telah teralisasi adalah penyediaan Jalur Hijau di sepanjang jalan Ki Ageng Gribig-Mayjen Sungkono. Sedangkan pengembangan Taman Angrek hingga saat ini belum terealisasi. Kemudian, pelaksanaan rencana Kawasan Budidaya sebagai berikut :

### a) Kawasan perumahan

Kawasan perumahan yang terdapat di Kedungkandang yakni berupa perumahan umum dan perumahan dinas. Untuk perumahan umum yang dibangun sendiri berupa perkampungan perkotaan yakni di Kelurahan Kotalama, Mergosono, Bumiayu, Kedungkandang, Lesanpuro, dan Madyopuro. Sedangkan perumahan umum yang dibangun sendiri berupa perkampungan pinggiran yakni pada wilayah Kelurahan Cemorokandang, Tlogowaru, Buring, dan Arjowinangun. Namun, pemerintah telah menetapkan kawasan RTH yaitu di Kel. Arjowinangun dan Tlogowaru. Perumahan yang dibangun oleh pengembang (developer) jumlahnya cukup banyak yakni Perumahan Buring Permai, Perumahan Puncak

Buring Indah, Perumahan Sawojajar, Perumahan Dirgantara, Perumahan Puri Cempaka Putih, Perumahan Dinas Puskopad, Perumahan Guru Tlogowaru, dan Perumahan PNS. Kondisi pada perumahan-perumahan tersebut adalah masih kurang lengkapnya fasilitas pelayanan yang tersedia, kecuali pada Perumahan Sawojajar yang berkembang menjadi pusat pelayanan sub kawasan.

b) Kawasan perdagangan dan jasa

Kawasan perdagangan dan jasa di Kecamatan Kedungkandang secara linier berada pada jalan-jalan utama kawasan, yakni di sepanjang Jalan Zainul Zakse, Jalan Martadinata, Jalan Kebalen, Jalan Kebalen Selatan dan sepanjang jalan Mayjen Sungkono. Selain itu terdapat Pasar-pasar tradisional di tiap kelurahan. Penambahan pasar baru di sub wilayah Malang Timur dan pengembangan kawasan perdagangan baru yaitu pusat perdagangan di Gunung Buring belum terealisasi. Lebih lanjut terkait dengan jumlah pasar dan pertokoan masing-masing Kelurahan di Kecamatan Kedungkandang pada tabel berikut ini :

**Tabel 7**

**Banyaknya Pasar dan Pertokoan menurut Jenis Bangunan**

No.	Kelurahan	Pasar		Kelompok Pertokoan
		Permanen	Semi Permanen	
1	Arjowinangun	0	0	1
2	Tlogowaru	1	0	0
3	Wonokoyo	0	0	0
4	Bumiayu	0	0	0
5	Buring	0	1	0
6	Mergosono	0	1	3
7	Kotalama	1	0	3
8	Kedungkandang	1	0	2
9	Sawojajar	1	1	5

10	Madyopuro	1	1	2
11	Lesanpuro	1	0	3
12	Cemorokandang	0	1	0
<b>Jumlah</b>		<b>6</b>	<b>5</b>	<b>19</b>

Sumber : Kedungkandang dalam Angka (2013 :44)

c) Kawasan perkantoran

Kawasan perkantoran yang terdapat di wilayah Kecamatan Kedungkandang umumnya tersebar berupa kantor pemerintahan seperti kantor kecamatan, kantor kelurahan, dan kantor polisi. Pengembangan kawasan perkantoran baru di sekitar Kelurahan Sawojajar belum terealisasi. Perkantoran pemerintah yang ada di Kecamatan Kedungkandang meliputi :

1. Kantor Kelurahan Sawojajar di Jalan Raya Sawojajar;
2. Kantor Kelurahan Madyopuro di Jalan Raya Madyopuro;
3. Kantor Kelurahan Lesanpuro di Jalan Ki Ageng Gribig;
4. Kantor Kelurahan Kedungkandang di Jalan Ki Ageng Gribig;
5. Kantor Kelurahan Cemorokandang di Jalan Raya Cemorokandang;
6. Kantor Pertanahan (BPN) Kota Malang di Jalan Simpang Terusan Danau Sentani;
7. Kantor UPT. Pendidikan Dasar di Jalan Simpang Terusan Danau Sentani;
8. Kantor Balai Pengembangan Sumber Daya Air di Jalan Simpang Wisnuwardana;
9. Kantor PDAM Kota Malang di Jalan Terusan Danau Sentani;
10. Kantor BKKBN di Jalan Ki Ageng Gribig;
11. Kantor Koramil di Jalan Ki Ageng Gribig;
12. Kantor Polsek Kedungkandang di Jalan Ki Ageng Gribig.
13. Kantor Kecamatan Kedungkandang di Jalan Mayjen Sungkono;
14. Kantor Kelurahan Arjowinangun di Jalan Raya Arjowinangun;
15. Kantor Kelurahan Buring di Jalan Raya Puncak Buring Indah;
16. Kantor Block Office di Jalan Mayjen Sungkono;
17. Kantor Cabang Bank Republik Indonesia (BRI) di Jalan Mayjen Sungkono;
18. Kantor Telecenter Daragati di Jalan Mayjen Sungkono.

Sedangkan Kantor Swasta meliputi :

1. PJTKI Tritama Bina Karya;

2. Koperasi Serba Usaha Unggul Makmur di Jalan Danau Toba;
3. Koperasi Adil Makmur Sejahtera di Jalan Danau Toba;
4. Koperasi Surya Raya di Jalan Danau Toba;
5. Koperasi Tirta Raya di Jalan Danau Toba;
6. KP-RI Dana Raya di Jalan Danau Toba;
7. Kantor Kas Aryana di Jalan Danau Toba;
8. Bank Central Asia (BCA) di Jalan Danau Toba;
9. Bank Danamon di Jalan Danau Toba.
10. Kantor BCA di Jalan Mayjen Sungkono

d) Kawasan Industri dan Pergudangan

Terkait dengan pengembangan kegiatan ekonomi Kecamatan Kedungkandang, salah satunya adalah kawasan industri. Sedangkan rencana pengembangan komplek industri dan pergudangan masih dalam proses pembuatan master plan sehingga belum terealisasi. Jumlah Perusahaan Industri di Wilayah Kecamatan Kedungkandang dapat dilihat pada **Tabel 6**. Kawasan industri dan pergudangan terdapat di Jalan Ki Ageng Gribig antara lain Pabrik Rokok Adi Bungsu; Pabrik Rokok Sejahtera; Pabrik Rokok Putra Jagung; Pabrik Rokok Karya Tirta.

**Tabel 8**

**Jumlah Perusahaan Industri di Wilayah Kecamatan Kedungkandang**

Klasifikasi Industri	Jumlah
Industri Sedang	14
Industri Besar	6
<b>Jumlah</b>	<b>20</b>

Ket :

- Industri Sedang adalah Industri dengan jumlah tenaga kerja antara 20-99 orang
- Industri Besar adalah industri dengan jumlah tenaga kerja lebih dari 100 orang

*Sumber : Kecamatan Dalam Angka (2013 :58)*

e) Kawasan pelayanan umum pendidikan



Fasilitas pendidikan yang terdapat di Kecamatan Kedungkandang lokasinya sebagian besar tersebar di beberapa lokasi. Untuk beberapa fasilitas pendidikan ada yang letaknya berdekatan dan dapat disebut sebagai kawasan pendidikan, yakni seperti di Kelurahan Madyopuro terdapat Universitas Wisnuwardhana, STIBA, SMK Wisnuwardhana, SMK Waskita Darma. Kemudian, kawasan pendidikan di Kelurahan Kedungkandang yang terdiri dari SMUN 6, SMPN 20, Pondok Pesantren Darul Ulum. Serta kawasan pendidikan di Kelurahan Tlogowaru yang terdiri dari SMPN 23 dan sekolah unggulan terpadu. Selain itu sekarang ini telah terbangun sekolah internasional berupa Malang International Education Park (MIEP) dan Poltekcom di pusat pelayanan Kota Malang Tenggara.

f) Kawasan pelayanan umum kesehatan

Kawasan pelayanan kesehatan di Kedungkandang yakni berupa fasilitas pelayanan kesehatan meliputi Rumah Sakit Bersalin Permata Hati terdapat di Kelurahan Lesanpuro pada Jalan Danau Toba; Rumah Sakit Panti Nirmala Kelurahan Mergosono; Rumah Sakit Umum Daerah Kota Malang di Jalan Rajasa; Pusat Kesehatan Masyarakat di Kelurahan Sawojajar, Madyopuro, Lesanpuro, Kedungkandang, dan Arjowinangun masing-masing 1 Unit tiap Kelurahan; Puskesmas pembantu terdapat di Kelurahan Cemorokandang, Kedungkandang, Kota Lama, Mergosono, Bumiayu, Tlogowaru, Wonokoyo, dan Buring; Balai Pengobatan atau Poliklinik.

g) Kawasan pelayanan umum peribadatan

Kawasan kegiatan ibadah di Kedungkandang umumnya adalah fasilitas peribadatan seperti masjid, mushola dan gereja yang tersebar secara merata diseluruh wilayah Kecamatan Kedungkandang. Untuk fasilitas peribadatan lainnya yakni berupa Pura Dwi Rajasa di Kelurahan Lesanpuro dan klenteng di Kelurahan Kota Lama. Pelaksanaan pembangunan *Islamic Center* yang di dalamnya terdapat Masjid berkonsep *Cheng ho* baru akan dilaksanakan pada tahun 2015.

h) Kawasan pelayanan umum rekreasi dan olahraga

kawasan pariwisata di Kecamatan Kedungkandang meliputi :

- a. Wisata belanja yang meliputi pusat perbelanjaan Giant dan pertokoan di Jalan Danau Toba;
- b. Wisata sejarah/budaya meliputi wisata bangunan dan lingkungan cagar budaya antara lain Ziarah Makam Ki Ageng Gribig di Kelurahan Madyopuro dan Punden Mbah Gareng di pinggiran sungai Bango di Kelurahan Sawojajar;
- c. Wisata buatan meliputi Taman Rekreasi Kota dan Playground di areal taman GOR Velodrom.
- d. Wisata minat khusus yaitu Arena Motor Cross.

**c. Tahap-tahap Proses Implementasi**

**1) Output Kebijakan (keputusan-keputusan) Badan Pelaksana**

Dalam penataan ruang untuk melaksanakan pembangunan berlandaskan penataan ruang maka harus ada rencana makro dan rencana detailnya terlebih

dahulu. Kemudian baru bisa dilaksanakan oleh instansi pelaksana kebijakan penataan ruang. Hal ini senada dengan pernyataan dari Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang:

“Dalam kebijakan penataan ruang terdapat 3 (tiga) komponen. Pertama perencana, kedua pelaksana, dan ketiga pengendalian tata ruang. Kami (BAPPEDA) merupakan perencana sedangkan untuk Pelaksana dan pengendali merupakan kewenangan dari dinas-dinas yang terkait. Misalnya saja Dinas Pekerjaan umum dan PBB merupakan pelaksana sekaligus pengendali pemanfaatan ruang. Disana terdapat sub bagian pelaksana penataan ruang dan pengendalian penataan ruang.”  
(hasil wawancara pada tanggal 05 Mei 2014 pada pukul 13.00)

Hal senada diungkapkan oleh Bapak Ir. Waskito Widyarmono sebagai Kepala Seksi Konstruksi Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang :

“Iya memang di Dinas Pekerjaan Umum ini terdapat bagian Pemanfaatan Ruang dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang yang terpisah. Berkaitan dengan mekanisme penjabaran dari rencana penataan ruang menuju pelaksanaannya ya langsung menggunakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). RTRW itu merupakan Proyek dari BAPPEDA. Setelah itu selesai maka penjabaran maupun pelaksanaannya itu dilaksanakan disini. Hingga saat ini RDTRK atau kami menyebutnya dengan istilah Zona masih belum selesai maka kami hanya menggunakan RTRW sebagai acuan.”  
(hasil wawancara pada tanggal 6 Mei 2014 pada pukul 10.00)

Dalam Peraturan Walikota Malang Nomor 46 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pekerjaan Umum terdapat uraian tentang kedudukan Dinas Pekerjaan umum yaitu sebagai pelaksana tugas pokok penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang pekerjaan umum. Hal tersebut didukung dengan susunan organisasinya dengan tiga bidang utama yaitu bidang Bina Marga, Bidang Cipta Karya, dan Bidang Tata Bangunan. Bidang Bina Marga dan Sumber Daya Air, terdiri dari : Seksi Jalan, Seksi Jembatan, Seksi Drainase dan Sumber Daya Air. Kemudian, Bidang Cipta Karya, terdiri dari

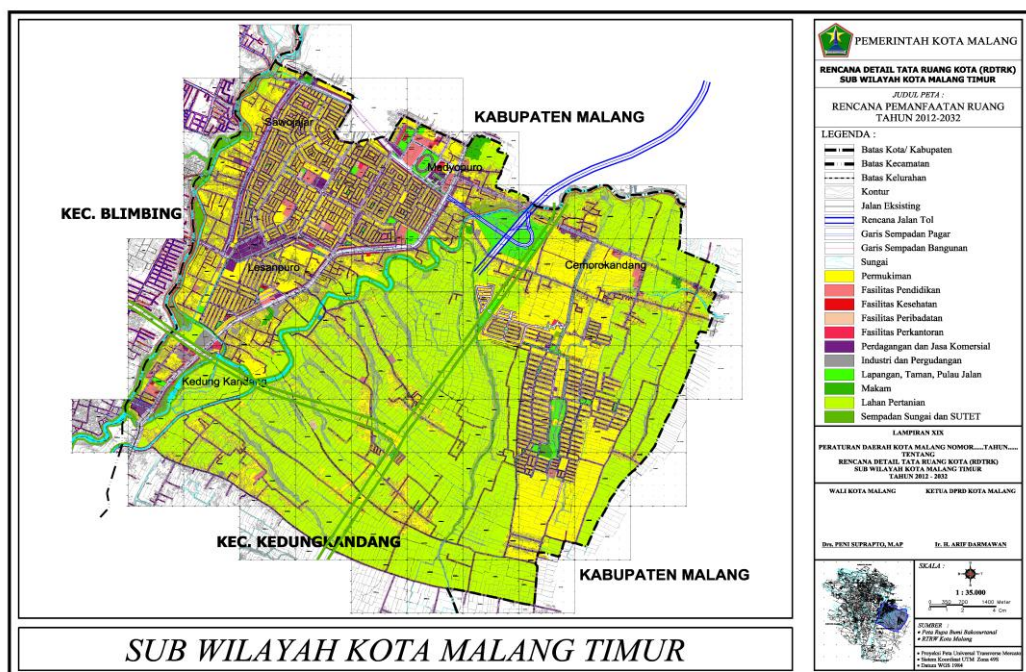
: Seksi Perkotaan dan Permukiman, Seksi Pembangunan Gedung, Seksi Sarana Air Bersih. Sedangkan, Bidang Tata Bangunan, terdiri dari : Seksi Bangunan, Penataan Ruang, Seksi Pengawasan dan Pengendalian.

Berdasarkan susunan organisasi tersebut, dapat diketahui bahwa Dinas Pekerjaan Umum lah yang paling berperan dalam pelaksanaan/pemanfaatan Ruang di Kota Malang. Begitu pula di Kecamatan Kedungkandang SKPD yang berwenang melaksanakan penataan ruang dan pembangunan fisik adalah Dinas Pekerjaan Umum, Pengawasan dan Pengendalian Bangunan (DPU-PPB) Kota Malang. Dari hasil wawancara dengan Bapak Ir. Waskito Widyarmono sebagai Kepala Seksi Konstruksi Bidang Penataan Ruang Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang dapat diketahui bahwa pemerintah memang menaruh perhatian pada pembangunan Kecamatan Kedungkandang. Seperti pendapatnya dalam kutipan wawancara berikut ini :

“Rencana Kota Malang untuk melakukan pembangunan yang diarahkan ke wilayah bagian Timur dan Selatan Kota Malang memang ada. Hal itu dikarenakan masih banyak keterbelakangan. Salah satu contohnya misalnya di wilayah Kecamatan Kedungkandang tepatnya di Gunung Buring sekitar tahun 2000-an tidak ada air atau kesulitan mendapatkan air. Masyarakat mendapatkan air dengan cara menampung air hujan bila musim penghujan, dan bila musim kemarau atau saat tertentu masyarakat harus membeli air dari PDAM. Sehingga pemerintah berupaya melakukan pengeboran air sedalam 150 meter untuk memenuhi kebutuhan air masyarakat Gunung Buring. Dengan maksud untuk meningkatkan kelayakan wilayah. Karena memang pada dasarnya minat masyarakat Kota Malang untuk tinggal di Kecamatan Kedungkandang masih sedikit.” (hasil wawancara pada tanggal 6 Mei 2014 pada pukul 10.00)

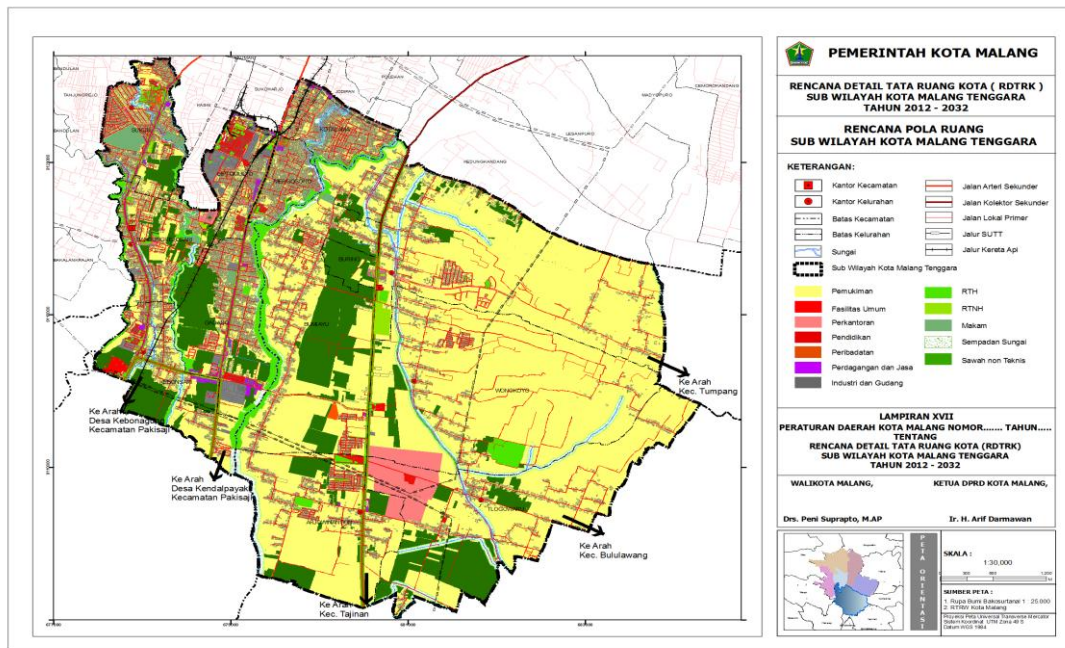
Berkaitan dengan Peraturan Walikota Nomor 46 tahun 2008 terdapat Bidang Tata Bangunan dalam Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang yang salah satunya

terdiri dari Seksi Penataan Ruang. Seksi Penataan Ruang memiliki tugas pokok yaitu perencanaan, penetapan, penyelenggaraan dan pengendalian tata ruang kota. Pelaksanaannya dengan mengendalikan pembangunan dengan sistem perijinan sesuai dengan peta peruntukan lahan. Berikut ini peta peruntukan lahan (pemanfaatan Ruang) Kota Malang Bagian Timur dan Tenggara (Kecamatan Kedungkandang) :



**Gambar 6 : Rencana Pemanfaatan Ruang Malang Timur**

Sumber : Rancangan Rencana Detail Tata Ruang Kota Malang Timur



**Gambar 7 : Rencana Pola Pemanfaatan Ruang Malang Tenggara**

Sumber : *Rancangan Rencana Detail Tata Ruang Kota Malang Timur*

Kemudian Bapak Ir. Waskito menjelaskan lebih lanjut berkaitan dengan

pemberian perizinan serta kesesuaian pemanfaatan bangunan dengan peruntukan lahan, sebagai berikut :

“Kami (bagian penataan ruang) ini memberikan pelayanan publik. Kami tidak melakukan penataan ruang dengan melakukan pembangunan secara langsung di lapangan. Dari BAPPEDA kami diberi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam bentuk buku (semacam laporan). Kemudian baru kami mengimplementasikan dalam bentuk pemberian Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dan AMDAL bagi masyarakat yang ingin membangun di wilayah Kecamatan Kedungkandang. Kami menggunakan peta peruntukan wilayah sebagai dasar dalam pemberian ijin dan menyesuaikan dengan ketentuan (warna) yang telah ditetapkan. Misalnya di dalam peta peruntukan lahan suatu wilayah tertentu berwarna kuning itu menandakan untuk peruntukan permukiman. Jadi masyarakat hanya diperbolehkan membangun perumahan atau fasilitas penunjang permukiman. Istilahnya kami ini mengarahkan masyarakat untuk membangun sesuai dengan peruntukan ruang yang telah ditetapkan.” (hasil wawancara pada tanggal 6 Mei 2014 pada pukul 10.00)



Selanjutnya dijelaskan pula bahwa Dinas Pekerjaan Umum selain melakukan penyesuaian lahan peruntukan juga melakukan pembangunan fisik berupa sarana dan prasarana wilayah di Kecamatan Kedungkandang. Seperti yang disampaikan dalam pernyataan berikut ini :

“Pembangunan fisik yang kami lakukan hanya pembangunan infrastruktur misalnya pelebaran jalan dan pembangunan jembatan. Selain itu pembangunan fasilitas umum misalnya gedung perkantoran, gedung pendidikan (sekolah negeri). Itupun dilaksanakan istilahnya di *tanah bengkok* yaitu tanah aset negara. Tanah aset negara ini merupakan peninggalan tanah kepala desa karena dulu tanah desa digunakan untuk menggaji kepala desa. Kami kan tidak bisa membangun begitu saja ditanah-tanah milik masyarakat pribadi. Untuk membangun kami harus mencari lokasi yang tepat dengan biaya tertentu sebagai ganti rugi kepemilikan tanah. Pemerintah hanya boleh membangun di *tanah-tanah bengkok* saja.” (hasil wawancara pada tanggal 6 Mei 2014 pada pukul 10.00)

Pelaksanaan penyesuaian lahan peruntukan merupakan perwujudan dari pelaksanaan penataan ruang di Kecamatan Kedungkandang. Setelah itu, terdapat upaya pembangunan sarana dan prasarana oleh pemerintah untuk mengisi ruang yang ada di wilayah ini. Hal ini sesuai dengan pernyataan dari Bapak Ir. Waskito:

“Dalam upaya melakukan pembangunan di wilayah Kecamatan Kedungkandang ini sebagian besar memprioritaskan infrastruktur khususnya untuk memperlancar arus transportasi. Jalan-jalan kami bangun dan jalan yang sudah ada dilebarkan. Baru kemudian dibangun sekolah-sekolah negeri dan gedung-gedung perkantoran swasta maupun pemerintah. Misalnya saja pembangunan di sepanjang jalan Mayjen Sungkono - Ki Ageng Gribig yang tentu saja menjadi daya tarik sehingga terbentuklah permukiman penduduk di sekitar fasilitas umum dan sepanjang jalan tersebut. Kemudian memacu munculnya kawasan perdagangan untuk menunjang kawasan pendidikan dan permukiman.” (hasil wawancara pada tanggal 6 Mei 2014 pada pukul 10.00)

Kemudian dijelaskan lebih lanjut oleh beliau bahwa pembangunan yang paling utama atau yang diprioritaskan adalah pembangunan infrastruktur untuk membuka akses ke dalam kawasan. Hal ini sebagaimana pendapatnya dalam kutipan wawancara di bawah ini :

“Apabila jalan-jalan, jembatan dan insfrastruktur fisik yang menjadi sarana transportasi (pergerakan) sudah tersedia pasti masyarakat akan mendapatkan kemudahan untuk mengakses wilayah Kecamatan Kedungkandang. Namun hingga saat ini aksesibilitas menuju Kecamatan Kedungkandang masih terhambat dengan adanya jalan yang rusak hal ini menyebabkan angkutan umum jadi tidak laku karena penumpang beralih menggunakan sepeda motor. Selain itu pembangunan Jembatan Kedungkandang yang terhenti. Dan juga Pasar Gadang yang belum dirapikan sehingga akses masuk susah dan Terminal Hamid Rusdi juga belum bisa digunakan secara optimal.” (hasil wawancara pada tanggal 6 Mei 2014 pada pukul 10.00)

Selanjutnya untuk meningkatkan daya tarik kawasan dan mendorong pihak investor untuk melakukan investasi di kawasan ini maka Dinas Pekerjaan Umum melakukan pembangunan jalan-jalan penunjang permukiman khususnya di perumahan. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Ir. Waskito berikut ini :

“Beberapa pembangunan jalan penunjang permukiman sudah kami bangun dan kami perbaiki. Hal itu dilakukan untuk menarik minat swasta agar mau berinvestasi di wilayah ini. Misalnya saja di Kawasan Buring, kami sudah membangun jalan-jalan yang saling berhubungan untuk mempermudah para pengembang untuk mendirikan perumahan. Hal ini cukup berdampak pada masyarakat. Pertama, meningkatnya taraf hidup masyarakat dengan adanya perumahan yang dibangun oleh pengembang. Kemudian, adat istiadat yang sangat kental sudah tidak lagi mendominasi wilayah ini sehingga hal-hal yang bersifat baru seperti pembangunan fasilitas umum dapat berkembang.” (hasil wawancara pada tanggal 6 Mei 2014 pada pukul 10.00)



Senada dengan beberapa pernyataan di atas juga disampaikan oleh Bapak Tedy S. Sumana selaku Kabid Perumahan dan Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang :

“Berdasarkan Renstra dan RPJMD maka, pembangunan akan dikembangkan ke arah Timur (Kedungkandang). Sekitar tahun 2000-an kami mulai menempatkan pusat pelayanan pemerintahan dan mulai mengembangkan fasilitas-fasilitas umum di wilayah Kecamatan Kedungkandang. misalnya Gor Ken Arok, Pusat pendidikan (MIEP), Pusat teknologi Internet, perbaikan infrastruktur jalan dan jembatan, fasilitas pendidikan, perumahan dan rusunawa serta adanya Pusat Perijinan Terpadu. Sehingga masyarakat mau tidak mau harus kesana. Dengan adanya fasilitas tersebut maka dengan sendirinya terbangun permukiman, perumahan, kostan, rumah makan, dll. Kemudian berkembang dengan adanya perindustrian serta perdagangan dan jasa yang sekarang ini telah menarik minat masyarakat. Terbukti dengan kemacetan di sepanjang jalan Mayjen Sungkono - Ki Ageng Gribig.” (wawancara pada tanggal 26 Mei 2014 pada pukul 14.00)

Selanjutnya, Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang menjelaskan bahwa upaya pemerintah untuk meningkatkan daya tarik kawasan Kedungkandang ini belum sepenuhnya terealisasi. Seperti pendapatnya dalam pernyataan berikut ini :

“Dengan tujuan untuk menarik minat masyarakat pemerintah berusaha meningkatkan daya tarik kawasan Kedungkandang. Pemerintah membangun infrastruktur, fasilitas umum dan fasilitas penunjang dengan menaruh harapan akan menarik minat masyarakat pusat perkotaan yang padat penduduk. Akan tetapi harapan tersebut belum bisa terealisasi. Hal ini karena pertama, preferensi masyarakat memang menyukai suasana permukiman yang padat dan kekeluargaan tetapi strategis. Kedua, preferensi masyarakat yang menganggap kondisi dan situasi di Kedungkandang yang belum seperti di pusat kota. Dalam artian letak yang jauh dari pusat kota dan belum lengkapnya fasilitas umum yang ada.” (hasil wawancara pada tanggal 5 Mei 2014 pada pukul 13.00)

Ibu Indah Pragawati, bagian Penyusunan Program Kantor Kecamatan Kedungkandang, menyampaikan pendapatnya tentang salah satu upaya peningkatan daya daya tarik Kecamatan Kedungkandang. Seperti pendapatnya dalam kutipan wawancara berikut ini : “Upaya untuk meningkatkan daya tarik masyarakat ke Kedungkandang salah satunya dengan adanya pabrik-pabrik sebagai kawasan industri. Kami tidak bisa membangun begitu saja karena memang tanah-tanah tersebut statusnya adalah kepemilikan pribadi. Dan hambatan paling menonjol yaitu kekurangan air.” (hasil wawancara pada tanggal 20 Mei 2014 pada pukul 10.30)

Pelaksana Kebijakan Penataan Ruang merupakan kewenangan dari Dinas Pekerjaan Umum yang berkoordinasi dengan SKDP-SKPD lainnya namun, khususnya untuk pembangunan fisik DPU bekerjasama dengan Kelurahan-kelurahan yang terkait. Hal ini sesuai dengan pernyataan dari Bapak Nugraha Tri Utama bagian staf Pemberdayaan Masyarakat (PMK) Kantor Kecamatan Kedungkandang :

“setiap tahun masing-masing Kantor kecamatan menerima laporan dari para Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berhubungan langsung dengan pembangunan maupun pengembangan sarana dan prasarana. Misalnya dari Dinas Pekerjaan Umum memberikan daftar apa saja yang akan dibangun tahun ini. Sedangkan dalam proses pelaksanaan pembangunan kelurahan yang berkerjasama dengan SKPD-SKPD yang terkait yang memiliki kewenangan. Di tingkat kelurahan terdapat Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) khusus yang biasanya menangani tentang pembangunan. Lembaga tersebut adalah Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK). Namun, tahun ini juga terdapat partisipasi dari Pokmas (Kelompok Masyarakat).” (hasil wawancara pada tanggal 20 Mei 2014 pada pukul 10.30)

Sedangkan Pihak kecamatan memiliki peran sebagai fasilitator dalam pelaksanaan kebijakan penataan ruang. Hal ini seperti yang telah disampaikan oleh Ibu Indah Pragawati bagian Penyusunan Program Kantor Kecamatan Kedungkandang :

“Dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, intinya pihak Kecamatan Kedungkandang hanya memfasilitasi saja. Proses perencanaan dilaksanakan oleh BAPPEDA sedangkan pelaksanaannya kebanyakan dilaksanakan oleh Dinas Pekerjaan Umum. Kami tidak memiliki kewenangan untuk mencampuri urusan di luar kewenangan kami. Kami hanya boleh mengajukan rencana untuk membangun gedung perkantoran kami sendiri (Kantor Kecamatan Kedungkandang). Misalnya kami berencana untuk membangun kantor untuk Satpol PP dan penambahan pelayanan umum tapi ya hanya di kompleks kantor Kecamatan ini saja.”  
(hasil wawancara pada tanggal 20 Mei 2014 pada pukul 10.30)

## 2) Kepatuhan Kelompok Sasaran

Kelompok sasaran dalam kebijakan penataan ruang dan pembangunan di Kecamatan Kedungkandang yaitu masyarakat Kota Malang khususnya masyarakat di Kecamatan Kedungkandang dan pihak swasta yang akan membangun usaha atau berinvestasi di Kecamatan Kedungkandang. Keterlibatan dan Kepatuhan masyarakat merupakan salah satu kunci keberhasilan pembangunan di wilayah ini. Dalam prosesnya pemerintah melalui badan-badan pelaksana atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) melaksanakan kebijakan penataan ruang dengan tiga tahapan yaitu perencanaan, pelaksanaan (pemanfaatan ruang) dan Pengendalian pemanfaatan ruang. Kebijakan ini tidak dapat terlaksana tanpa perencanaan yang matang dan sistematis oleh karena itu Badan Perencanaan

Pembangunan Daerah (Bappeda) telah menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang yang di dalamnya juga termuat penataan ruang dan pembangunan wilayah Kecamatan Kedungkandang.

Keterlibatan masyarakat dalam proses Perencanaan Rencana Tata Ruang Wilayah tersebut dilaksanakan dengan asas demokrasi dengan sistem *bottom-up*, yaitu perencanaan berasal dari aspirasi seluruh masyarakat. Hal ini sesuai dengan pernyataan dari Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang:

“Partisipasi masyarakat dalam penyusunan rencana penataan ruang tercermin dalam proses konsultasi publik. Proses ini hampir sama dengan musrembang tetapi dikemas untuk penataan ruang. Peratama kali menyusunnnya kami melakukan audiensi ke tingkat Kecamatan dengan dihadiri oleh perwakilan seluruh stakeholder yang terkait. Beberapa diantaranya perwakilan masing-masing kelurahan yang ada di Kecamatan Kedungkandang, kemudian LPMK (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan), tokoh masyarakat, tokoh agama, pelaku usaha, kontraktor, pengembang perumahan, dll.” (hasil wawancara pada tanggal 5 Mei 2014 pada pukul 13.00)

Kesimpulan dari pernyataan diatas adalah bahwa terdapat suatu proses audiensi atau konsultasi publik yang hampir sama dengan musrembang tapi bukan musrembang. Namun, Bapak Nugraha Tri Utama bagian staf Pemberdayaan Masyarakat (PMK) Kantor Kecamatan Kedungkandang menjelaskan sebagai berikut :

“Dalam proses perencanaan pihak kecamatan hanya berperan dalam proses musrembang. Musrembang terlebih dahulu dilaksanakan di tiap-tiap Kelurahan. Proses di tingkat Kelurahan dihadiri oleh perwakilan RT, RW dan Tokoh masyarakat. Kemudian direkap dan dilanjutkan ke tingkat Kecamatan yang di hadiri perwakilan masing-masing kelurahan, biasanya delegasi diwakili 5 orang. Kemudian direkap, dibahas dan dipilih yang paling prioritas

dengan penyesuaian tertentu. Kemudian dikirim ke BAPPEDA untuk kemudian dilaksanakan musrembang tingkat kota.” (hasil wawancara pada tanggal 20 Mei 2014 pada pukul 10.30)

Dari pernyataan di atas dapat diketahui bahwa terdapat proses musyawarah antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah. Kemudian juga dilaksanakan proses sosialisasi dari rencana penataan ruang dan pembangunan tersebut. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang dalam kutipan wawancara :  
“Setelah penyusunan RTRW terselesaikan maka kami melakukan umpan balik melalui internet dengan tujuan untuk meminta pertimbangan. Adapun untuk proses sosialisasi kami melaksanakannya melalui media massa seperti internet dan koran. Selain itu kami juga melakukan proses konsultasi publik.” (hasil wawancara pada tanggal 5 Mei 2014 pada pukul 13.00)

Kemudian Sosialisasi juga telah dilakukan oleh instansi Kecamatan Kedungkandang. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Ibu Indah Pragawati bagian Penyusunan Program Kantor Kecamatan Kedungkandang :

“Sedangkan sosialisasi masyarakat terkait dengan adanya pembangunan di tingkat Kecamatan sudah ada. Misalnya pembangunan jalan Tol Malang-Gempol yang melewati wilayah beberapa Kelurahan diantaranya Kelurahan Madyopuro, Sawojajar, dan Cemorokandang. Proses sosialisasi yang dilakukan hingga saat ini masyarakat Kelurahan Cemorokandang sudah setuju untuk pembebasan lahan pertanian dengan adanya biaya ganti rugi.” (hasil wawancara pada tanggal 20 Mei 2014 pada pukul 10.30)

Rencana tersebut kemudian akan dilaksanakan oleh badan-badan pelaksana yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah yang akan saling bekerjasama dalam melaksanakan kebijakan penataan ruang dan pembangunan. Keterlibatan masyarakat dalam proses pelaksanaan yaitu dengan adanya dukungan masyarakat, misalnya dengan adanya dana hibah masyarakat. Namun, kepatuhan kelompok sasaran terhadap keputusan badan-badan pelaksana jelas akan mempengaruhi tercapainya tujuan dari kebijakan penataan ruang di Kecamatan Kedungkandang. Kepatuhan masyarakat Kecamatan Kedungkandang tercermin dengan terlaksananya pembangunan infrastruktur jalan dan fasilitas umum. Hal ini sebagaimana pendapat dari Bapak Ir. Waskito Widyarmono sebagai Kepala Seksi Konstruksi Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang:

“Berkaitan dengan kepatuhan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur maupun fasilitas umum hingga saat ini tidak ada penolakan dari masyarakat. Masyarakat malah senang dengan adanya pembangunan. Karena mereka mendapatkan kemudahan dalam menjalankan aktivitas sehari-hari dengan ketersediaan fasilitas umum. Selain itu kemudahan dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari.” (hasil wawancara pada tanggal 6 Mei 2014 pada pukul 10.00)

Senada dengan pernyataan di atas juga disampaikan oleh bapak Nugraha Tri Utama bagian staf Pemberdayaan Masyarakat (PMK) Kantor Kecamatan Kedungkandang: “Hingga saat ini masyarakat malah senang kalau ada pembangunan. Misalnya ada alih fungsi lahan yang mengharuskan adanya pembebasan lahan pun masyarakat mau menerimanya asalkan ada biaya ganti rugi yang sesuai.” (hasil wawancara pada tanggal 20 Mei 2014 pada pukul 10.30)

### 3) Dampak kebijakan pelaksana

Suatu kebijakan pasti memiliki tujuan-tujuan yang ingin dicapai. Begitu pula dengan kebijakan penataan ruang dan pembangunan di Kecamatan Kedungkandang. Tujuan penataan ruang di Kecamatan Kedungkandang yaitu pemerataan pelayanan kegiatan. Sehingga disusunlah Rencana Tata Ruang Wilayah sebagai arahan bagi masyarakat dalam pengisian pembangunan fisik kawasan. Selain itu, sebagai pedoman bagi instansi dalam menyusun zonasi dan pemberian perizinan serta kesesuaian pemanfaatan bangunan dengan peruntukan lahan.

Di Kecamatan Kedungkandang secara garis besar sudah sesuai dengan rencana pemerintah. Walaupun pemerintah hanya bisa mengarahkan melalui peraturan yang memiliki kekuatan hukum karena pada dasarnya lahan-lahan yang ada merupakan kepemilikan pribadi masyarakat. Hal ini seperti yang telah disampaikan oleh Bapak Ir. Waskito Widyarmono sebagai Kepala Seksi Konstruksi Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang:

“Kesesuaian peta peruntukan lahan dengan pelaksanaan pemanfaatan bangunan di lapangan dilihat dalam skala besar memang sudah sesuai. Hal ini dikarenakan masyarakat harus memiliki Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dan Sertifikat yang harus dilengkapi dengan AMDAL. Apabila persyaratan belum dilengkapi maka masyarakat tidak bisa membangun di tanah tersebut. Oleh karena itu, pembangunan masyarakat dapat terpantau melalui proses perijinan ini.” (hasil wawancara pada tanggal 6 Mei 2014 pada pukul 10.00)

Namun, masih saja terdapat ketidaksesuaian dengan peraturan yang telah ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum. Seperti dijelaskan lebih lanjut oleh

Bapak Ir. Waskito Widyarmono :

“Kemudian apabila dilihat dalam skala kecil, terdapat banyak pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat. Hal itu tidak berkaitan dengan kesesuaian lahan dengan peruntukannya. Namun berkaitan dengan permasalahan teknis dalam pendirian bangunan. Terdapat pelanggaran persyaratan teknis tentang berapa jarak antara garis sempadan dengan jalan, maupun jarak jalan dengan bangunan. Begitu pula untuk ruko-ruko yang melanggar dengan memperluas tempat parkir dengan memakan badan jalan. Hal itu seharusnya ditindak oleh satpol pp, namun hingga saat ini Satpol PP Kota Malang belum memiliki payung hukum untuk melaksanakan penertiban bangunan tersebut. Sehingga yang terjadi ketika pelanggaran terjadi maka diberikan peneguran kepada masyarakat. Karena memang sudah terlanjur dibangun mau bagaimana lagi.” (hasil wawancara pada tanggal 6 Mei 2014 pada pukul 10.00)

Dalam upaya meningkatkan daya tarik kawasan Kedungkandang maka, pemerintah mengembangkan berbagai fasilitas skala kota/ regional/ nasional beserta kegiatan di dalamnya. Dengan tujuan agar berbagai macam usaha tertarik untuk berlokasi di daerah ini dan masyarakat datang untuk memanfaatkan fasilitas yang ada. Perwujudan upaya tersebut dilaksanakan dengan langkah pertama yaitu membangun infrastruktur untuk menunjang kelancaran pergerakan/transportasi. Pembangunan jalan diharapkan mempunyai dampak pengganda. Pertama, karena lokasi yang strategis maka berbagai macam usaha tertarik untuk berlokasi di sepanjang jalan khususnya masyarakat bermata pencaharian di bidang perdagangan dan jasa. Kedua, masyarakat senang datang untuk memanfaatkan pelayanan yang ada untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Sekaligus menarik minat masyarakat untuk bermukim di sepanjang jalan tersebut.



Pemerintah melalui Dinas Pekerjaan Umum telah membangun dan meningkatkan kualitas Jalan Utama Kawasan yaitu sepanjang Jalan Terusan Ki Ageng Gribig - Jalan Raya Ki Ageng Gribig – Jalan Mayjen Sungkono hingga Jalan Gadang – Bumiayu. Segala macam aktivitas masyarakat akan melalui jalan utama ini. Karakteristik lokasi yang strategis ini dengan sendirinya telah terbentuk kawasan perdagangan dan jasa serta fasilitas umum lainnya di sepanjang jalan untuk memenuhi kebutuhan para pengguna jalan. Hal ini telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Dampak positif dari adanya pembangunan jalan ini yaitu kawasan Kedungkandang bagian tengah hingga ke arah barat dan utara sudah mampu menarik minat masyarakat. Terbukti dengan adanya kawasan perdagangan dan jasa disertai fasilitas umum dan pelayanan publik seperti fasilitas pendidikan dan kantor pemerintahan di sepanjang jalan utama tersebut. Namun, dampak negatifnya adalah terjadinya kemacetan lalu lintas.

Kemudian pemerintah juga mengembangkan pusat tarikan baru yang diperkirakan dapat merangsang pertumbuhan kegiatan lainnya dan distribusi penduduk ke kawasan Kedungkandang. Dengan cara pengembangan kawasan perumahan *developer* dan kawasan industri terpadu. Perumahan yang dibangun oleh pengembang (*developer*) juga telah berkembang pesat di Kedungkandang khususnya di Buring sebagai kota satelit. Namun, hingga saat ini kondisi Kecamatan Kedungkandang khususnya daerah pinggiran yaitu ketersediaan fasilitas pelayanan berskala kota pun ternyata belum mampu memacu perkembangan wilayah bagian Timur Kecamatan Kedungkandang. Hal ini sesuai

dengan pernyataan dari Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang:

“Dengan tujuan untuk menarik minat masyarakat pemerintah berusaha meningkatkan daya tarik kawasan Kedungkandang. Pemerintah membangun infrastruktur, fasilitas umum dan fasilitas penunjang dengan menaruh harapan akan menarik minat masyarakat pusat perkotaan yang padat penduduk. Akan tetapi harapan tersebut belum bisa terealisasikan. Hal ini karena pertama, preferensi masyarakat memang menyukai suasana permukiman yang padat dan kekeluargaan tetapi strategis. Kedua, preferensi masyarakat yang menganggap kondisi dan situasi di Kedungkandang yang belum seperti di pusat kota. Dalam artian letak yang jauh dari pusat kota dan belum lengkapnya fasilitas umum yang ada.” (hasil wawancara pada tanggal 5 Mei 2014 pada pukul 13.00)

Kecamatan Kedungkandang sebelumnya merupakan wilayah yang karakteristik wilayahnya masih menyerupai pedesaan. Masih banyak lahan belum terbangun dan mayoritas lahan digunakan sebagai lahan pertanian basah maupun kering. Di kawasan Pegunungan Buring belum ada listrik dan sangat kekurangan atau bahkan tidak ada air bersih. Masyarakat masih melakukan MCK (Mandi-Cuci-Kakus) di sungai. Kemudian, pemerintah mulai mengupayakan untuk membangun instalasi listrik dan melakukan pengeboran sumur bor sedalam lebih kurang 150 m agar tersedia air bersih selain air dari PDAM. Untuk menghilangkan kebiasaan MCK, pemerintah juga telah membangun toilet umum. Hingga saat ini Kedungkandang telah berkembang menjadi wilayah yang karakteristiknya sudah menyerupai daerah perkotaan.

Kesesuaian fungsi kawasan dengan kondisi tata ruang Sub Wilayah Kota Malang Timur dan Tenggara sudah sesuai. Dalam upaya pemenuhan pelayanan publik untuk masyarakat telah tersedia kawasan perkantoran, sarana olahraga, industri, perumahan, perdagangan dan jasa, peribadatan, pendidikan, fasilitas

umum, dan RTH. Hanya saja kondisi sekarang ini distribusi penduduk masih terpusat di bagian Kecamatan Kedungkandang bagian tengah hingga ke arah barat dan utara mendekati pusat Kota Malang. Sedangkan, Kedungkandang bagian timur dan Selatan masih banyak lahan belum terbangun dan lahan pertanian baik pertanian basah (sawah) dan lahan pertanian kering (tegalan). Sehingga masyarakat kurang berminat untuk bermukim di daerah ini.

Dampak pembangunan terhadap kondisi sosio-ekonomi masyarakat setempat yakni terjadinya pergeseran mata pencaharian akibat adanya penataan ruang dan pembangunan di Kedungkandang dan sistem ekonomi baru yang terbentuk. Sebelumnya, mata pencaharian masyarakat yang dominan di kawasan Kedungkandang adalah di sektor pertanian tanaman pangan, pegawai/karyawan, dan buruh pabrik. Pergeseran mata pencaharian sekarang ini yaitu ke sektor non pertanian seperti perdagangan, jasa, usaha, dan industri. Hal ini disebabkan adanya pengembangan kegiatan ekonomi lokal dan perkembangan kawasan yang akan didominasi oleh kawasan terbangun (lahan pertanian menjadi berkurang).

## **2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Rencana Tata**

### **Ruang Wilayah**

#### **a. Faktor Pendukung**

Keberhasilan pelaksanaan penataan ruang dan pembangunan di kawasan Kedungkandang didukung oleh beberapa faktor sebagai berikut :

- 1) Kebijakan pemerintah daerah tentang penataan ruang wilayah Kecamatan Kedungkandang

Kebijakan tata ruang wilayah merupakan faktor dominan yang mendukung dalam Implementasi kebijakan tata ruang wilayah Kecamatan Kedungkandang. Kebijakan Tata Ruang Kecamatan Kedungkandang tercantum dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang. Di dalamnya terdapat rencana struktur ruang dan pola pemanfaatan ruang Kawasan Kedungkandang termasuk indikasi program yang dijadikan pedoman oleh para pelaksana kebijakan penataan ruang. Dengan adanya peraturan ini pelaksanaan dapat terorganisir dengan baik karena memiliki kekuatan hukum. Sehingga apabila terjadi penyalahgunaan atau penyimpangan peruntukan lahan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan.

Selanjutnya, dengan berpedoman RTRW ini pelaksana kebijakan yaitu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) melaksanakan Penataan Ruang. Hal ini senada dengan pernyataan dari Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang:

“Dalam kebijakan penataan ruang terdapat 3 (tiga) komponen. Pertama perencana, kedua pelaksana, dan ketiga pengendalian tata ruang. Kami (BAPPEDA) merupakan perencana sedangkan untuk Pelaksana dan pengendali merupakan kewenangan dari dinas-dinas yang terkait. Misalnya saja Dinas Pekerjaan umum dan PBB merupakan pelaksana sekaligus pengendali pemanfaatan ruang. Disana terdapat sub bagian pelaksana penataan ruang dan pengendalian penataan ruang.”  
(hasil wawancara pada tanggal 05 Mei 2014 pada pukul 13.00)

Dinas Pekerjaan Umum & PPB (DPU-PPB) merupakan pelaksana kebijakan utama dalam penataan ruang. DPU-PPB memiliki kewenangan dalam pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Seperti misalnya, perijinan pembangunan yang disesuaikan dengan peruntukan lahan; pembangunan

Infrastruktur Jalan dan Jembatan; membangun fasilitas umum seperti gedung perkantoran pemerintah, pendidikan, kesehatan, dll yang harus sesuai dengan RTRW yang telah ditetapkan.

## 2) Ketersediaan lahan

Lahan atau ruang merupakan faktor yang penting dalam Penataan Ruang. Pengarahan pembangunan yang dilaksanakan masyarakat akan lebih mudah dilaksanakan apabila kondisi wilayah mayoritas masih banyak lahan belum terbangun. Walaupun kepemilikan lahan merupakan milik pribadi masyarakat namun dalam prosesnya masyarakat harus mendapat perijinan IMB dan AMDAL. Sehingga pemerintah dapat mengarahkan pembangunan dengan peruntukan lahan.

Kemudian, untuk membangun fasilitas umum dan pelayanan publik milik pemerintah maka pemerintah harus memiliki lahan untuk lokasi membangun. Dengan banyaknya lahan kosong maka pemerintah dapat melakukan pembelian lahan dengan sistem ganti rugi. Selain itu di Kawasan Kedungkandang pemerintah masih banyak memiliki Tanah bengkok (aset pemerintah) bekas tanah kepala desa. Sehingga pemerintah memiliki kemudahan dalam membangun sarana dan prasarana umum. Hal ini sesuai dengan pernyataan dari Bapak Ir. Waskito Widyarmono sebagai Kepala Seksi Konstruksi Dinas Pekerjaan Umum Kota Malang :

“Pembangunan fisik yang kami lakukan hanya pembangunan infrastruktur misalnya pelebaran jalan dan pembangunan jembatan. Selain itu pembangunan fasilitas umum misalnya gedung perkantoran, gedung pendidikan (sekolah negeri). Itupun dilaksanakan istilahnya di *tanah bengkok* yaitu tanah aset negara. Tanah aset negara ini merupakan

peninggalan tanah kepala desa karena dulu tanah desa digunakan untuk menggaji kepala desa. Kami kan tidak bisa membangun begitu saja ditanah-tanah milik masyarakat pribadi. Untuk membangun kami harus mencari lokasi yang tepat dengan biaya tertentu sebagai ganti rugi kepemilikan tanah. Pemerintah hanya boleh membangun di *tanah-tanah bengkok* saja.” (hasil wawancara pada tanggal 6 Mei 2014 pada pukul 10.00)

### 3) Partisipasi Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal sesuai dengan prinsip dasar dilakukannya pembangunan kawasan. Salah satu hal yang mempengaruhi adalah keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan penataan ruang. Partisipasi masyarakat merupakan salah satu kunci keberhasilan pembangunan di satu wilayah. Dengan adanya partisipasi masyarakat lokal dalam kegiatan penataan ruang dan pembangunan maka pembangunan tersebut akan benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan dirasakan oleh masyarakat lokal.

Partisipasi masyarakat dalam kebijakan penataan ruang dan pembangunan di Kecamatan Kedungkandang yaitu dengan keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan perencanaan. Ditandai dengan aktifnya kegiatan musrembang (musyawarah perencanaan pembangunan) untuk mengidentifikasi perencanaan kegiatan pembangunan yang diperlukan oleh masyarakat. Hasil musyawarah juga sudah ditampung oleh pemerintah khususnya instansi-instansi terkait (BAPPEDA, DPU-PPB, dll) untuk dijadikan masukan dalam rencana pembangunan. Sedangkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan penataan ruang dan

pembangunan yaitu dengan kerjasama masyarakat dalam bentuk dukungan dari seluruh elemen masyarakat berupa kesediaannya untuk menjual lahannya dengan memperoleh haknya yaitu biaya ganti rugi. Selain itu juga terdapat dana hibah dari masyarakat.

### **b. Faktor Penghambat**

Pelaksanaan kebijakan penataan ruang dan pembangunan kawasan Kedungkandang tidak selalu berjalan tanpa ada hambatan. Terdapat beberapa hal yang menghambat baik dalam proses perencanaan maupun pemanfaatan ruang. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang telah disampaikan oleh Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang:

“Dalam melakukan Pemanfaatan Ruang melalui penataan Ruang kendala yang dihadapi hingga saat ini yaitu pada kondisi topografi dari Kecamatan Kedungkandang yang berbukit. Hal ini karena memang terdapat deretan Pegunungan Buring yang melintasi beberapa kelurahan di Kecamatan Kedungkandang. Kemudian kendala pembiayaan, karena investasi infrastruktur itu mahal. Selain itu, di Sebagian wilayah Kecamatan Kedungkandang terkendala kurangnya pasokan air bersih sehingga pihak swasta harus berpikir ulang bila ingin berinvestasi baik infrastruktur maupun fasilitas penunjang permukiman.” (hasil wawancara pada tanggal 5 Mei 2014 pada pukul 13.00)

Dari Hasil Wawancara di atas dan beberapa wawancara selama proses penelitian maka dapat diketahui beberapa faktor penghambat implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah Kecamatan Kedungkandang yaitu sebagai berikut :

- 1) Kondisi Topografi

Kecamatan Kedungkandang terbentang Pegunungan Buring yang terletak pada Kelurahan Tlogowaru, Kelurahan Buring, Kelurahan Wonokoyo, Kelurahan Kedungkandang, Kelurahan Madyopuro dan Kelurahan Cemorokandang. Hal ini menjadi pertimbangan yang sulit dalam proses perencanaan dan pelaksanaan penataan ruang apalagi dalam proses pembangunan. Senada dengan pernyataan di atas disampaikan oleh Ibu Ratri Hendrowati sebagai Kasubid Tata Ruang Bidang Tata Kota Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang, dalam kutipan wawancara berikut ini : “.....kami menemui beberapa kesulitan. Diantaranya apabila dilihat dari kondisi topografi Kawasan Kedungkandang yang tidak merata menyebabkan rekayasa sipil/teknik yang digunakan tidak mudah. Selain itu juga membutuhkan biaya yang mahal.” (hasil wawancara pada tanggal 05 Mei 2014 pada pukul 13.00)

## 2) Keterbatasan Sumber Daya

Keterbatasan sumber daya modal/pembiayaan/pendanaan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi proses implementasi penataan ruang di kawasan Kedungkandang. Perencanaan yang idealpun tanpa adanya ketersediaan modal atau biaya pembangunan maka tidak akan berhasil. Keterbatasan pembiayaan merupakan faktor yang menjadi kendala (penghambat) pelaksanaan kebijakan khususnya kebijakan penataan ruang dan pembangunan di Kecamatan Kedungkandang. Terkait dengan penataan ruang dan pembangunan kawasan, pembiayaan ini digunakan dalam proses perencanaan dan studi kawasan. Selain itu pembiayaan juga digunakan dalam proses pelaksanaannya. Biaya tersebut



dibutuhkan dalam proses pengadaan tanah dan biaya pembangunan yang dianggarkan dalam APBD.

Sumber daya modal selain berasal dari APBD pemerintah daerah juga bisa berasal dari investasi pihak swasta. Namun, investasi juga tidak mudah dilaksanakan karena kendala minat swasta yang dipengaruhi kondisi dan situasi lokasi investasi. Apabila wilayah yang akan dilakukan pembangunan masih tertinggal maka sulit mendapatkan investasi. Sehingga ada hubungan saling mempengaruhi antara pemerintah, swasta dan masyarakat.

Kemudian, Keterbatasan Sumber Daya Aparatur dalam segi jumlah personil. Hal ini tercermin dalam penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Kota Malang yang hingga saat ini belum terselesaikan karena kurangnya Sumber Daya Modal dan Sumber Daya Manusia yang mendukung. Hal ini menghambat proses pembangunan di seluruh Sub Bagian Wilayah Perkotaan (BWP) Kota Malang termasuk Malang Timur dan Malang Tenggara (Kecamatan Kedungkandang). Karena Rencana Detail Tata Ruang Kota merupakan salah satu instrumen yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan Penataan Ruang dan Pembangunan di Kecamatan Kedungkandang.

### 3) pola pikir masyarakat

Kondisi sosial budaya masyarakat Kedungkandang yang digambarkan dengan tingkat pendidikan, mata pencaharian, dan sistem adat istiadat yang ada di wilayah-wilayah tertentu khususnya di puncak Pegunungan Buring dan sebagian wilayah Kedungkandang Timur dan Selatan masih dipengaruhi adat istiadat yang

kental. Sehingga untuk merubah pola pikir masyarakat untuk menerima perubahan dan pembangunan sedikit terkendala. Keberadaan pembangunan fasilitas umum menjadi percuma karena masyarakat belum terbiasa untuk menggunakannya. Hal ini seperti yang di ungkapkan oleh Bapak Tedy S. Sumana sebagai Kabid Perumahan dan Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum dan Pengendalian Pengawasan Bangunan dalam kutipan wawancara berikut ini :

“Dengan adanya pelaksanaan pembangunan di Kawasan Kedungkandang akan lebih berkembang apabila diikuti dengan adanya perubahan *mind set* (pola pikir) masyarakat. Misalnya saja, Jaman dahulu masyarakat masih melakukan MCK (Mandi-Cuci-Kakus) di sungai. Untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat sehingga kami bangun toilet umum. Namun, masyarakat masih tetap melakukan segala aktivitasnya di sungai. Sehingga pembangunan yang kami lakukan sia-sia. Apabila pola pikir masyarakat sudah maju maka ketika terdapat pembangunan masyarakat akan menerima dan mendukung sehingga pelaksanaannya lebih cepat dan pembangunan lebih efektif dan efisien. (wawancara tanggal 26 Mei 2014 pada pukul 14.00)

Selain hambatan tersebut juga telah disebutkan bahwa dalam proses pembangunan secara teknis juga sering terkendala. Berikut pernyataan Bapak Nugraha Tri Utama bagian staf Pemberdayaan Masyarakat (PMK) Kantor Kecamatan Kedungkandang : “Hambatan teknis yaitu terutama cuaca, misalnya melaksanakan pembangunan ketika sedang musim penghujan maka pembangunan akan terhambat. Kemudian, pembangunan yang dilakukan bersamaan biasanya terkendala kurangnya pasokan bahan bangunan dan kurang para pekerja (kuli dan tukang). (hasil wawancara pada tanggal 20 Mei 2014 pada pukul 10.30)

### c. Analisis Data

#### 1. Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Upaya Pembangunan Daerah Perkotaan

Kota Malang sebagai kota kedua terbesar di Jawa Timur setelah Kota Surabaya, mempunyai perkembangan wilayah yang cukup pesat baik secara spasial maupun a-spasial. Ditinjau dari aspek spasial, perkembangan wilayah kota yang pesat terlihat dari pertumbuhan pembangunan fisik dan prasarana kota yang ada. Sedangkan ditinjau dari aspek a-spasial, pesatnya perekonomian wilayah terlihat dari semakin berkembangnya kegiatan perdagangan dan jasa yang ditandai dengan semakin maraknya pusat-pusat perbelanjaan baik yang berskala kota maupun sub kawasan, kegiatan pendidikan dengan bermunculannya sarana pendidikan berskala kota maupun regional, serta kegiatan industri dan perdagangan.

Untuk menciptakan struktur ruang yang efisien, maka diperlukan penataan, dan pengalokasian berbagai kegiatan perkotaan yang tersebar dan tidak memusat melalui suatu Kebijakan Publik. Secara struktural berdasarkan Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang penataan ruang telah dilegalkan pula Peraturan Pemerintah tentang RTRW Nasional, Peraturan Daerah tentang RTRW Provinsi Jawa Timur, dan Peraturan Daerah tentang RTRW Kota Malang. Pemerintah memiliki kewajiban untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat termasuk mengatur penggunaan ruang dan memberikan fasilitas publik. Tarigan (2012:50) mengungkapkan bahwa, landasan negara berhak mengatur penggunaan ruang karena tidak lain karena manfaat dari pengaturan penggunaan lahan tersebut

kepada seluruh masyarakat adalah lebih tinggi dibanding dengan kerugian yang mungkin diderita oleh sekelompok kecil masyarakat.

Sesuai dengan rencana struktur pelayanan yang termuat dalam RTRW Kota Malang yakni wilayah Kota Malang dibagi menjadi enam Bagian Wilayah Perkotaan (BWP). Masing-masing BWP memiliki suatu pusat pelayanan tersendiri sesuai dengan lingkup pelayanan dan fungsinya. Dengan adanya struktur pelayanan tersebut, diharapkan masing-masing kawasan memiliki fasilitas pelayanan/prasarana kota di wilayahnya dengan skala pelayanan kawasan. Dengan demikian, maka akan mengurangi terpusatnya orientasi kegiatan ke pusat Kota Malang. Struktur ruang kota juga harus didukung oleh adanya prasarana transportasi yang memadai, sehingga akses menuju fasilitas pelayanan akan mudah terjangkau dan memacu perkembangan fisik wilayah yang merata.

Strategi dan rencana struktur ruang kota yang ada belum terealisasi sepenuhnya, terlihat dari masih adanya wilayah Kota Malang yang perkembangannya berjalan lambat, yakni di wilayah bagian Timur dan Tenggara. Wilayah yang dimaksud adalah Kecamatan Kedungkandang, dimana dalam RTRW Kota Malang tahun 2010-2030 wilayah kecamatan ini termasuk dalam BWP Malang Timur dan BWP Malang Tenggara. Pengembangan wilayah akan menjadi sukar apabila ketertinggalan sudah terlalu besar. Seperti diungkapkan Pontoh dan Kustiawan, (2009:210) dalam pernyataannya berikut ini :

“Apabila suatu wilayah mempunyai ketertinggalan yang terlalu besar dari wilayah lainnya, maka pengembangan wilayah tersebut akan menjadi sukar. Wilayah tersebut tidak memiliki daya saing untuk berkembang, misalnya saja: wilayah tersebut sangat sukar untuk menarik investor datang kesana. Wilayah yang kurang maju ini prasarananya kurang, tingkat keahlian penduduk rendah, modal lokal yang dapat diajak kerjasama terbatas, dan

sebagainya. Semua ini menyebabkan wilayah maju lebih mudah untuk menerima investasi. Investor juga lebih menyukai suasana metropolitan. Keterangan yang objektif mengenai kesempatan-kesempatan investasi di wilayah kurang maju juga kurang. Semua hal diatas, menyebabkan wilayah kurang maju atau wilayah pinggiran sukar untuk menangkap investasi sehingga sukar untuk berkembang.”

Kecamatan Kedungkandang juga memiliki situasi dan kondisi yang hampir sama seperti yang diungkapkan dalam pernyataan tersebut di atas. Hal ini dikarenakan terdapat penolakan dari masyarakat tentang pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Oleh karena itu, dalam upaya pengembangan wilayah Kecamatan Kedungkandang ini, diperlukan adanya suatu kebijakan pembangunan yang diharapkan dapat memacu perkembangan wilayah yang cukup pesat sehingga dapat sejajar dengan wilayah-wilayah lain di Kota Malang. Upaya ini dilakukan dengan langkah awal yaitu melalui Kebijakan Penataan Ruang untuk mencapai : pemerataan pendistribusian penduduk, mengurangi beban aktifitas dan lalu lintas di pusat dan bagian barat kota yang tingkat dan kapasitas pelayanannya sudah maksimal, terbentuknya struktur kota yang tidak terkonsentrasi atau memusat, serta mengantisipasi semakin memburuknya permasalahan daya dukung lingkungan pada wilayah perkotaan.

Konsep Administrasi Pembangunan sesuai diterapkan untuk menganalisis permasalahan pemerataan pembangunan ini. Seperti diungkapkan oleh Siagian (2012:4) bahwa :

“Sebagai disiplin ilmiah, Administrasi Pembangunan mempunyai fokus analisis khusus yang tidak merupakan fokus analisis disiplin-disiplin ilmiah lain, yaitu penyelenggaraan seluruh kegiatan pembangunan dalam rangka pencapaian tujuan suatu bangsa. Telah umum diketahui bahwa yang dimaksud dengan administrasi ialah keseluruhan proses pelaksanaan keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang

atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Pembangunan biasanya didefinisikan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.”

Berdasarkan pernyataan di atas, keputusan-keputusan yang dimaksud merupakan kebijakan dari pemerintah untuk menumbuhkembangkan seluruh wilayah Kota Malang agar tercipta pemerataan pembangunan. Dalam hal ini kebijakan penataan ruang Kota Malang yang tercantum dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang Tahun 2010-2030 yang kemudian dilaksanakan oleh para instansi yang terkait.

#### **a) Perencanaan Tata Ruang Wilayah Kecamatan Kedungkandang**

Dalam pembangunan perkotaan, akan lebih kompleks masalah yang akan dihadapi mulai dari masalah ekonomi sampai masalah kependudukan. Oleh karena itu dibutuhkan suatu skenario berupa perencanaan untuk melaksanakan pembangunan perkotaan. Perencanaan merupakan bagian yang sangat penting dalam tahapan kebijakan. Karena pada dasarnya perencanaan merupakan pedoman dalam implementasi kebijakan agar tujuan kebijakan dapat tercapai. Dalam mewujudkan peningkatan kualitas lingkungan kehidupan dan penghidupan masyarakat kota demi mencapai kesejahteraan dibutuhkan suatu perencanaan wilayah. Seperti yang diungkapkan oleh Tarigan (2012:32) tentang perencanaan wilayah sebagai berikut :

“Perencanaan wilayah adalah perencanaan penggunaan ruang wilayah (termasuk perencanaan pergerakan di dalam ruang wilayah) dan

perencanaan kegiatan pada ruang wilayah tersebut. Perencanaan penggunaan ruang wilayah diatur dalam bentuk perencanaan tata ruang wilayah, sedangkan perencanaan kegiatan dalam wilayah diatur dalam perencanaan pembangunan wilayah. Kedua bentuk perencanaan ini tidak dapat saling dipisahkan satu sama lain dan bersifat saling mengisi antara yang satu dengan lainnya. Tata ruang wilayah merupakan landasan dan sekaligus juga sasaran dari perencanaan pembangunan wilayah.”

Berdasarkan pengertian di atas dapat diketahui bahwa untuk mengembangkan suatu wilayah dan terwujudnya pemerataan pembangunan wilayah, sebelumnya dibutuhkan suatu kebijakan penataan ruang yang berisi tentang rencana tata ruang wilayah. Produk atau output dari perencanaan sebagai suatu proses adalah rencana. Sedangkan produk dari perencanaan wilayah adalah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Pengertian Rencana penataan ruang secara umum dijelaskan oleh Tarigan (2012:69) dalam pernyataan berikut ini, “Rencana Umum Tata Ruang Kota adalah suatu rencana pemanfaatan ruang kota, yang berisikan rencana pembangunan kota yang terkait dengan ruang, sehingga tercapai tata ruang yang dituju dalam kurun waktu tertentu di masa yang akan datang. Rencana program pembangunan kota disusun untuk 20 tahun ke depan dan dibagi dalam tahapan lima tahunan.”

Pemerintah Kota Malang telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang Tahun 2010-2030. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang mencakup kebijakan, strategi dan rencana penataan ruang Kota Malang secara menyeluruh (makro). Namun, di dalamnya memuat secara garis besar beberapa rencana penataan ruang terkait Kecamatan Kedungkandang. Dalam Rencana Tata Ruang

Wilayah (RTRW) Kota Malang pasal 20, Kecamatan Kedungkandang termasuk ke dalam 2 (dua) sub pusat pelayanan kota, yaitu :

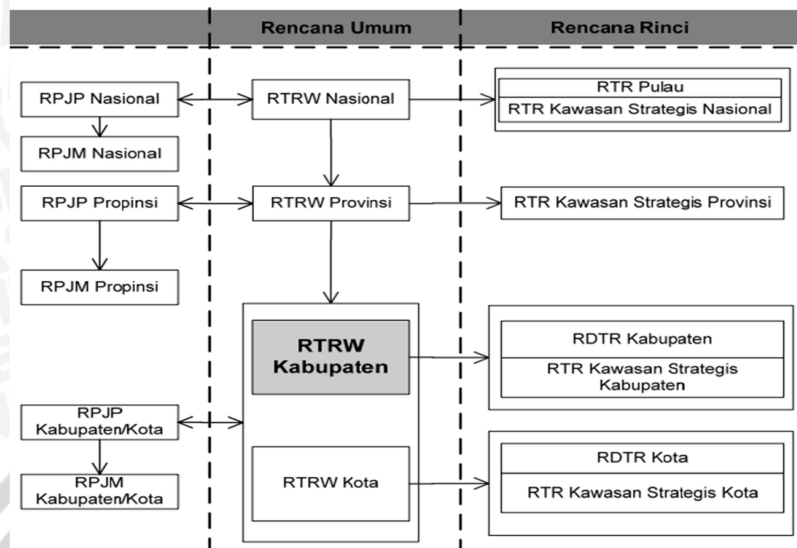
1. Sub pusat pelayanan kota yang berada di kawasan Perumahan Sawojajar, Vellodrom dan sekitarnya, serta Perumahan Buring dan sekitarnya, melayani Sub Wilayah Kota Malang Timur, meliputi sebagian wilayah Kecamatan Kedungkandang dan sebagian wilayah Kecamatan Blimbing, dengan fungsi :
  - a) Pelayanan primer : perkantoran, sarana olahraga, industri dan perumahan;
  - b) Pelayanan sekunder : perdagangan dan jasa, peribadatan, pendidikan, fasilitas umum, dan RTH;
2. Sub pusat pelayanan kota berada di Pasar Gadang dan sekitarnya, kawasan Jalan Mayjen Sungkono dan sekitarnya, serta Jalan Satsuit Tubun – Gadang – Bumiayu dan sekitarnya, melayani Sub wilayah kota Malang Tenggara, meliputi sebagian wilayah Kecamatan Sukun dan sebagian Kecamatan Kedungkandang, dengan fungsi :
  - a) Pelayanan primer : perkantoran, perdagangan dan jasa, pusat olahraga, gedung pertemuan, industri, dan perumahan;
  - b) Pelayanan sekunder : perdagangan dan jasa, peribadatan, pendidikan dan fasilitas umum, serta RTH

Dalam rencana struktur ruang untuk wilayah Kecamatan Kedungkandang dalam RTRW selain berisi rencana sistem pusat pelayanan kota seperti di atas



juga berisi tentang Rencana sistem prasarana wilayah. Prasarana wilayah yang paling utama adalah sistem jaringan transportasi diantaranya adalah jaringan jalan, pembangunan Jalan Lingkar Timur, peningkatan fungsi jalan, pemanfaatan Terminal Hamid Rusdi. Rencana tersebut bertujuan untuk memperlancar aksesibilitas dari dalam dan luar Kecamatan Kedungkandang. Sedangkan rencana prasarana lainnya khususnya pengembangan jaringan air bersih bertujuan untuk pemeratakan fasilitas umum di Kecamatan Kedungkandang.

Rencana pola ruang wilayah untuk Kecamatan Kedungkandang terdiri atas rencana kawasan lindung dan rencana kawasan budidaya. Pada dasarnya Kecamatan Kedungkandang sebagian besar wilayahnya merupakan lahan belum terbangun yang berbentuk lahan pertanian kering, lahan pertanian basah, dan hutan kota sehingga tidak banyak rencana kawasan lindung. Sedangkan rencana kawasan budidaya yang bertujuan untuk menjadi daya tarik kawasan sudah cukup banyak diantaranya pengembangan perumahan, perdagangan dan jasa, perkantoran skala pusat, rencana kompleks industri dan pergudangan, pendidikan, kesehatan, peribadatan dan pelayanan umum rekreasi serta olahraga.



**Gambar 11. Kedudukan RTRW secara hierarki**

Sumber : PerMen PU No.17/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota

Secara struktural RTRW diterapkan pada tingkat nasional (RTRW Nasional), tingkat Provinsi (RTRW Provinsi), dan tingkat Kota/Kabupaten (RTRW Kota/Kabupaten). RTRW Kota/Kabupaten sendiri masih perlu ditindaklanjuti dengan penyusunan rencana rinci tata ruang kawasan di kota/kabupaten, Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan Rencana Teknik Ruang (RTR). Rencana detail tata ruang merupakan penjabaran dari RTRW pada suatu kawasan terbatas, ke dalam rencana pengaturan pemanfaatan yang memiliki dimensi fisik mengikat dan bersifat operasional. Rencana detail tata ruang berfungsi sebagai instrumen perwujudan ruang khususnya sebagai acuan dalam pemberian *advise planning* dalam pengaturan bangunan setempat dan rencana tata bangunan dan lingkungan.

Oleh karena itu, saat ini BAPPEDA sedang melakukan proses penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Namun, baik sumber daya manusia (internal BAPPEDA) maupun waktu yang dibutuhkan tidak mencukupi. Sehingga

kedepannya dibutuhkan perhatian pemerintah terkait dengan pemenuhan sumber daya dalam pelaksanaan perencanaan tata ruang wilayah.

Dalam Penataan Tata Ruang, Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Kota (RDTRK) merupakan bagian yang penting sebagai acuan pelaksanaan bagi badan-badan atau instansi pelaksana penataan ruang. Apabila belum terselesaikan maka para pelaksana kebijakan akan menggunakan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang (RTRW) sehingga pelaksanaannya terbatas dan belum optimal. Selain Perencanaan penataan ruang dengan mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Malang Timur dan Malang Tenggara, BAPPEDA telah melakukan studi tentang Kecamatan Kedungkandang secara keseluruhan. Studi ini juga dijadikan sebagai referensi dalam penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Kota bagian Timur dan Tenggara. Namun, hingga saat ini studi ini belum ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah sehingga belum memiliki kekuatan hukum.

Studi Kawasan Timur ini berisi tentang Konsep dan Skenario Pengembangan Kawasan Timur Kota Malang, Strategi dan Kebijakan Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Kota Malang, Arahan Pengembangan Kawasan Timur Kota Malang, dan Tahapan Pelaksanaan Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Kota Malang. Apabila pemerintah daerah Kota Malang memberikan perhatian terhadap studi tersebut maka pengembangan Kecamatan Kedungkandang akan lebih terarah dan maksimal. Namun, pemerintah daerah dalam pelaksanaannya harus mempertimbangkan beberapa hal dan prioritas

pembangunan harus disesuaikan dengan kemampuan sumber daya baik sumber daya modal maupun sumber daya aparatur.

### **b) Pemanfaatan Ruang Wilayah Kecamatan Kedungkandang**

Demi mempercepat pembangunan Kawasan Kedungkandang didasarkan pada

hasil penentuan prioritas pembangunan yang mencakup :

Prioritas I : peningkatan dan pengembangan infrastruktur,

Prioritas II : Pengembangan kegiatan ekonomi

Prioritas III : Penyediaan fasilitas pelayanan

Peningkatan dan pengembangan infrastruktur mempunyai dampak yang besar terhadap perkembangan kawasan secara keseluruhan, yakni membuka kawasan Timur Malang, mempermudah pergerakan menuju kawasan dan di dalam kawasan sendiri terutama dalam melakukan kegiatan ekonomi, serta meningkatkan nilai lahan kawasan. Apabila pengembangan kawasan ini tidak dilakukan sesuai urutan prioritas diatas, maka hasilnya adalah seperti kondisi kawasan studi saat ini, dimana ketersediaan fasilitas pelayanan yang berskala kotapun ternyata belum mampu memacu perkembangan kawasan Timur Kecamatan Kedungkandang.

BAPPEDA dan DPU-PPB dalam merencanakan maupun melaksanakan pembangunan di Kedungkandang, pembangunan yang diprioritaskan atau sebagai pembangkit adalah pembangunan infrastruktur jalan (transportasi) utama yang dihubungkan dengan jalan-jalan yang memang sudah ada untuk memudahkan aksesibilitas kawasan. Apabila akses masuk menuju kawasan dan sistem

pergerakan di dalam kawasan sudah lancar maka akan memudahkan masyarakat untuk bermobilisasi ke daerah Kecamatan Kedungkandang. Hingga saat ini akses masuk dari pusat kota menuju kawasan Kedungkandang masih terhambat. Di satu sisi pembangunan Jembatan Kedungkandang yang terhenti dan di sisi lain pembangunan dan penataan Pasar Gadang yang belum terlaksana merupakan penyebabnya. Sehingga diharapkan konsistensi pemerintah dalam pembangunan infrastruktur khususnya transportasi.

Pembangunan fasilitas kegiatan yang bisa menarik pergerakan khususnya kegiatan ekonomi akan lebih mudah direalisasikan apabila akses jalan telah terbangun. Begitu juga dengan pembangunan fasilitas pusat pelayanan seperti misalnya perkantoran khususnya perkantoran pemerintah (perkantoran perijinan terpadu), pendidikan, kesehatan, dll. Kemudian, dengan adanya fasilitas yang beragam maka masyarakat akan tertarik untuk bermukim di Kecamatan Kedungkandang. selain itu, para pengembang (developer) akan mendirikan perumahan-perumahan untuk memenuhi kebutuhan hunian di lokasi-lokasi yang strategis misalnya perumahan-perumahan yang ada di Kelurahan Sawojajar dan Kelurahan Buring.

Kota sebagai suatu sistem spasial/tata ruang merupakan wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak, yang mencirikan kawasan dengan kegiatan utama bukan-pertanian. Pontoh dan Kustiawan (2009:236), memaparkan bahwa “wujud struktural pemanfaatan ruang kota adalah susunan unsur-unsur pembentuk kawasan perkotaan secara hierarkis dan struktural berhubungan satu dengan yang lainnya membentuk tata ruang kota.

Wujud struktural pemanfaatan ruang kota diantaranya meliputi hierarki pusat pelayanan kegiatan perkotaan, seperti pusat kota, pusat bagian wilayah kota, dan pusat lingkungan; yang ditunjang dengan sistem prasarana jalan seperti jalan arteri, kolektor, dan lokal.”

Pembentukan struktur ruang kawasan dimaksudkan untuk mengubah penggunaan lahan ke arah yang diinginkan dan memperkirakan dampaknya terhadap kawasan itu sendiri, serta terhadap wilayah lain di sekitarnya. Berdasarkan RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030 Kecamatan Kedungkandang termasuk dalam sub pusat pelayanan Kota Malang Timur dan Tenggara. Pontoh dan Kustiawan (2009:237) memaparkan tentang sub pusat pelayanan atau bagian wilayah kota dan pusat lingkungan sebagai berikut :

“Pusat Pelayanan Kegiatan kota yang hierarkinya lebih rendah dari pusat kota adalah pusat bagian wilayah kota dan pusat lingkungan. Wilayah kota dalam pengembangannya seringkali dibagi dalam beberapa bagian wilayah kota (BWK) yang didasarkan pada fungsi kegiatannya dalam lingkup kota. Tiap BWK ini mempunyai pusat pelayanan kegiatan (pusat sekunder) yang jenis dan skala pelayanannya disesuaikan dengan penduduk pendukungnya. Adanya pusat BWK ini pada dasarnya dapat mengurangi ketergantungan pada pusat kota secara berlebihan karena di dalam pusat BWK tersedia fasilitas pelayanan perkotaan sehingga tidak semua kebutuhan harus dipenuhi di pusat kota. Demikian juga halnya pusat lingkungan yang melayani kebutuhan pelayanan fasilitas perkotaan dengan skala lingkungan.”

Sub pusat pelayanan Kota Malang Timur yang berada di kawasan Perumahan Sawojajar, Vellodrom dan sekitarnya, serta Perumahan Buring dan sekitarnya sudah terealisasi. Selanjutnya untuk sebagian wilayah Kecamatan Kedungkandang bagian timur dan Selatan yang termasuk dalam Sub pusat pelayanan Kota Malang Tenggara, terdapat di kawasan Jalan Mayjen Sungkono

dan sekitarnya, serta Jalan Satsuit Tubun – Gadang – Bumiayu dan sekitarnya masih harus terus dikembangkan lagi. Pusat-pusat Pelayanan tersebut berada di sepanjang jalan utama kawasan yang lokasinya strategis.

Implementasi kebijakan pembangunan prasarana sistem jaringan transportasi harus mendapatkan perhatian utama dari pemerintah. Mengingat potensi Kecamatan Kedungkandang yang masih cukup banyak memiliki lahan belum terbangun. Pembangunan infrastruktur seperti Jembatan Kedungkandang dan pembangunan Pasar Induk Gadang harus dilaksanakan dengan pengawasan ketat dan membutuhkan ketegasan dari pemerintah. Jembatan Kedungkandang sangat dibutuhkan dalam realisasi pembangunan Jalan Lingkar Timur yang merupakan gate dari Tol Malang-Gempol. Sedangkan, penataan Pasar Induk Gadang yang merupakan sumber kemacetan dapat meningkatkan penggunaan Jalan Kembar Gadang. Sehingga pemanfaatan Terminal Hamid Rusdi yang sebelumnya masih sepi dapat lebih optimal.

**Tabel 9**  
**Implementasi Rencana Struktur Ruang Kecamatan Kedungkandang**

No.	Bidang Rencana	Implementasi	Keterangan
1	a. Sub pusat pelayanan Kota Malang Timur	Sudah terealisasi	Telah berkembang pusat kegiatan pelayanan perdagangan&jasa, pendidikan, dan fasilitas pelayanan pendukung lainnya
	b. Sub pusat pelayanan Kota Malang Tenggara	Perlu dikembangkan	Kurangnya fasilitas pelayanan sehingga permukiman kurang berkembang

2	Rencana sistem prasarana wilayah kota		
	a.Rencana sistem prasarana utama (transportasi)		
	1. jalan lingkar timur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masih dalam tahap pembebasan lahan dan pelebaran jalan.</li> <li>• Jembatan Kedungkandang belum terbangun sbg <i>gate</i> JLT &amp; Tol Malang-Gempol</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembangunan Jalan Lingkar Timur baru akan dimulai pada tahun 2015.</li> <li>• Molor akibat pembebasan lahan dan masalah pihak pengembang.</li> </ul>
	2. peningkatan fungsi jalan	Telah dilaksanakan secara bertahap	di jl Ki. Ageng Gribig & jl. M. Sungkono, jalan tembus Sulfat-Velodrom, jalan Raya Tlogowaru&Arjowinangun
3. peningkatan terminal	Belum terealisasi : Pengalihan fungsi Terminal Gadang ke Terminal Hamid Rusdi, Pembangunan terminal barang & Pengadaan lahan dan alat pengujian kendaraan bermotor di sekitar Terminal Hamid Rusdi		Terhambat keberadaan Pasar Gadang yang semrawut dan menyebabkan kemacetan sehingga menutup akses masuk menuju Terminal Hamid Rusdi.
b.Rencana sistem prasarana lainnya	Sebagian telah terealisasi Sebagian belum terealisasi		Listrik & telekomunikasi. Pemerataan air bersih, sistem drainase, Penambahan TPS belum dilaksanakan karena masih terfokus pada pengembangan TPA SupitUrang dan Jalur Evakuasi Bencana yg masih tahap rencana.

Sumber : Hasil penelitian rencana struktur ruang Kec. Kedungkandang

Penerapan struktur ruang di Kecamatan Kedungkandang lebih terpusat di bagian tengah hingga ke arah utara dan barat menuju pusat Kota Malang. Kemudian, keberadaan pusat pelayanan dan fasilitas umum di daerah yang berada



di bagian Timur dan Selatan Kecamatan Kedungkandang kurang terpenuhi. Hal ini telah sesuai dengan kebijakan pemerintah yang akan menjadikan wilayah Kedungkandang bagian Tenggara sebagai kawasan RTH. Sehingga pemerintah telah membatasi perijinan untuk melaksanakan pembangunan seperti di daerah Tlogowaru dan Arjowinangun. Hal ini berpengaruh terhadap distribusi penduduk masyarakat Kedungkandang. Distribusi penduduk cenderung mengarah pada kawasan bagian utara yaitu Sawojajar, Madyopuro, Lesanpuro; bagian tengah yaitu Kedungkandang; bagian barat yaitu Kotalama, Mergosono, Bumiayu; dan bagian selatan yaitu sebagian Arjowinangun. Sedangkan pada bagian timur kawasan distribusi penduduknya masih kurang, padahal ditinjau dari ketersediaan lahannya masih sangat luas.

Kondisi dan ketersediaan sarana dan prasarana (utilitas) pelayanan di Kawasan Kedungkandang terkendala ketersediaan air bersih. Pelayanan air bersih merupakan salah satu infrastruktur yang sampai saat ini menjadi kendala dalam pengembangan kawasan. Kurangnya pelayanan air bersih serta belum adanya jaminan ketersediaan air bersih terutama untuk kegiatan non domestik (komersial, industri) merupakan salah satu faktor kurangnya minat pihak swasta menanamkan modalnya di kawasan ini. Sehingga diharapkan kedepannya pemerintah dapat mengembangkan penyediaan air bersih baik dengan pembangunan sumur galian maupun penyediaan oleh PDAM agar dapat menjangkau seluruh wilayah Kecamatan Kedungkandang.

Pola pemanfaatan ruang dimaksudkan untuk menghindari terjadinya konflik penggunaan tanah yang terjadi akibat adanya perbedaan kepentingan

dalam penggunaan tanah tersebut. Pola pemanfaatan ruang kota adalah bentuk yang menggambarkan ukuran, fungsi dan karakteristik kegiatan perkotaan. Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota, pola pemanfaatan ruang lazim dibedakan menurut fungsi utamanya : Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya. Menurut Pontoh dan Kustiawan (2009:237) “Kawasan Budidaya adalah ruang dalam kawasan permukiman perkotaan yang mempunyai ciri dominasi penggunaan lahan secara terbangun atau lingkungan binaan untuk mewedahi kegiatan perkotaan. Jenis-jenis pemanfaatan ruang kawasan terbangun kota antara lain adalah kawasan perumahan, kawasan pemerintahan, kawasan perdagangan dan jasa, serta kawasan industri.” Lebih jelasnya secara garis besar implementasi Rencana Pemanfaatan Ruang Kecamatan Kedungkandang berdasarkan RTRW Kota Malang dapat dilihat dalam Tabel 10.

**Tabel 10**  
**Implementasi Rencana Pola Pemanfaatan Ruang Kec. Kedungkandang**

No.	Bidang Rencana	Implementasi	Keterangan
1	Rencana Kawasan Lindung		
	a. kawasan rawan bencana	Telah terbangun rusunawa	Namun, masih ada kawasan rawan bencana dan pemukiman padat penduduk
	b. pengembangan RTH	Sudah terealisasi	Sudah ada taman anggrek di daerah Sawojajar.
	c. penyediaan jalur hijau dan taman kota	Sudah terealisasi	Karena pada dasarnya Kedungkandang masih memiliki lahan pertanian yg belum terbangun cukup luas
2	Rencana Kawasan Budidaya		
	a. kawasan perumahan	Sudah terealisasi secara bertahap	Banyak didirikan perumahan baru oleh pengembang
	b. kawasan perdagangan&jasa	Sudah terealisasi namun diperlukan pemerataan.	Saat ini terpusat di bag utara Kec Kedungkandang yaitu di Sawojajar dan sepanjang Jalan Mayjen Sungkono-Ki Ageng Gribig

c. kawasan perkantoran	Perlu dikembangkan	Khususnya pemanfaatan perkantoran terpadu ( <i>block office</i> )
d. kawasan Industri dan pergudangan	Belum terealisasi	Masih tahap masterplan namun, telah terdapat industri kecil dan menengah yaitu pabrik rokok kretek.
e. kawasan pelayanan umum pendidikan	Sudah terealisasi	Di kel madyopuro (Univ Wisnuwardhana, STIBA, SMK Wisnuwardhana, SMA Waskita Dhrma), di Kel Kedungkandang (SMUN 6, SMPN 20, Pondok pesantren Darul Ulum), kel tlogowaru (SMPN 23 sekolah unggulan terpadu), MIEP dan poltekcom.
f. kawasan pelayanan umum kesehatan	Belum maksimal	Perlu pemerataan puskesmas dan puskesmas pembantu
g. kawasan pelayanan umum peribadatan	Sudah cukup merata	Gagasan islamic centre (asrama haji & masjid <i>cheng ho</i> ) dapat menambah daya tarik wisata religi Kec. Kedungkandang
h. kawasan pelayanan umum rekreasi dan olahraga	Belum terealisasi	Taman olahraga dan Malang Convention Centre merupakan rencana yg berkaitan dengan pemekaran Kec. Kedungkandang yg batal dilaksanakan.

Sumber : hasil penelitian Pola Pemanfaatan Ruang Kec. Kedungkandang

Rencana pengembangan kawasan lindung sudah cukup terealisasi diantaranya penyediaan Jalur Hijau di sepanjang Jalan Lingkar Timur karena memang pada dasarnya Kecamatan Kedungkandang cukup banyak memiliki lahan untuk RTH. Sedangkan pengembangan Taman Anggrek belum mendapatkan perhatian dari pemerintah karena sifatnya tidak mendesak. Kemudian, pengembangan kawasan budidaya yang telah terealisasi adalah pengembangan perumahan baru untuk memenuhi keterbatasan lahan perumahan di pusat Kota Malang. Sedangkan kawasan perdagangan dan jasa sudah cukup banyak di sepanjang jalan Ki Ageng Gribig – Jalan Mayjen Sungkono. Namun,

pengembangan pusat perdagangan di Gunung Buring dan penambahan pasar baru harus tetap dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pengembangan kawasan perkantoran perlu ditingkatkan khususnya pada pemanfaatan Perkantoran Terpadu (block office) agar lebih optimal. Pengembangan Komplek industri dan pergudangan yang saat ini masih dalam proses pembuatan masterplan dan memaksimalkan potensi Kecamatan Kedungkandang sebagai kawasan industri dan pergudangan. Untuk kegiatan industri menengah yang dominan yakni industri pembuatan rokok kretek. Berdasarkan keberadaan kegiatan industri tersebut maka jenis industri yang potensial untuk dikembangkan adalah industri rokok kretek. Hal ini didukung dengan adanya ketersediaan lahan dalam pengembangan komplek tersebut. Daya tarik Kecamatan Kedungkandang sebagai kawasan rekreasi pembelajaran dapat terealisasi dengan adanya Malang International Education Center (MIEP). Di masa mendatang pengembangan MIEP perlu dikembangkan lebih lanjut.

Pelayanan kesehatan perlu dikembangkan adanya pemerataan puskesmas dan puskesmas pembantu agar seluruh masyarakat dapat mengakses fasilitas kesehatan yang lebih terjangkau. Selanjutnya, Kecamatan Kedungkandang memiliki potensi untuk mengembangkan wisata religi dengan adanya *islamic center* dan pembangunan asrama haji. Pada dasarnya Kecamatan Kedungkandang memiliki lahan kosong yang cukup luas sehingga pengembangan rencana kawasan budidaya sangat mungkin untuk direalisasikan. Begitu juga untuk pengembangan pelayanan umum rekreasi dan olahraga seperti pembangunan taman olahraga dan pengembangan pasar seni serta *Malang Convention Center*.

Secara umum pelaksana kebijakan sudah melaksanakan kebijakan penataan ruang sesuai dengan Peraturan Daerah tentang RTRW Kota Malang. Namun, dalam pelaksanaannya terdapat kepentingan-kepentingan tertentu yang mempengaruhi pelaksanaan rencana yang ada. Misalnya saja Pasar Induk Gadang yang rencananya akan dipindahkan ke daerah Kecamatan Kedungkandang agar tidak lagi menyebabkan kemacetan dan menghambat akses masuk menuju Kedungkandang. Namun, dengan dana yang sudah dianggarkan realitanya Pasar Induk Gadang akan dibangun menjadi pasar yang lebih modern dilokasi yang sama dengan menggunakan sebagian lahan bekas Terminal Gadang. Hal ini memang tidak sesuai dengan rencana awal karena terdapat hambatan dalam penentuan lahan dan kepentingan pembeli dan penjual. Namun, masih dapat ditoleransi karena saat ini akan dibangun Pasar Induk Gadang yang bertujuan menata pasar yang sebelumnya meluber ke jalan.

### **c) Tahapan-tahapan dalam proses Implementasi**

Kondisi Kecamatan Kedungkandang secara fisik yang masih memiliki lahan belum terbangun yang cukup luas terbagi atas lahan pertanian basah dan lahan pertanian kering, pembangunan yang cenderung lambat, serta tidak meratanya distribusi penduduk merupakan beberapa alasan perlunya pemerintah untuk menerapkan kebijakan penataan ruang dan pembangunan di wilayah ini. Pada dasarnya, penerapan kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah merupakan bagian penting dari pembangunan daerah di Kecamatan Kedungkandang. Seperti diungkapkan oleh pakar kebijakan asal afrika, Udoji dalam Abdul Wahab (2012 :

126), dengan tegas pernah mengatakan bahwa “pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu hal penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.”

Pemerintah Daerah Kota Malang telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang Tahun 2010-2030 yang disusun oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Malang. RTRW inilah yang kemudian akan digunakan oleh para badan maupun instansi pemerintahan daerah dalam melaksanakan kebijakan Penataan Ruang. Selanjutnya, pemerintah daerah dalam melaksanakan kewajibannya tersebut harus dengan suatu langkah yang konkret dan bertahap sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Penataan ruang memiliki ruang lingkup mencakup perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Perencanaan tata ruang Kota Malang merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Malang. Sedangkan, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan kewenangan dari Dinas Pekerjaan Umum, Pengawasan dan Pengendalian Bangunan (DPU-PPB) Kota Malang. DPU-PPB melaksanakan kebijakan berdasarkan RTRW Kota Malang melalui dua aspek. Pertama, DPU-PPB merupakan Dinas yang berwenang mengkoordinasi, mengatur dan mengendalikan pelaksanaan penataan ruang melalui sistem perijinan sesuai dengan peta peruntukan lahan. Dalam bentuk pemberian Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dan AMDAL bagi masyarakat yang

ingin membangun di wilayah Kecamatan Kedungkandang. Sehingga pemerintah secara tidak langsung dapat melaksanakan rencana tata ruang yang ada.

Berdasarkan temuan di lapangan, dapat diketahui bahwa pemerintah belum menggunakan kekuatan hukum sepenuhnya untuk menindak masyarakat yang melanggar kebijakan penataan ruang. Hal ini karena memang pemerintah menghadapi dilema karena pada dasarnya lahan merupakan kepemilikan pribadi masyarakat. Sehingga pemerintah tidak bisa memaksakan peraturan yang nantinya akan melanggar Hak Asasi Manusia. Kondisi ini hampir sama dengan belum adanya kebijakan yang memberikan kewenangan kepada Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP) untuk melakukan penertiban bangunan milik masyarakat yang tidak sesuai dengan peta peruntukan lahan dan peraturan yang berlaku. Namun, hingga saat ini belum ada pelanggaran penataan ruang skala besar di Kecamatan Kedungkandang hanya pelanggaran teknis bangunan.

Kedua, DPU-PPB selain melakukan penyesuaian lahan peruntukan juga melakukan pembangunan fisik berupa sarana dan prasarana wilayah demi menunjang keberhasilan RTRW dan memenuhi kebutuhan masyarakat di Kecamatan Kedungkandang. Dalam upaya melakukan pembangunan di wilayah Kecamatan Kedungkandang ini DPU-PPB memprioritaskan pembangunan infrastruktur khususnya untuk memperlancar arus transportasi. Pembangunan Jalan-jalan dan pelabaran jalan yang sudah ada untuk menampung lebih banyak pengguna jalan. Namun, aksesibilitas masih terhambat dengan keberadaan pasar gadang yang masih belum tertata dan meluber ke jalan yang menyebabkan kemacetan lalu lintas. Di sisi lain pembangunan jembatan kedungkandang yang

terhenti juga tidak sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sehingga tujuan pengembangan jembatan belum terealisasi.

Setelah pembangunan infrastruktur jalan, maka langkah selanjutnya adalah pembangunan dan pengembangan sarana dan prasarana perkotaan. Saat ini pembangunan sarana dan prasarana perkotaan telah cukup banyak di Kecamatan Kedungkandang yang bisa menjadi daya tarik bagi masyarakat untuk datang dan memanfaatkan fasilitas yang tersedia. Hal ini dibuktikan dengan terjadinya kemacetan lalu lintas di sepanjang jalan Ki Ageng Gribig – jalan Mayjen Sungkono yang menyediakan beberapa sarana perkotaan seperti sarana perdagangan dan jasa, pendidikan, perumahan, dan perkantoran. Namun, keberadaan fasilitas sarana dan prasarana perkotaan masih belum tersebar merata hingga ke arah timur dan selatan Kecamatan Kedungkandang. Sehingga kondisi lahan di Kecamatan bagian tersebut masih didominasi lahan belum terbangun dengan minimnya fasilitas umum.

Beberapa keputusan dan langkah yang telah dilakukan oleh DPU-PPB merupakan upaya dalam implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dan pembangunan kawasan Kedungkandang. Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Abdul Wahab (2012) mengungkapkan bahwa “tujuan undang-undang harus diterjemahkan atau dijabarkan ke dalam peraturan-peraturan khusus, prosedur-prosedur pelaksanaan yang baku untuk memproses kasus-kasus tertentu, keputusan-keputusan khusus yang menyangkut penyelesaian sengketa (misalnya, yang menyangkut perizinan, lisensi) dan pelaksanaan keputusan-keputusan mengenai penyelesaian sengketa tersebut.” Keputusan yang dibuat oleh badan



pelaksana harus sejalan dengan tujuan dari undang-undang. RTRW berisi tentang pengaturan tata ruang kota dan zonasi namun, pada dasarnya kepemilikan tanah merupakan milik pribadi masyarakat sehingga pemerintah tidak bisa memaksa masyarakat untuk menerapkan pengalihfungsian lahan maupun pembangunan di lahan milik masyarakat sesuai RTRW. Oleh karena itu DPU-PPB sebagai badan pelaksana tidak bisa menerapkan kebijakan penataan ruang begitu saja. Harus ada langkah-langkah tertentu yang ditempuh seperti misalnya adanya sistem ganti rugi biaya penggunaan lahan pembangunan oleh pemerintah kecuali pembangunan yang dilakukan di tanah aset pemerintah.

Keputusan yang telah dibuat oleh pelaksana kebijakan yang telah sejalan dengan dengan tujuan yang telah ditetapkan undang-undang akan sangat dipengaruhi oleh kepatuhan kelompok sasaran. Sejauh ini masyarakat Kecamatan Kedungkandang telah bersikap patuh dan mendukung adanya kebijaksanaan penataan ruang dan pembangunan sesuai dengan RTRW. Hal ini tercermin dengan adanya dukungan dan partisipasi masyarakat dalam musrenbang tingkat Kelurahan, Kecamatan, dan Kota Malang. Pada dasarnya, dampak positif dari adanya implementasi kebijakan ini sangat dirasakan oleh masyarakat. Karena memang kondisi Kecamatan Kedungkandang sebelumnya masih kurang dalam pemenuhan fasilitas dan pelayanan publik. Sehingga adanya implementasi RTRW dan pembangunan Kecamatan Kedungkandang mendapatkan dukungan dari masyarakat.

Kemudian, suatu undang-undang, kebijakan, peraturan akan mencapai dampak yang diinginkan apabila keputusan para pelaksana kebijakan sejalan

dengan tujuan undang-undang yang telah ditetapkan dan adanya kepatuhan dari kelompok sasaran. Dampak implementasi RTRW yang dimaksud pada persoalan pencapaian tujuan-tujuan kebijakan atau kesesuaian antara RTRW dengan pelaksanaan di lapangan. Sejauh ini pelaksanaan tata ruang di Kecamatan Kedungkandang telah sesuai dengan RTRW. Namun, pembangunan masih terpusat di wilayah Kecamatan Kedungkandang bagian tengah ke arah barat dan utara. Seperti Kelurahan Sawojajar, Madyopuro, Lesanpuro, Kotalama, dan Mergosono terbukti dengan distribusi penduduk yang terpusat di wilayah ini.

Pengaruh pusat kota menyebabkan aksesibilitas di sekitar kawasan ini cukup tinggi sehingga pembangunan fasilitas umum dan pelayanan publik lebih cepat dilaksanakan karena lokasinya yang cukup strategis. Sedangkan, wilayah Kecamatan Kedungkandang bagian Timur dan Selatan perkembangannya cukup lambat. Hal ini disebabkan karena dilema pemerintah yang ingin melaksanakan pemerataan pembangunan perkotaan dengan pembangunan seluruh wilayah. Namun, pemerintah memiliki keterbatasan sumber daya baik sumber daya modal maupun sumber daya aparatur. Sehingga pelaksanaan pembangunan wilayah Kecamatan Kedungkandang harus dilaksanakan secara bertahap tetapi segera dilaksanakan. Hal ini sangat perlu diperhatikan mengingat meningkatnya kebutuhan perumahan perkotaan sekaligus fasilitas penunjang permukiman dan pelayanan publik seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk perkotaan.

Dalam analisa implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah Kecamatan Kedungkandang peneliti menggunakan model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Dalam pemikirannya

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier mengatakan bahwa dalam proses implementasi terdapat tiga variabel yang perlu diperhatikan. Salah satunya adalah Variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan-tahapan yang terpusat pada faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi secara keseluruhan, Abdul Wahab (2012: 203-211), yaitu :

- a. Output-output kebijakan (keputusan-keputusan) dari badan-badan pelaksana  
Tahap ini membutuhkan usaha-usaha tertentu dipihak para pejabat disatu atau lebih badan-badan pelaksana. Untuk mempersiapkan analisis teknis mengenai cara bagaimana aturan-aturan umum dapat diterapkan secara berhasil pada situasi yang lebih konkret. Serta penerapan sesungguhnya aturan-aturan itu di ribuan kasus yang spesifik. Agar tercipta keselarasan tujuan-tujuan kebijakan dengan keputusan-keputusan yang dibuat oleh pelaksana kebijakan.
- b. Kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan tersebut  
Kepatuhan terhadap hukum dan keputusan-keputusan administrasi dalam praktiknya, perilaku patuh itu umumnya berhubungan dengan penilaian individu mengenai untung ruginya kalau mereka mengikuti ketentuan-ketentuan undang-undang/ hukum.
- c. Dampak nyata keputusan-keputusan badan pelaksana  
Memusatkan perhatian pada persoalan keselarasan dampak kebijakan dengan tujuan-tujuan resmi yang telah digariskan dalam peraturan. Implementasi suatu undang-undang mungkin karena perubahan-perubahan kondisi kosial, ekonomi, dan teknologi menimbulkan dampak yang berbeda dengan apa yang digariskan dalam tujuan.
- d. Persepsi terhadap dampak keputusan-keputusan tersebut  
Persepsi seorang mengenai dampak kebijakan tertentu mungkin merupakan fungsi dari dampak nyata yang diwarnai oleh nilai-nilai orang yang mempersepsinya. Dengan demikian, secara umum dapat diduga ada korelasi antara sikap awal terhadap suatu undang-undang dengan persepsi serta evaluasi mengenai dampaknya.
- e. Evaluasi sistem politik terhadap undang-undang, baik berupa perbaikan-perbaikan mendasar atau upaya untuk melaksanakan perbaikan dalam muatan/isinya.

Berdasarkan lima tahapan dalam proses implementasi di atas, peneliti hanya terfokus pada tiga tahapan awal implementasi RTRW Kecamatan Kedungkandang yaitu output kebijakan (keputusan-keputusan) badan-badan pelaksana, Kepatuhan kelompok sasaran terhadap keputusan tersebut dan dampak nyata keputusan-keputusan pelaksana. Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Abdul Wahab (2012:204) mengungkapkan bahwa “semua tahapan tersebut seringkali digabung menjadi satu di bawah pokok bahasan mekanisme umpan balik. Namun, jika seseorang hanya tertarik pada persoalan sejauh mana dampak nyata suatu implementasi program sejalan dengan tujuan-tujuan program, maka yang penting diperhatikan hanya tiga tahap yang disebutkan pertama.”

Keputusan-keputusan yang dibuat oleh DPU-PPB diantaranya mengkoordinasi, mengatur dan mengendalikan pelaksanaan penataan ruang melalui sistem perijinan sesuai dengan peta peruntukan lahan. Dalam bentuk pemberian Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dan AMDAL bagi masyarakat yang ingin membangun di wilayah Kecamatan Kedungkandang. Kemudian, Pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan untuk memperlancar aksesibilitas kawasan Kedungkandang disertai pembangunan sarana dan prasarana perkotaan. Keputusan ini telah mendapatkan dukungan dari masyarakat berupa partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan musrenbang.

Seringkali dampak nyata kebijakan itu sulit untuk diukur secara komprehensif dan sistematis. Namun secara garis besar, dampak positif dari adanya implementasi RTRW dan pembangunan Kecamatan Kedungkandang adalah tersedianya sarana dan prasarana perkotaan di sub pusat pelayanan Malang

Timur dan Tenggara sebagai upaya pemerataan pembangunan. Dampak negatifnya adalah terjadinya kemacetan lalu lintas di sekitar lokasi strategis. Sehingga dibutuhkan pengendalian pemanfaatan ruang agar pemanfaatan ruang tidak memusat dan diarahkan ke lahan-lahan yang belum terbangun untuk menarik minat masyarakat.

## **2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Upaya Pembangunan Daerah Kecamatan Kedungkandang**

### **a. Faktor Pendukung**

- 1) Kebijakan pemerintah daerah tentang penataan ruang wilayah Kecamatan Kedungkandang

Kebijakan tata ruang wilayah merupakan faktor dominan yang mendukung dalam Implementasi kebijakan tata ruang wilayah Kecamatan Kedungkandang. Kebijakan Tata Ruang Kecamatan Kedungkandang tercantum dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang. Di dalamnya terdapat rencana struktur ruang dan pola pemanfaatan ruang Kawasan Kedungkandang termasuk indikasi program yang dijadikan pedoman oleh para pelaksana kebijakan penataan ruang. Apabila tidak ada kebijakan penataan ruang di Kecamatan Kedungkandang, maka yang terjadi adalah adanya penyalahgunaan lahan oleh masyarakat tanpa memperhatikan keseimbangan lingkungan. Sehingga terbentuklah tata kota yang tidak teratur dan

cenderung memusat di lokasi-lokasi tertentu yang menyebabkan tidak meratanya pembangunan wilayah ini.

Selanjutnya, Dinas/Badan Pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kewajibannya tersebut haruslah melakukan suatu langkah yang konkret yang disesuaikan dengan kewenangan yang dimilikinya. Menurut Ridwan dan Sodik (2008:91) “Tahapan pelaksanaan merupakan suatu proses penerjemahan atau perwujudan tujuan dan sasaran kebijaksanaan ke dalam bentuk program, atau proyek spesifik. Sering dikatakan pula bahwa pelaksanaan adalah proses interaksi antara tujuan yang telah dirumuskan dengan tindakan-tindakan yang dilakukan untuk mencapainya.” Sehingga tahapan pelaksanaan memiliki peran yang penting dalam terwujudnya tujuan kebijakan penataan ruang dan pembangunan di Kecamatan Kedungkandang.

## 2) Ketersediaan lahan

Proses perencanaan maupun implementasi kebijakan penataan ruang dan pembangunan akan lebih mudah dilaksanakan pada wilayah yang kondisi sebagian besar wilayahnya merupakan lahan belum terbangun. Perencanaannya lebih mudah karena tidak memerlukan banyak penyesuaian antara lahan yang telah terbangun dengan peruntukan kawasan. Selain itu dalam pelaksanaannya tidak membutuhkan pengalihfungsian lahan secara ekstrim. Di Kota Malang, Kecamatan Kedungkandanglah yang memiliki lahan terluas belum terbangun (RTH). Kecamatan Kedungkandang masih memiliki lahan pertanian baik pertanian kering (tegalan) dan Pertanian basah (sawah) yang cukup luas. Oleh

karena itu ketersediaan lahan tersebut sangat membantu dalam pelaksanaan berbagai macam kegiatan pembangunan.

### 3) Partisipasi Masyarakat

Daniel A. Mazmian dan Paul A. Sabatier (1979) dalam Abdul Wahab (2012 : 65) mengungkapkan bahwa “proses implementasi kebijakan atau program itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan publik, ekonomi, sosial yang langsung ataupun tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.”

Berdasarkan pernyataan diatas dapat diketahui bahwa dalam pelaksanaan suatu kebijakan selain berdasarkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dan perilaku aparat pelaksana juga dipengaruhi partisipasi dari dari para stakeholder khususnya kelompok sasaran. Partisipasi tersebut bisa dalam bentuk dukungan atau penolakan dari masyarakat. Dalam Penataan ruang dan pembangunan di Kecamatan Kedungkandang, para stakeholder telah diberikan kesempatan untuk menyampaikan aspirasinya dalam musrenbang tingkat kelurahan, kecamatan, dan kota. Sehingga pada dasarnya implementasi RTRW tersebut sudah berdasarkan keinginan dan kebutuhan masyarakat.

#### **b. Faktor Penghambat**

Pelaksanaan kebijakan penataan ruang dan pembangunan kawasan Kedungkandang tidak selalu berjalan tanpa ada hambatan. Terdapat beberapa hal

yang menghambat baik dalam proses perencanaan maupun pemanfaatan ruang diantaranya :

- 1) Kondisi topografi
- 2) Keterbatasan sumberdaya
- 3) Pola pikir masyarakat

Menurut Abdul Wahab (2012 :131-132) dalam implementasi program khususnya yang melibatkan banyak organisasi/instansi pemerintah, sebenarnya dapat dilihat dari tiga sudut pandang, yakni :

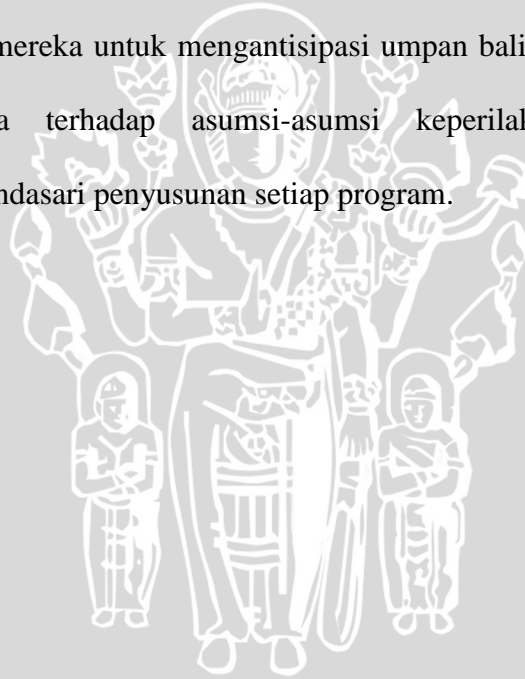
- a. Pemrakarsa kebijakan/pembuat kebijakan (*the center* atau pusat)
- b. Pejabat-pejabat pelaksana lapangan (*the periphery*),
- c. Aktor-aktor perorangan di luar badan-badan pemerintahan kepada siapa program itu ditujukan, yakni kelompok sasaran (*target group*)

Dari sudut pandang pembuat kebijakan (BAPPEDA), kondisi topografi dan keterbatasan sumber daya merupakan pertimbangan penting dalam proses perencanaan kebijakan penataan ruang di Kecamatan Kedungkandang. Hal ini disebabkan karena perencana harus mampu mengukur kemungkinan apakah kebijakan tersebut bisa diimplementasikan. Karena pada dasarnya keberhasilan pelaksanaan kebijakan juga dipengaruhi oleh beberapa faktor yang perlu diperhitungkan oleh pembuat kebijakan. Kemudian dari sudut pandang pelaksana kebijakan, kondisi topografi dan keterbatasan sumber daya sangat perlu diperhatikan dalam penjabaran tujuan kebijakan ke dalam program-program pendukung.

Selanjutnya, pola pikir masyarakat Kedungkandang juga mempengaruhi pelaksanaan pembangunan. oleh karena itu dibutuhkan upaya pemerintah untuk



mengubah pola pikir masyarakat agar mau menerima perubahan dan pembangunan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat Kedungkandang. Kelompok sasaran itu kemungkinan akan lebih memusatkan perhatiannya pada permasalahan apakah pelayanan/jasa yang telah diberikan oleh pemerintah tersebut benar-benar mengubah pola hidupnya, benar-benar memberikan dampak positif dalam jangka panjang bagi peningkatan mutu hidup, termasuk pendapatan mereka. Pemahaman yang mendalam terhadap persepsi kelompok sasaran ini amat penting artinya bagi pejabat-pejabat pusat. Sebab, pemahaman semacam itu akan memungkinkan mereka untuk mengantisipasi umpan balik politik (*political feedback*) dan peka terhadap asumsi-asumsi keperilakuan (*behavioral assumptions*) yang mendasari penyusunan setiap program.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian di lapangan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan Penataan Ruang di Kecamatan Kedungkandang merupakan upaya pemerataan pembangunan di Kota Malang.
  - a. Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam upaya Pembangunan daerah Kecamatan Kedungkandang dilaksanakan berdasarkan pada Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030. Hal ini disebabkan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota belum terselesaikan sesuai waktu yang telah ditentukan. Selain itu sebuah Studi tentang Prioritas dan percepatan Pembangunan Kec. Kedungkandang belum mendapatkan kekuatan hukum.
  - b. Dalam pemanfaatan ruang di wilayah Kecamatan Kedungkandang berdasarkan :
    - 1) Struktur Ruang. Kecamatan Kedungkandang termasuk ke dalam 2 (dua) sub pusat pelayanan kota, yaitu sub wilayah Kota Malang Timur (sudah terealisasi) dan Tenggara (masih perlu dikembangkan). Prasarana Utama (transportasi) masih terkendala akses masuk menuju Kedungkandang yaitu belum terbangunnya Jembatan

Kedungkandang dan Kondisi Pasar Gadang yang belum tertata sehingga menyebabkan kemacetan sekaligus menghambat pemanfaatan Terminal Hamid Rusdi. Sedangkan prasarana lainnya masih diperlukan pengembangan lagi khususnya penyediaan air bersih.

2) Pola Pemanfaatan Ruang. Kawasan lindung sudah terealisasi karena pada dasarnya Kawasan Kedungkandang masih memiliki lahan hijau belum terbangun cukup luas. Kawasan budidaya untuk kawasan perumahan, perdagangan dan jasa, perkantoran, industri dan pergudangan, pelayanan umum (pendidikan, kesehatan, peribadatan, rekreasi dan olahraga) masih dalam tahap perlu dikembangkan lagi.

c. Dalam proses pelaksanaan RTRW di Kecamatan Kedungkandang dibutuhkan tahapan-tahapan pelaksanaannya untuk mengetahui sejauh mana dampak nyata implementasi kebijakan penataan ruang sejalan dengan tujuan-tujuan kebijakan. Tahapan tersebut dibagi menjadi 3 yaitu sebagai berikut :

1) Output-output kebijakan (keputusan-keputusan) badan pelaksana dalam hal ini adalah keputusan dari DPU-PPB. Pertama, penataan ruang melalui sistem perijinan (IMB dan AMDAL) sesuai dengan peta peruntukan lahan secara keseluruhan telah terimplementasi (hanya ada penyimpangan skala kecil) kecuali untuk bangunan yg didirikan tanpa ijin. Kedua, melakukan pembangunan fisik berupa

sarana dan prasarana perkotaan yang telah tersedia namun perlu dikembangkan dan kurang tersebar merata.

2) Pada dasarnya kelompok-kelompok sasaran telah mematuhi keputusan pemerintah khususnya DPU-PPB karena dampak keputusan tersebut sebagian besar menguntungkan masyarakat di Kecamatan Kedungkandang. Bentuk nyata kepatuhan kelompok sasaran dengan adanya partisipasi masyarakat dalam musrenbang.

3) Tahapan selanjutnya adalah dampak nyata implementasi RTRW. Secara garis besar dampak positifnya adalah tersedianya sarana dan prasarana perkotaan di Kecamatan Kedungkandang. Sedangkan, dampak negatifnya adalah terjadinya pemusatan distribusi penduduk di lokasi yang strategis terbukti dengan terjadinya kemacetan lalu lintas di sepanjang jalan Ki Ageng Gribig-Mayjen Sungkono. Dampak pembangunan terhadap kondisi sosio-ekonomi masyarakat setempat yakni terjadinya pergeseran mata pencaharian akibat adanya penataan ruang dan pembangunan di Kedungkandang dan sistem ekonomi baru yang terbentuk.

2. Dalam proses implementasi rencana tata ruang wilayah akan dipengaruhi oleh faktor pendukung dan faktor penghambat. Faktor pendukung dari implementasi RTRW di Kecamatan Kedungkandang adalah adanya peraturan daerah tentang RTRW itu sendiri, ketersediaan lahan belum terbangun yang cukup luas, dan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan. Walaupun begitu juga terdapat hal yang menghambat dalam

implementasi RTRW, seperti kondisi topografi wilayah di Kecamatan Kedungkandang, keterbatasan sumber daya baik sumber daya modal maupun sumber daya aparatur, dan pola pikir masyarakat di bagian wilayah tertentu yang belum bisa menerima adanya perubahan dan pembangunan.

## **B. Saran**

1. Pemerintah dapat mengupayakan ketersediaan sumber daya modal (pembiayaan) dan sumber daya aparatur yang memadai dalam proses perencanaan Rencana Tata Ruang Wilayah dan RDTR agar dapat segera diimplementasikan dengan maksimal. Misalnya dengan melakukan kerjasama dengan swasta dalam pemenuhan SDM tersebut.
2. Kecamatan Kedungkandang memiliki potensi pengembangan lahan menjadi permukiman penduduk. Dengan melihat tingginya tingkat kebutuhan pemanfaatan lahan di pusat Kota Malang maka, dibutuhkan suatu kebijakan percepatan pembangunan di kawasan ini. Tujuannya adalah untuk memenuhi keterbatasan lahan permukiman masyarakat di pusat perkotaan. Pemerintah Daerah bisa mengkaji dan memberikan kekuatan hukum pada Studi tentang Prioritas dan Percepatan Pembangunan Kec. Kedungkandang yang telah dilakukan oleh Bappeda.
3. Perlunya proses pengawasan dan pengendalian implementasi rencana tata ruang wilayah di Kecamatan Kedungkandang agar kebijakan tersebut dapat dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Misalnya dalam prioritas pembangunan I (pembangunan

infrastruktur) yang terhambat oleh belum terlaksananya pembangunan Jembatan Kedungkandang dan Pasar Induk Gadang sebagai akses masuk menuju Kec. Kedungkandang.

4. Pemerintah diharapkan bisa memaksimalkan pemberdayaan, partisipasi dan aspirasi seluruh masyarakat dalam wadah seperti misalnya dalam sistem komunikasi publik (musyawarah, sosialisasi) yang rutin dilakukan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat di Kecamatan Kedungkandang. Agar kebijakan dapat berjalan dengan dukungan masyarakat sehingga sesuai dengan kebutuhan masyarakat.



## DAFTAR PUSTAKA

**Buku**

- Abdul Wahab, Solichin 2012. *Analisis kebijakan: dari formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Adisasmita, Rahardjo. 2010. *Pembangunan Kawasan dan Tata Ruang*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Budihardjo, Eko. 1997. *Tata Ruang Perkotaan*. Bandung: Penerbit Alumni
- Djamin, Zulkarnain. 1984. *Pembangunan Ekonomi Indonesia (Sejak Pelita I)*. Jakarta: FEUI.
- Hakim, EM. Lukman. 2011. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media
- Harsono, Boedi. 2006. *Penelitian Deskriptif Kualitatif*. Jakarta: Media Pustaka.
- Jayadinata, Johara T. 1992. *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*. Bandung : ITB
- Miles, Matthew B. Dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif, terj. Tjetjep Rohendi Rohidi..* Jakarta: UI Press.
- Moleong, Lexy J. 1999. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Pontoh, Nia.K dan Kustiawan, Iwan. 2009. *Pengantar Perencanaan Kota*. Bandung : ITB.
- Ridwan, Juniarso dan Sodik, Achmad. 2008. *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Otonomi Daerah*. Bandung: Nuansa.
- Sadyohutomo, Mulyono. 2009. *Manajemen Kota dan Wilayah Realita dan Tantangan*. Jakarta: Bumi Aksara
- Siagian, Sondang. 2012. *Administrasi pembangunan : Konsep, Dimensi, dan Strateginya*. Jakarta: PT. Bumi Aksara
- Suhono, Andreas dkk. 2007. *Buku Panduan Rencana Pembangunan Kabupaten/Kota*. Jakarta Selatan: Direktorat Jenderal Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum.

Suryono, Agus. 2010. *Dimensi-Dimensi Prima Teori Pembangunan*. Malang: UB Press.

Tarigan, Robinson. 2012. *Perencanaan Pembangunan Wilayah. Edisi revisi*. Jakarta : Bumi Aksara

Tjokroamidjojo, Bintoro. 1974. *Pengantar Adminintrasi Pembangunan*. Jakarta: PT Pustaka LP3ES

Tjokrowinoto, Moeljarto. 1990. *Pembangunan: Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011

Peraturan Walikota Malang Nomor 46 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pekerjaan Umum

Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2010-2030

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum (PerMen PU) No.17/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota

Rancangan Peraturan Daerah Kota Malang tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Sub Pusat Malang Timur Tahun 2012 – 2032

Rancangan Peraturan Daerah Kota Malang tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Sub Pusat Malang Timur Tahun 2012 – 2032

### **Internet**

Anonim. Profil Kecamatan Kedungkandang. Diakses pada Tanggal 31 Januari 2014 dari <http://Kedungkandang.malangkota.go.id/>

Anonim. Profil Kota Malang Diakses pada Tanggal 31 Januari 2014 dari <http://.malangkota.go.id/>



Admin Dispendukcapil. 2013. Rekapitulasi Penduduk Kota Malang Tahun 2013. Diakses pada Tanggal 31 Januari 2014 dari <http://dispendukcapil.malangkota.go.id//>

Badan Pusat Statistik. 2013. *Kecamatan Kedungkandang dalam Angka 2013*. Malang: Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Malang.

### Lainnya

Bappeda. 2007. *Studi Arah dan Prioritas Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Kota Malang*. Pemkot Malang.



## LAMPIRAN

### Lampiran 1 : Akses Masuk dari Pusat Kota Menuju Kec. Kedungkandang

#### Jalan Kembar Gadang



#### Jembatan Layang Kedungkandang





PEMERINTAH KOTA MALANG  
**BADAN KESATUAN BANGSA DAN POLITIK**  
 Jl. A. Yani No. 98 Telp. ( 0341 ) 491180 Fax. 474254 M A L A N G

Kode Pos.65125

**REKOMENDASI PELAKSANAAN PENELITIAN**  
**NOMOR : 072/ 53.P/35.73.405/2014**

Berdasarkan pemenuhan ketentuan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Walikota Malang, Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Pelayanan Pemberian Rekomendasi Pelaksanaan Penelitian dan Praktek Kerja Lapangan di Lingkungan Pemerintah Kota Malang Oleh Badan Kesatuan Bangsa Dan Politik Kota Malang, serta menunjuk surat Ketua Prodi Administrasi Publik Fak. Ilmu Administrasi UB Malang tgl. 7 April 2014 Nomor: 4781/UN.10.3/PG/2014, Perihal : Permohonan Riset/Survey penelitian, kepada pihak sebagaimana disebut di bawah ini :

- a. Nama : RIZKA ARLINA
- b. Nomor Identitas : 105030101111030
- c. Judul Penelitian : Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Upaya Pembangunan Daerah Kecamatan Kedungkandang

dinyatakan memenuhi persyaratan untuk mengajukan permohonan Riset/Survey penelitian, yang berlokasi di :

- Dinas Pekerjaan Umum & PBB Kota Malang
- Bappeda Kota Malang
- Dinas Pemukiman & Prasarana Wilayah Kota Malang

Sepanjang yang bersangkutan memenuhi ketentuan sebagai berikut :

- a. Tidak melakukan penelitian yang tidak sesuai atau tidak ada kaitannya dengan judul, maksud dan tujuan penelitian;
- b. Mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan .
- c. Menjaga perilaku dan mentaati tata tertib yang berlaku pada Lokasi tersebut di atas;

Demikian rekomendasi ini dibuat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya, dan masa berlaku rekomendasi ini adalah sejak tanggal ditetapkan bulan April 2014.

Malang, 11 April 2014

an. KEPALA BAKESBANGPOL  
 KOTA MALANG  
 Kepala Bidang Politik & HAL

**BAMBANG SUGIHARTONO, SE MSI**

Pembina

NIP. 19600613 199703 1 001

- Tembusan :
- Yth. Sdr. - Ketua Prodi Administrasi Publik Fak. Ilmu Administrasi UB Malang ;
  - Mahasiswa Ybs.





**PEMERINTAH KOTA MALANG  
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH  
( BAPPEDA )**

Jalan Tugu No. 1 Phone (0341) 366922 Fax. (0341) 328771 Malang 65119

**SURAT KETERANGAN**

Nomor : 072/ 687 /35.73.402/2014

Menunjuk surat Ketua Prodi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang tanggal 7 April 2014, Nomor : 4781/UN.10.3/PG2014, Perihal : Permohonan Riset/Survey Penelitian, maka bersama ini diberitahukan bahwa mahasiswi tersebut dibawah ini :

Nama : RIZKA ARLINA  
NIM : 1050300101111030  
Jurusan : Ilmu Administrasi Publik  
Fakultas : Ilmu Administrasi  
PerguruanTinggi : Universitas Brawijaya Malang.

Telah melaksanakan riset/Survey penelitian di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang, dengan judul " Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah Dalam Upaya Pembangunan Daerah Kecamatan Kedungkandang "

Malang, 7 Juli 2014

An. KEPALA BAPPEDA KOTA MALANG

Sekretaris,



**Drs. R. WIDJAJA SALEH PUTRA**

Pembina

NIP. 19661119 198602 1 002





PEMERINTAH KOTA MALANG  
DINAS PEKERJAAN UMUM, PERUMAHAN  
DAN PENGAWASAN BANGUNAN

Jalan Bingkil No. 1 Telp / Fax (0341) 325712  
M A L A N G

Kode Pos 65148

SURAT KETERANGAN

Nomor : 072/G12/35.73.301/2014

Yang bertanda tangan dibawah ini Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang dengan ini menerangkan bahwa :

N a m a : **RIZKA ARLINA**  
Nomor Induk Mahasiswa : 105030101111030  
Fakultas : Ilmu Administrasi Jurusan Administrasi Publik Universitas Brawijaya Malang

Telah melaksanakan Survey Penelitian mulai tanggal 14 April 2014 sampai dengan 30 Juni 2014 di Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Pengawasan Bangunan Kota Malang dengan judul **"Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Upaya Pembangunan Daerah Kecamatan Kedungkandang"**.

Demikian Surat Keterangan ini dibuat untuk dipergunakan seperlunya.

Malang, 04 Juli 2014

A.n. KEPALA DINAS PEKERJAAN UMUM, PERUMAHAN  
DAN PENGAWASAN BANGUNAN

Sekretaris,  
  
**Dra. NUNUK SRUSGIYANTI**  
Pembina Tingkat I  
NIP. 19640919199003 2 005

