Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Perspektif Perencanaan Pembangunan Wilayah (Studi pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Probolinggo)

Setio Widodo ^a*

^aBadan Penanggulangan Bencana Daerah, Kota Probolinggo, Jawa Timur, Indonesia

INFORMASI ARTIKEL

Article history:

Dikirim tanggal: 01 September 2017

Revisi pertama tanggal: 15 Oktober 2017

Diterima tanggal: 18 Oktober 2017

Tersedia online tanggal 27 November 2017

Keywords: *Spatial planning, Regional development planning.*

ABSTRACT

This paper examines the relevance of spatial plan with the regional development plans and their impact on development, particularly in the city of Probolinggo. Integration of spatial plans are realized in RTRW with development plans are realized in RPJPD and RPJMD becomes very important, because the existing strategy in the RTRW or RPJPD do will be impossible if it is not accommodated in RPJMD. The results showed linkage substantive less robust among RTRW with RPJMD Kota Probolinggo, so not all guidelines for development in the RTRW can be done, and as a conclusion RTRW considered not able to provide a positive influence for sustainable development in the city of Probolinggo, especially in terms of environmental quality and equity development

INTISARI

Tulisan ini menelaah tentang keterkaitan rencana tata ruang wilayah dengan rencana pembangunan wilayah serta dampaknya terhadap pembangunan, khususnya di wilayah Kota Probolinggo. Integrasi Rencana tata ruang wilayah yang diwujudkan dalam RTRW dengan rencana pembangunan yang diwujudkan dalam RPJPD dan RPJMD menjadi sangat penting, karena strategi yang ada dalam RTRW ataupun RPJPD tidak akan dapat terlaksana jika tidak diakomodasi dalam RPJMD. Hasil penelitian menunjukkan keterkaitan substantif yang kurang kuat antara RTRW dengan RPJMD Kota Probolinggo, sehingga tidak semua arahan pembangunan dalam RTRW dapat terlaksana dan sebagai kesimpulan RTRW dianggap belum dapat memberi pengaruh positif bagi kelangsungan pembangunan di wilayah Kota Probolinggo, khususnya dalam hal kualitas lingkungan hidup dan pemerataan pembangunan.

2016 FIA UB. All rights reserved.

1. Pendahuluan

Pelaksanaan pembangunan yang efektif dan efisien akan berdampak positif terhadap peningkatan pertumbuhan wilayah. Akan tetapi dalam sudut pandang lain Sirojuzilam (2007) menyatakan bahwa berbagai permasalahan juga berpotensi untuk muncul, karena

dengan adanya pertumbuhan wilayah maka jumlah dan aktivitas penduduk juga akan meningkat. Hal inilah yang akan mendorong timbulnya masalah-masalah lingkungan, permukiman kumuh, PKL dan juga ruang terbuka hijau yang tidak mencukupi.

Rencana tata ruang muncul sebagai perwujudan perencanaan jangka panjang yang sangat penting dalam

* Corresponding author. Tel.: +62-852-34004451; e-mail: oitesododiw@gmail.com

proses dan pelaksanaan pembangunan wilayah. Secara normatif, keterkaitan antara perencanaan pembangunan wilayah dengan perencanaan tata ruang juga sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dalam pasal 25 ayat (1), menyebutkan bahwa penyusunan rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kota mengacu pada (salah satunya) rencana pembangunan jangka panjang daerah. Sedangkan pada pasal 26 ayat (2), juga menyebutkan bahwa rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kota menjadi pedoman untuk (salah satunya) penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah. Jadi dalam hal ini hubungan antara perencanaan pembangunan wilayah dan perencanaan tata ruang wilayah adalah sangat kuat dan saling mempengaruhi satu dan lainnya.

Dalam upaya penataan ruang dan pengelolaan wilayah di Indonesia sudah banyak disusun Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK), termasuk dalam hal ini Kota Probolinggo yang telah menetapkan RTRW dalam Perda no 2 tahun 2010, akan tetapi dalam kenyataannya kebanyakan rencana-rencana yang dibuat dengan susah payah itu tetap tinggal sebagai rencana saja, karena tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Terdapat beberapa masalah yang dihadapi dalam implementasi rencana tersebut, akan tetapi yang paling menonjol adalah lemahnya kekuatan hukum yang mendukung penataan ruang dan pengelolaan wilayah (Budihardjo, 1995). Selain itu menurut Tarigan (2012:35), pelaksanaan RTRW sangat dipengaruhi oleh komitmen pemerintah daerah itu sendiri, karena seringkali terjadi tarik-menarik kepentingan. Pada satu sisi pemerintah ingin menciptakan pengaturan ruang yang baik, akan tetapi pada sisi lain ingin mendapatkan manfaat/keuntungan dari mekanisme pasar. Berdasarkan hal itu, pemerintah sering menempuh jalan kompromi, yaitu mengorbankan rencana tata ruang yang sudah dibuat dengan melakukan revisi sebelum masa berlakunya berakhir.

Dari fenomena tersebut, penelitian ini bermaksud untuk meneliti tentang konteks rencana tata ruang wilayah yang ada dalam perspektif perencanaan pembangunan wilayah. Secara lebih dalam penelitian ini akan mengungkap apakah rencana tata ruang wilayah sudah selaras dengan rencana pembangunan wilayah dan dapat memberikan dampak yang signifikan terhadap perkembangan sebuah wilayah. Ada tiga pertanyaan yang akan dijawab dalam penelitian ini, pertama bagaimanakah perencanaan tata ruang wilayah yang ada di Kota Probolinggo dilihat dari sudut pandang perencanaan pembangunan wilayah?, kedua bagaimanakah pelaksanaan rencana tata ruang wilayah yang ada di Kota Probolinggo? Dan ketiga

bagaimanakah dampak rencana tata ruang wilayah bagi perkembangan Kota Probolinggo?

2. Teori

2.1. Teori Perencanaan Pembangunan

Conyers (1990:59-60) mendefinisikan bahwa perencanaan pembangunan tidak hanya mencakup, perencanaan makro ekonomi konvensional, tetapi juga perencanaan terhadap program-program pengembangan sosio-ekonomi terhadap sektor-sektor tertentu atau wilayah tertentu serta desain dan perencanaan detail dari program-program yang spesifik. Aktivitas perencanaan pembangunan ini melibatkan beberapa disiplin ilmu yang berbeda, termasuk ekonomi, sosiologi, ilmu politik, geografi, ilmu alam, arsitek dan insinyur tertentu.

Dalam prosesnya, perencanaan pembangunan pasti akan menemui berbagai macam kendala dan hambatan, sebagaimana disampaikan oleh Riyadi (2004:349), bahwa kendala tersebut secara umum dapat dibagi menjadi tiga macam, yaitu:

- Kendala politis, merupakan kendala yang disebabkan oleh adanya kepentingan-kepentingan politik yang mendompleng pada substansi perencanaan pembangunan. Ini merupakan kendala yang cukup sulit untuk dihindari, karena biasanya datang dari adanya tarik-menarik kepentingan di antara elite politik dan elite penguasa (birokrasi) yang memiliki kekuatan (power) dalam mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah. Di negara-negara berkembang, kendala ini boleh dikatakan cukup dominan, sehingga cara mengatasinya tidak mudah.
- Kondisi sosio-ekonomi masyarakat juga menjadi kendala yang dapat mempengaruhi perencanaan pembangunan daerah. Kondisi sosio-ekonomi biasanya mencerminkan kemampuan finansial daerah. Padahal kemampuan finansial memiliki peran penting untuk dapat merumuskan perencanaan yang baik. Hasil perencanaan harus dilaksanakan/diimplementasikan dan pada tahap pelaksanaan inilah dukungan dana yang memadai sangat dibutuhkan. Oleh karenanya wajar bila kekuatan ekonomi masyarakat daerah juga menjadi faktor penting bagi terlaksananya pembangunan.
- Budaya/kultur yang dianut oleh masyarakat juga bisa menjadi faktor penghambat bagi proses perencanaan pembangunan. Apabila kultur ini tidak diberdayakan dan diarahkan ke arah yang positif secara optimal akan sangat mempengaruhi hasil-hasil perencanaan, bahkan bisa sampai pada tahap implementasinya. Nilai-nilai budaya yang melekat dalam kehidupan bangsa Indonesia harus dikendalikan dengan baik dan diarahkan menjadi faktor pendukung pembangunan, sehingga pembangunan dilaksanakan

dengan nilai-nilai positif yang religius, tenggang rasa, gotong royong dan sebagainya.

2.2. Konsep Wilayah dalam Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan wilayah adalah konsep yang utuh dan menyatu dengan pembangunan wilayah itu sendiri. Secara lebih luas Nugroho (2004:12) mengartikan perencanaan pembangunan wilayah sebagai "suatu upaya merumuskan dan mengaplikasikan kerangka teori dalam kebijakan ekonomi dan program pembangunan yang di dalamnya mempertimbangkan aspek wilayah dengan mengintegrasikan aspek sosial dan lingkungan, menuju tercapainya kesejahteraan yang optimal dan berkelanjutan".

Pendapat yang senada juga dinyatakan oleh Riyadi (2004:8) yang mengartikan perencanaan pembangunan wilayah/daerah sebagai: "suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur di dalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber-sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu".

2.3. Teori Penataan Ruang

Penataan ruang secara umum memiliki pengertian sebagai suatu proses yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan atau pemanfaatan ruang dan pengendalian pelaksanaan atau pemanfaatan ruang yang harus terkait satu sama lain. Jadi di dalam penataan ruang terkandung pengertian mengenai tata ruang yang komprehensif (Supriyanto, 2005:55). Rencana tata ruang wilayah atau RTRW adalah hasil perencanaan ruang pada wilayah yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif (Permen PU No. 16/PRT/M/2009). Rencana tata ruang dibuat karena pada dasarnya ruang memiliki keterbatasan, oleh karena itu dibutuhkan peraturan untuk mengatur dan merencanakan ruang agar dapat dimanfaatkan secara efektif. Produk atau hasil dari perencanaan tata ruang wilayah dituangkan dalam bentuk dokumen berupa peta rencana tata ruang wilayah.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis kualitatif, dengan pendekatan deskriptif. Melalui metode penelitian kualitatif ini, peneliti berusaha untuk melihat dan menganalisis lebih jauh, bagaimanakah peran rencana tata ruang wilayah dalam konteks perkembangan wilayah di Kota Probolinggo. Penelitian ini akan mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasi perencanaan tata ruang wilayah dalam kaitannya dengan perencanaan pembangunan yang ada di Kota

Probolinggo, sehingga nantinya diperoleh gambaran tentang pengaruh dan dampaknya terhadap pembangunan wilayah Kota Probolinggo

Sumber Data berasal dari informan dan dokumen, teknik pengumpulan data yakni: observasi, wawancara, dan dokumentasi, sedangkan keabsahan data menggunakan pendekatan linier dan hierarkhis yang dibangun dari bawah keatas, oleh Creswell tahun 2012. Komponen analisis data linier dan hierarkhis, yaitu: memvalidasi kekurangan informasi, data mentah (transkrip, data lapangan, gambar, dsb). Mengelola dan mempersiapkan data untuk dianalisis, membaca keseluruhan data, encoding, menghubungkan dan menginterpretasikan data, tema-tema serta deskripsi yang ada.

4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

4.1. Rencana Tata Ruang Wilayah Dalam Konteks Perencanaan Pembangunan Kota Probolinggo

Riyadi (2004:11) menyampaikan bahwa ada 5 aspek utama dalam perencanaan pembangunan wilayah yang saling terkait, yaitu: (a) Aspek lingkungan; (b) Aspek potensi dan masalah; (c) Aspek institusi perencanaan; (d) Aspek ruang dan waktu serta (e) Aspek legalisasi kebijakan. Kelima aspek tersebut akan digunakan untuk melihat dan menganalisis Rencana Tata Ruang Wilayah yang sudah ada dan berlaku di Kota Probolinggo.

A. Lingkungan

Lingkungan menjadi salah satu hal yang perlu diperhatikan secara serius oleh setiap perencanaan pembangunan, karena lingkungan memiliki dampak dan pengaruh yang sangat besar terhadap keberhasilan atau kegagalan sebuah program pembangunan daerah. Berdasarkan ruang lingkupnya, aspek lingkungan dibagi menjadi dua bagian, pertama, lingkungan internal dan lingkungan eksternal.

Secara internal, analisa terhadap arahan struktur ruang yang ada di dalam RTRW Kota Probolinggo, dapat diketahui bahwa hirarki yang direncanakan sudah sesuai dengan kondisi konsentrasi fasilitas yang ada. Secara teoritis, potensi tersebut sudah diakomodasi dalam RTRW, yaitu dengan memberikan arahan pengembangan terhadap Sub Pusat Pelayanan Kota (SPPK) sesuai dengan potensi yang ada di wilayah tersebut. Hasil dari analisa kesesuaian lahan menggambarkan bahwa rencana dan arahan pola pemanfaatan ruang yang ada di RTRW Kota Probolinggo masih sesuai dengan kondisi yang ada. Posisi Kota Probolinggo terletak di dataran rendah yang datar sangat mendukung pola pemanfaatan ruang, karena secara teknis tidak ada penghambat apapun untuk menjangkau seluruh wilayah. Selain itu, sesuai kriteria

yang ada dalam Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 837/KPTS/1980, jenis tanah dan curah hujan di wilayah Kota Probolinggo cocok untuk permukiman dan budidaya tanaman. RTRW Kota Probolinggo sudah sesuai dengan kondisi lingkungan internal yang ada, hal ini menggambarkan bahwa secara teknis RTRW Kota Probolinggo sudah menggali potensi yang ada untuk dapat dikembangkan.

Secara eksternal RTRW Kota Probolinggo dipandang lemah dalam mengakomodasi isu-isu kebijakan dari pusat. Hal ini terbukti dari banyaknya faktor eksternal yang belum terkomodasi, antara lain pemanfaatan sumber air yang ada di wilayah Kabupaten Probolinggo, peningkatan pelabuhan Tanjung Tembaga dari Pelabuhan Pengumpul menjadi Pelabuhan Utama di Indonesia serta upaya pengelolaan sampah secara terpadu melalui TPA regional.

B. Aspek Potensi dan Masalah

Penelitian menggambarkan bahwa potensi-potensi perekonomian yang dimiliki Kota Probolinggo cenderung terkumpul di wilayah Utara, seperti kawasan pelabuhan, industri besar, perikanan dan wisata. Sedangkan potensi yang ada di wilayah selatan relatif hanyalah pertanian dan industri kecil. Hal ini menunjukkan bahwa masih belum meratanya potensi yang dikembangkan di wilayah Kota Probolinggo, seharusnya pemerintah bisa lebih dalam menggali potensi yang bisa dikembangkan di wilayah selatan untuk mendorong pertumbuhan ekonominya.

Sama halnya dengan potensi yang terkumpul di wilayah utara, permasalahan yang ada juga banyak terjadi di wilayah tersebut, karena dengan terpusatnya kawasan perkotaan, maka daya tariknya akan semakin tinggi. Hal itu menyebabkan padatnya penduduk di wilayah itu sehingga muncul permasalahan-permasalahan antara lain, banjir, kawasan kumuh, permukiman di sempadan sungai dan pencemaran lingkungan.

C. Aspek Institusi Perencana

Terkait sumberdaya perencana, sebagaimana disampaikan Riyadi (2004:29) bahwa ada enam hal pokok yang perlu dimiliki oleh seorang perencana pembangunan daerah, antara lain mengenal wilayah perencanaan dengan berbagai permasalahannya (*know well the planning area*), memahami adanya kepentingan-kepentingan yang bersifat intersektoral, heterogen dan bervariasi dan memadukan antara kepentingan masyarakat, pemerintah daerah dan pemerintah pusat (*interesting aggregation*). Terkait dengan perencanaan tata ruang, fungsi-fungsi tersebut dapat dilaksanakan oleh Bappeda Kota Probolinggo, karena pada dasarnya Bappeda memiliki jangkauan

cukup luas untuk mengakses semua data kewilayahan dari seluruh SKPD yang ada di Kota Probolinggo. Hasil penelitian menggambarkan kemampuan Bappeda Kota Probolinggo dalam mengorganisir perencanaan pembangunan daerah dengan dukungan dari 5 orang pejabat fungsional perencana yang mereka miliki, tentunya dengan kualitas dan kemampuan yang sesuai dengan bidang mereka masing-masing.

D. Aspek Ruang dan Waktu

Bila dilihat dari tahun penyusunannya, korelasi antara RPJMD yang disusun tahun 2014 dengan RTRW Kota Probolinggo yang disusun tahun 2010 seharusnya dapat dilaksanakan dengan baik, tetapi hasil penelitian menggambarkan masih terdapat beberapa program yang tidak terkait antara satu dengan lainnya. Dalam hal ini berarti ada program-program yang sudah terindikasi dalam RTRW tetapi tidak muncul dalam RPJMD sehingga tidak mungkin bisa terlaksana. Sebaliknya muncul program baru yang tidak ada dalam RTRW. Kondisi ini memperlihatkan kuatnya nuansa politis dalam penyusunan RPJMD yang merupakan program kerja kepala daerah terpilih selama 5 tahun kedepan. Bahkan Bappeda selaku institusi perencana harus menempuh jalur kompromi untuk menjembatani dua kepentingan tersebut.

Selain pengaruh faktor politis tersebut, penelitian ini juga menemukan kendala lain yang dirasakan oleh Bappeda saat melakukan integrasi antara rencana tata ruang dan rencana pembangunan. Kendala ini lebih mengarah pada hal-hal teknis, yaitu tentang periodisasi, muatan dan juga nomenklatur yang berbeda antara ketiga dokumen perencanaan tersebut.

E. Aspek Legalisasi Kebijakan

Aspek legalisasi kebijakan menjadi penting, ketika hasil perencanaan pembangunan daerah dipandang sebagai suatu keputusan dari suatu kebijakan yang harus dilaksanakan. Menurut Riyadi (2004:14), "apabila sudah dilegalisasi, maka pelanggaran terhadap hasil suatu perencanaan dapat dipandang sebagai tindakan penyelewengan yang dapat mengakibatkan implikasi hukum terhadap para pelanggarnya". Dalam hal legalisasi, walaupun RTRW Kota Probolinggo belum mengacu pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No 17/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota, akan tetapi hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum proses perencanaan, materi substantif dan alur pengesahan yang dilakukan telah sesuai dengan aturan yang ada. Jadi dalam hal legalisasi, RTRW Kota Probolinggo sebenarnya sudah menjadi dasar hukum yang kuat dalam rangka perencanaan pembangunan wilayah, tinggal bagaimana pelaksanaannya di lapangan.

4.2. Pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Probolinggo

A. Pelaksana

Unsur pelaksana dalam rencana tata ruang wilayah Kota Probolinggo sudah ditetapkan dengan jelas dan disertai dengan alur pelayanan yang cukup rinci. Hal ini menjadi poin penting dalam rangka keberhasilan pelaksanaan sebuah rencana, karena dengan adanya pembagian dan alur kerja yang jelas maka pelaksanaan akan dapat berjalan dengan lebih efisien. Winarno (2012: 207) mengatakan bahwa salah satu faktor yang menentukan implementasi kebijakan adalah adanya SOP. Selain itu SOP juga dapat menyeragamkan perilaku anggota organisasi. Selanjutnya Winarno (2012: 209) menyatakan bahwa SOP memiliki manfaat bagi organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar atas program-programnya.

Hasil pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa secara teknis tidak ada permasalahan dalam hal sumberdaya pelaksanaan karena telah didukung aturan yang jelas. Akan tetapi dalam hal ini perlu juga diantisipasi tentang peningkatan kualitas staf pelaksana, mengingat bahwa staf merupakan salah satu bagian yang ada di dalam organisasi yang mempunyai peran penting dalam membantu mensukseskan setiap kegiatan.

B. Penyimpangan

Dalam hal terjadinya penyimpangan, hasil penelitian menunjukkan bahwa, selama 7 tahun pelaksanaan, penyimpangan yang terjadi dari RTRW Kota Probolinggo adalah sekitar 4,33%. Angka tersebut relatif masih kecil jika dibandingkan dengan persyaratan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Kriteria Dan Tata Cara Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang yang mensyaratkan 20% simpangan untuk dapat dilakukan revisi. Akan tetapi hal ini tetap perlu mendapat perhatian dari Pemerintah Kota Probolinggo mengingat dalam data penyimpangan yang terjadi, terlihat bahwa kawasan mangrove dan pertanian menempati urutan teratas kawasan yang paling tinggi dilanggar peruntukannya. Keberadaan kawasan mangrove adalah sebagai pelindung bagi kawasan pesisir, sehingga pelanggaran dalam kawasan tersebut akan merusak dan dapat mengakibatkan degradasi lingkungan, sebagaimana hasil penelitian dari Randalinggi (2010:142) yang menyimpulkan bahwa "...ketidakesesuaian peruntukan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota, dimana terjadi Reklamasi sebagian hutan mangrove sebagian kawasan lindung yang mengakibatkan perubahan fungsi kawasan lindung

menjadi pemukiman dan kegiatan lainnya bisa mengakibatkan degradasi lingkungan".

C. Kendala dan Permasalahan

Hasil pengamatan menunjukkan bahwa ada dua kendala utama yang dihadapi pelaksana di lapangan terkait pelaksanaan RTRW Kota Probolinggo. Pertama adalah belum disyiahkannya RDTRK, sehingga belum berkekuatan hukum untuk dijadikan sebagai acuan perijinan, dilain pihak substansi RTRW hanya mengatur pemanfaatan wilayah secara makro. Hal ini tentu akan menjadi permasalahan tersendiri, walaupun tata cara perijinan dan alurnya sudah ditentukan dengan jelas akan tetapi prosesnya akan terkendala oleh substansi yang masih belum rinci. Kedua adalah komitmen dari pihak-pihak yang berwenang menetapkan kebijakan. Hal ini menjadi sangat penting mengingat pihak-pihak tersebut memiliki kewenangan yang bisa digunakan untuk mengelola sebuah kebijakan sesuai dengan kepentingan mereka, sehingga muncul intervensi-intervensi terhadap pelaksana di lapangan. Intervensi tersebut dirasa sangat mengganggu dan membebani para pejabat struktural yang terkait langsung dengan pelaksanaan kebijakan tata ruang, hal ini dikarenakan belum adanya Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang ditunjuk, sehingga mereka tidak bisa bertindak.

4.3. Dampak Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Probolinggo

Menurut Sjafrudin (2013:8), dalam tata ruang, topik penilaian dampak yang terjadi akan meliputi pembahasan tentang: (a) Adanya perubahan dan pola perkembangan dalam pemanfaatan ruang; (b) Pengaruh terhadap lingkungan alam; (c) Gangguan/perusakan terhadap ekosistem; (d) Mempengaruhi pembangunan wilayah.

A. Pengaruh Pada Perubahan Pemanfaatan Lahan

Hasil pengamatan terhadap pola perkembangan masing-masing unsur kawasan yang ada di wilayah Kota Probolinggo pada kurun waktu 2009-2016 menunjukkan bahwa keberadaan RTRW, secara umum telah mengarahkan perkembangan tersebut sesuai dengan rencana. Analisa ini diperkuat oleh hasil kajian dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) tentang Neraca Penatagunaan Tanah Kota Probolinggo tahun 2016 yang menyimpulkan bahwa kesesuaian antara rencana pemanfaatan ruang di dalam RTRW dengan kondisi perkembangan saat ini (tahun 2016) mencapai 95,67%. Hal ini tentu menggambarkan bahwa secara teknis RTRW telah mampu memberikan pengaruh positif terhadap pola perkembangan pemanfaatan ruang di wilayah Kota Probolinggo.

B. Pengaruh Terhadap Lingkungan Alam

Kondisi lingkungan yang ada sangat mudah terpengaruh oleh aktivitas yang diakomodasi di dalamnya, sehingga lingkungan juga bisa dijadikan sebagai salah satu indikator dampak pembangunan. Soemarwoto (1989) menyatakan, "...pembangunan telah mengakibatkan terjadinya perubahan pola tata ruang sehingga terjadi perubahan keseimbangan ekologi".

Hasil pengamatan terhadap kondisi lingkungan yang ada menunjukkan bahwa walaupun indeks tutupan vegetasi meningkat akan tetapi hal itu tidak mampu menutupi penurunan indeks kualitas udara dan air di wilayah Kota Probolinggo. Kondisi tersebut perlu mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah karena secara kumulatif angka Indeks Kualitas Lingkungan Hidup Kota Probolinggo pada tahun 2015 berada di angka 53,18 yang berarti masuk dalam kelompok sangat kurang.

Banyak faktor yang mendorong terjadinya penurunan kualitas lingkungan tersebut, bila dikaitkan dengan kebijakan yang ada di dalam RTRW, maka salah satu kebijakan yang bisa didorong adalah upaya peningkatan Ruang Terbuka Hijau. Hal ini menjadi penting karena dengan semakin luasnya ruang terbuka hijau maka fungsi paru-paru kota akan berjalan dengan baik dalam rangka memperbaiki kualitas lingkungan hidup. Data yang ada menunjukkan RTH publik yang dimiliki Kota Probolinggo hanya seluas 748,5 Ha atau 13,2% dan di dalam RTRW telah diarahkan untuk mencapai sesuai ketentuan dalam UU No 26 tahun 2007, pasal 29 ayat (3) yaitu 20% dari luas wilayah, dengan kata lain dalam hal ini RTRW masih belum mampu memberikan pengaruh yang positif terhadap peningkatan kualitas lingkungan hidup di wilayah Kota Probolinggo.

C. Pengaruh Pada Ekosistem

Ekosistem mangrove dan terumbu karang merupakan ekosistem yang penting dan harus dilindungi, karena Kota Probolinggo berada di wilayah pesisir yang berpotensi terhadap terjadinya abrasi dan rob. Data hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum keberadaan terumbu karang masih relatif stabil karena lokasinya yang tidak terganggu oleh aktivitas pelabuhan secara umum. Sedangkan untuk kawasan mangrove cenderung mengalami pengurangan yang disebabkan peningkatan aktivitas pelabuhan yang tentunya dalam hal ini membutuhkan lahan tambahan yang lebih luas dan berpotensi mengusir keberadaan mangrove.

D. Pengaruh Pada Pembangunan Wilayah

Hasil dari teknik *Scalling* yang telah dilakukan menunjukkan bahwa secara umum perkembangan yang

ada sesuai dengan rencana struktur ruang yang telah direncanakan dalam RTRW, akan tetapi permasalahan yang mendasar adalah bahwa nilai Indeks Perkembangan Wilayah (IPW) yang muncul memiliki tingkat kesenjangan yang sangat tinggi. Pemetaan hasil tersebut menunjukkan bahwa dua kecamatan yang berada di Utara menjadi wilayah dengan IPW tertinggi, sedangkan tiga wilayah kecamatan lainnya berada pada kelas sedang dan rendah dengan nilai IPW yang terpaut sangat jauh.

Menurut (sjafrizal, 2008:104) kondisi ini tidaklah mengherankan, setiap daerah biasanya terdapat wilayah maju (*developed region*) dan wilayah terbelakang (*underdeveloped region*). Terjadinya ketimpangan antar wilayah akan membawa pengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat antar wilayah. Ketimpangan ini biasanya disebabkan adanya perbedaan tingkat sumberdaya alam dan faktor-faktor lain yang terdapat pada masing-masing daerah. Dengan adanya perbedaan tersebut membuat kemampuan daerah dalam mendorong proses pembangunan juga berbeda. Pendapat yang sama juga disampaikan oleh Kuznets dalam Djojohadikusumo (1994:57), pertumbuhan regional selalu dibarengi dengan adanya ketimpangan antar wilayah di dalamnya. Pada awal pembangunan ketimpangan ekonomi akan cenderung tinggi, namun pada akhirnya ketimpangan akan berkurang pada akhir pembangunan.

Walaupun dinilai masih dalam koridor yang terkendali, akan tetapi potensi kesenjangan ini juga patut mendapatkan perhatian yang lebih dalam perencanaan pembangunan di Kota Probolinggo.

5. Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Proses dan substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Probolinggo tahun 2009-2028 sudah memuat aspek-aspek penting dalam perencanaan pembangunan wilayah. Dari beberapa aspek tersebut, aspek lingkungan eksternal memiliki perubahan yang paling besar dan berpotensi untuk mengubah rencana struktur dan pola pemanfaatan ruang dalam RTRW Kota Probolinggo.
2. Keterkaitan antara rencana tata ruang (RTRW) dengan rencana pembangunan wilayah (RPJP dan RPJMD) masih belum dapat terwujud secara optimal. Hal ini disebabkan oleh pengaruh faktor politis dan juga kendala teknis yang terkait dengan periodisasi, substansi dan juga nomenklatur yang berbeda diantara perencanaan tersebut.
3. Pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Probolinggo selama 7 tahun, masih diwarnai oleh penyimpangan. Meskipun dengan prosentase penyimpangan yang relatif masih rendah, tetapi patut menjadi perhatian karena kendala terbesar yang

dihadapi adalah berasal dari faktor eksternal berupa intervensi dari pembuat kebijakan tertinggi yang tentunya lebih sulit untuk dikendalikan oleh pelaksana di lapangan.

4. Rencana Tata Ruang Wilayah dinilai belum berdampak positif terhadap perkembangan wilayah. Walaupun sudah bisa mengarahkan pola perkembangan kota, akan tetapi kondisi lingkungan hidup dan ekosistem yang terus menurun dan munculnya potensi kesenjangan menggambarkan bahwa RTRW masih belum bisa mencapai tujuan yang diharapkan.

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

Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik; Teori, Proses, dan Studi Kasus* (Edisi dan Revisi Terbaru), Yogyakarta.

Daftar Pustaka

- Budihardjo, Eko. 1995. *Pendekatan Sistem dalam Tata Ruang dan Pembangunan Daerah untuk Meningkatkan Ketahanan Nasional*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Conyers, Diana dan Peter Hills. 1990. *An Introduction to Development Planning in the Third World*. C.R Barber and Partners (Highlands) Ltd. Scotland.
- Djojohadikusumo, Sumitro. 1994. *Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan*. Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Nugroho, Iwan dan Dahuri Rokhmin. 2004. *Pembangunan Wilayah: Perspektif ekonomi, sosial dan lingkungan*. LP3ES, Jakarta.
- Randalinggi, Amsal Bin. 2010. "Implementasi Tata Ruang dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Wilayah Pesisir Hamadi Kota Jayapura". (Tesis) Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin. Makassar.
- Riyadi, Dedy Supriyadi Bratakusumah. 2004. *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Sirojuzilam. 2007. "Perencanaan Tata Ruang dan Perencanaan Wilayah (*Spatial Planning and Regional Planning*)". Wahana Hijau, Jurnal Perencanaan dan Pengembangan Wilayah, Vol. 2, No 3, April:142-149
- Sjafrudin, Achmad. 2013. "Implementasi RTRW Kota Tangerang Selatan dan Tantangan Masa Depan". Buletin of Scientific Contribution, Volume 11, Nomor 3, Desember:140-152.
- Sjafrizal. 2008. *Ekonomi Regional Teori dan Aplikasi*. Baduouse Media, Sumatera Barat.
- Soemarwoto, Otto. 1989. *Analisis Dampak Lingkungan*, Gajah Mada Press, Yogyakarta.
- Supriyanto. 2005. "Evaluasi Pelaksanaan RTRW pada Program Pembangunan Kota Batam". (Tesis) Program Pascasarjana Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro, Semarang.