

KEWENANGAN BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN KOTA (BAPPEKO) MALANG DALAM PERENCANAAN, KORDINASI, DAN PENGENDALIAN TATA RUANG KOTA

Syahrul Ibad

Dosen pada Prodi Manajemen Informatika

Akademi Manajemen Informatika dan Komputer Ibrahimy/AMIK Ibrahimy

Sinbad.sit@gmail.com

Abstraksi

Penelitian ini dilatar belakangi oleh adanya masalah-masalah sosial terkait dengan tata ruang kota yang dihadapi oleh masyarakat Kota Malang seperti: semakin bertambahnya penduduk, pembangunan yang semakin pesat, kemacetan-kemacetan pada daerah-daerah tertentu, suhu udara semakin panas. Untuk itu, diperlukan perencanaan dan pengendalian rencana tata ruang kota yang baik demi terciptanya kondisi penataan bangunan yang terarah dan teratur di Kota Malang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1). Kewenangan Bappeko: a). Kewenangan dalam penyusunan dilakukan melalui enam tahapan sehingga kebijaksanaan dapat mengatur dan mencapai tujuan tata ruang yang nyaman, serasi, dan merata. b). Kewenangan koordinasi dilakukan Bappeko masih terbatas pada kegiatan dinas-dinas, badan-badan dan kecamatan dengan mencoba mengatur dan membina kerjasama serta mensinkronisasikan seluruh kegiatan. c). Kewenangan pengendalian Bappeko dimulai dari pemantauan, pelaporan, evaluasi hingga pada alat pengendalian yaitu penertiban, akan tetapi evaluasi yang dilakukan dalam jangka lima tahun sekali terkesan melegalkan pelanggaran yang terjadi. 2). Kendala kewenangan Bappeko dalam perencanaan, kordinasi, dan pengendalian meliputi: a). Internal; Kurangnya kemampuan sumber daya manusia dalam bidang melakukan kordinasi dan monitoring, hal itu disebabkan karena struktur Bappeko tidak ada sub/bidang pengendalian. b). Eksternal; tidak adanya kejelasan teknis dan standard pedoman dalam pengendalian dan adanya kepentingan-kepentingan pemerintah daerah untuk peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) dan ekonomi masyarakat sehingga pengendalian lemah karena kuatnya kepatuhan akan garis struktur.

Kata Kunci: Perencanaan, Koordinasi, dan Pengendalian

Abstract

This research was motivated by the existence of social problems associated with urban planning faced by the people of Malang City such as: the increasing population, rapid development, bottlenecks in certain areas, and air increasingly warm. This required planning and control of the city spatial planning for the creation of good conditions and directional arrangement of the building regularly in Malang. Results of the study indicated that: 1). Authority Bappeko: a). Authority in the preparation is done through the six stages so that wisdom can set and achieve goals spatial comfortable, harmonious and equitable. b). Bappeko coordinating authority is still limited to the activities of departments, agencies and districts to try to regulate and foster cooperation, and synchronize all activities. c). Authority Bappeko control starts from the monitoring, reporting, evaluation until the control device that is sweeping, but the evaluation is conducted within five years once impressed legalize violations. 2). Bappeko constraints in the planning, coordinating, and controlling include: a). Internal; lack of human resource capacity in the areas of coordinating and monitoring where no sub Bappeko structures/areas of operation as planned. b). External; lack of technical clarity and control standards and guidelines in the interests of local governments to increase

revenue and economy so that control of compliance will be weak due to strong structural lines.

Keywords: *Planning, Coordinating, and Controlling*

PENDAHULUAN

Kota dalam pengertian umum menurut Sadyohutomo (2008: 03) adalah suatu daerah terbangun yang didominasi jenis pengguna tanah non pertanian dengan jumlah penduduk, intensitas penggunaan ruang, dan intensitas penggunaan lahan yang cukup tinggi dibandingkan pedesaan. Kondisi ini menjadikan wilayah perkotaan menemui beberapa permasalahan yang mempunyai sifat dan karakteristik yang sangat jauh berbeda dengan daerah non perkotaan. Menurut Suryokusumo (2008: 59) beberapa permasalahan lain yang muncul di wilayah perkotaan juga mempunyai sifat dan karakteristik yang sangat berbeda dengan daerah non perkotaan. Beberapa karakteristik yang membedakan adalah: *Pertama*, masalah-masalah yang ditangani oleh pemerintah kota atau perkotaan telah melewati batas yuridis administratifnya. *Kedua*, masalah yang ditangani oleh pemerintah kota lebih kompleks dibandingkan dengan daerah non perkotaan. *Ketiga*, struktur organisasi pemerintah yang statis berhadapan dengan masalah pemerintahan yang dinamis, sehingga membuka peluang pemerintah kota untuk selalu berinisiatif menciptakan atau merespon perubahan sosial yang terjadi di perkotaan.

Perubahan sosial yang terjadi di wilayah perkotaan tidak terlepas dari perkembangan kota yang sedemikian pesatnya. Namun demikian perkembangan kota dewasa ini juga menimbulkan beberapa permasalahan-permasalahan. Permasalahan yang timbul dewasa ini dalam konteks perkembangan kota menurut Firman (1992: 54) adalah bahwa kepesatan perkembangan sektor-sektor pembangunan di kota kurang diimbangi dengan penataan ruangnya. Bila hal ini dibiarkan kemungkinan akan terjadi dampak negatif yang diakibatkan oleh konflik dalam penggunaan ruang antara satu sektor dengan sektor lain, serta ketidakseimbangan (*inequality*) dalam perkembangan wilayah di daerah. Melihat kondisi ini maka Rukmana (1993: 32) menyatakan bahwa perkembangan fisik suatu kota harus dapat direncanakan dan dikendalikan secara baik agar bisa mendukung pertumbuhan dan perkembangan fisik kota tersebut.

Kota Malang merupakan salah satu daerah otonom dan kota besar kedua di Jawa Timur setelah kota Surabaya. Layaknya sebuah kota besar, Kota Malang juga merupakan pusat perekonomian dan pendidikan yang makin berkembang pada dewasa ini. Seiring

dengan perkembangnya, maka migrasi ke kota ini cukup tinggi yang berakibat jumlah penduduknya juga makin meningkat. Data sensus statistik tahun 2008 menunjukkan bahwa penduduk Kota Malang berjumlah 768.000 dengan tingkat pertumbuhan 3.9 % pertahun. Jumlah penduduk ini belum lagi ditambah dengan penduduk yang tidak menetap seperti pelajar dan mahasiswa yang tinggal untuk sementara waktu.

Semakin meningkatnya jumlah penduduk di Kota Malang tidak pelak berimbas kepada kebutuhan penduduk akan perumahan atau tempat tinggal. Banyak bangunan perumahan dibangun untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut. Tidak hanya bangunan tempat tinggal, bangunan industri dan pendidikan juga makin banyak berdiri seiring dengan tuntutan perkembangan ekonomi dan pendidikan di kota ini. Namun hal yang disayangkan adalah berdirinya bangunan-bangunan tersebut tanpa direncanakan dan dikendalikan, akibatnya keberadaan bangunan-bangunan tersebut justru tidak sesuai dengan kaidah tata ruang yang baik, sehingga akhirnya juga berimbas kepada masalah-masalah sosial yang dihadapi oleh masyarakat Kota Malang.

Salah satu masalah sosial tersebut adalah timbulnya kemacetan-kemacetan pada daerah-daerah tertentu karena daerah tersebut dijadikan sebagai pusat pendidikan dan sekaligus pusat ekonomi. Bukan itu saja, banyaknya berdirinya bangunan yang memakan banyak lahan, membuat suhu udara kota ini semakin panas. Permasalahan tersebut tentu perlu ditangani dan ditanggapi dengan cepat, tepat, dan terarah. Karena jika tidak, maka kenyamanan lingkungan fisik kota tidak akan terpenuhi bahkan akan sampai pada tidak terciptanya keserasian dan keselarasan lingkungan tata kota. Untuk menciptakan kondisi penataan bangunan yang terarah dan teratur di Kota Malang maka diperlukan perencanaan dan pengendalian tata ruang kota yang baik.

Berbicara tentang pengendalian rencana tata ruang kota dan untuk mengatasi permasalahan yang ada di kota Malang tidak akan terlepas dari peran Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko). Dalam kapasitas sebagai *entry point* pembangunan daerah, keberadaan Badan Perencanaan Pembangunan Kota Malang atau yang disebut Bappeko dibentuk untuk menjalankan tugas pokok yaitu melaksanakan kewenangan dibidang perencanaan pembangunan daerah, sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 10 Tahun 2000 tentang Pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah jo Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 Tahun 2004 tentang Pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Kota Malang. Selain itu sesuai Keputusan Walikota Malang Nomor 349 Tahun 2004 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Kota Malang.

Secara lebih khusus Bappeko Malang adalah badan yang langsung berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota. Bappeko mempunyai tugas membantu Walikota dalam menyusun dan menentukan kebijakan dibidang perencanaan pembangunan, pembinaan penyelenggaraan daerah, pengembangan kota, serta penilaian atas pelaksanaannya. Peran Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) merupakan faktor penting, karena didalamnya terdapat fungsi untuk melakukan perencanaan, evaluasi, dan koordinasi dengan dinas-dinas lain yang bersinggungan langsung dengan kepentingan publik yang menjadi pokok dalam perencanaan pembangunan dan pengendaliannya.

Sedikit menilik tentang pelaksanaan kordinasi yang dilakukan Bappeko di daerah lain, beberapa hasil penelitian menyimpulkan bahwa koordinasi yang dilakukan Bappeda tidak berjalan dengan baik, hal itu disebabkan karena kualitas sumber daya manusia yang dimiliki relatif rendah (Jannah, 2003), ditemukan bahwa koordinasi belum berjalan seperti yang disepakati sesuai kewenangan Bappeda dan Kantor Pembangunan Desa sehingga terjadi tumpang tindih dalam membahas program/proyek (Nasrullah, 1995), dan ditemukan bahwa koordinasi yang dilakukan belum bisa sepenuhnya berjalan karena belum didukung oleh pendayagunaan kemampuan staf (SDM) dalam metode dan pola pikir yang sama untuk melaksanakan dan menjawab permasalahan perencanaan pembangunan (Tafria, 2005). Berangkat dari kenyataan ini maka diharapkan Bappeko Malang dapat melaksanakan kewenangannya sebagaimana mestinya mengingat kewenangan Bappeko adalah mengkoordinasikan programnya kepada dinas/instansi terkait.

Selain melaksanakan fungsi koordinasi, Bappeko Malang juga diharapkan dapat melaksanakan fungsi pengendalian dan evaluasi terhadap program yang dijalkannya. Wursanto (2005: 270) mengatakan bahwa pengendalian atau *controlling* bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan atau implementasinya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Pengendalian menyangkut kegiatan membandingkan antara hasil nyata yang dicapai dengan standar yang telah ditetapkan, dan apabila dalam pelaksanaannya menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan, maka perlu diadakan koreksi terhadap perencanaan tersebut.

Pengendalian perencanaan tata ruang kota perlu dilakukan agar dalam pelaksanaan perencanaan dapat berjalan sesuai dengan *land used planning*, selain itu pengendalian juga dapat memberikan umpan balik bagi perencanaan dan pelaksanaan rencana tata ruang kota. Oleh karena itu perlu kiranya melakukan kajian tentang pengendalian tata ruang kota. Agar permasalahan yang dialami dapat muncul dan diambil benang merahnya, sehingga penelitian ini dapat memberikan kontribusi yang positif.

Pentingnya Perencanaan Tata Ruang Kota

Kita harus memahami terlebih dahulu apa yang disebut kota, sebelum berbicara tentang pentingnya perencanaan tata ruang kota. Sebenarnya kota bisa berarti dua hal. *Pertama*, kota dalam pengertian umum adalah suatu daerah terbangun yang didominasi jenis pengguna tanah non pertanian dengan jumlah penduduk dan intensitas pengguna ruang yang cukup tinggi. Dibandingkan pedesaan, pengguna tanah perkotaan mempunyai intensitas yang lebih tinggi juga. *Kedua*, kota dalam pengertian administrasi pemerintahan diartikan secara khusus, yaitu suatu bentuk pemerintahan daerah yang mayoritas wilayahnya merupakan daerah perkotaan (Sadyohutomo, 2008: 03). Melihat dari pengertian yang pertama mengenai kota, maka permasalahan di kota lebih banyak dari pada di daerah non perkotaan. Oleh sebab itu diperlukan perencanaan untuk mengatasi masalah-masalah yang timbul di kota khususnya dalam perencanaan tata ruang kota.

Dengan demikian, Amirullah (2004: 93) menegaskan perencanaan sangat penting dan perlu untuk setiap usaha mencapai tujuan. Alasan ini didasarkan pada satu pandangan bahwa kondisi masa depan tidaklah pasti. Lingkungan yang selalu berubah-ubah begitu cepat menuntut siapapun, baik perseorangan maupun lembaga untuk selalu membuat rencana. Tanpa membuat perencanaan yang tepat kota akan kehilangan arah dan sulit untuk mengantisipasi ancaman perubahan lingkungan dan akan sulit menentukan kebijakan.

Penggunaan lahan di perkotaan jauh lebih besar dari pada non perkotaan sehingga perencanaan penggunaan lahan di perkotaan harus lebih rinci dan harus diantisipasi jauh-jauh kedepan. Menurut Tarigan (2008: 69) pada dasarnya penataan ruang diperkotaan sudah lebih dahulu diatur ketimbang penataan ruang untuk wilayah non perkotaan. Penataan ruang khusus untuk perkotaan sebetulnya sudah dimulai sejak zaman Belanda. Setelah kemerdekaan ada pengaturan baru sejak 1985 berupa surat keputusan bersama menteri dalam negeri dan menteri pekerjaan umum. Sesuai dengan keputusan tersebut Departemen dalam negeri untuk bertanggungjawab atas bidang administrasi perencanaan kota dan Departemen PU bertanggung jawab di bidang teknik (tata ruang) kota.

Fungsi Koordinasi Dalam Pengendalian Perencanaan Tata Ruang Kota

Handoko (2003: 195) mendefinisikan koordinasi (*coordination*) sebagai proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Kebutuhan akan koordinasi tergantung pada sifat dan kebutuhan komunikasi dalam pelaksanaan tugas dan derajat saling ketergantungan bermacam-macam

satuan pelaksananya. Hal ini menunjukkan bahwa koordinasi dan komunikasi adalah sesuatu hal yang tidak dapat dipisahkan. Selain itu, koordinasi dan kepemimpinan (*leadership*) tidak bisa dipisahkan satu sama lain, karena satu sama lain saling mempengaruhi.

Terdapat tiga macam saling ketergantungan di antara satuan-satuan organisasi seperti diungkapkan oleh James D. Thompson (Handoko, 2003: 196), yaitu:

- a. Saling ketergantungan yang menyatu (*pooled interdependence*), bila satuan-satuan organisasi tidak saling tergantung satu dengan yang lain dalam melaksanakan kegiatan harian tetapi tergantung pada pelaksanaan kerja setiap satuan yang memuaskan untuk suatu hasil akhir.
- b. Saling ketergantungan yang berurutan (*sequential interdependence*), di mana suatu satuan organisasi harus melakukan pekerjaannya terlebih dulu sebelum satuan yang lain dapat bekerja.
- c. Saling ketergantungan timbal balik (*reciprocal interdependence*), merupakan hubungan memberi dan menerima antar satuan organisasi.

Menurut Hasibuan (2007: 86-87) terdapat 2 (dua) tipe koordinasi, yaitu antara lain:

1. Koordinasi vertikal adalah kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan oleh atasan terhadap kegiatan unit-unit, kesatuan-kesatuan kerja yang ada di bawah wewenang dan tanggungjawabnya.
2. Koordinasi horisontal adalah mengkoordinasikan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan terhadap kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan terhadap kegiatan-kegiatan dalam tingkat organisasi (aparatur) yang setingkat.

Pengendalian Rencana Tata Ruang Kota

Siagian (1994: 135) mengemukakan bahwa pengawasan ialah proses pengamatan dari seluruh pelaksanaan kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Pemantauan (*monitoring*) dan evaluasi merupakan mata rantai yang tidak terpisahkan dari siklus kegiatan perencanaan dan pengendaliannya. Hal ini sejalan dengan pandangan para sarjana administrasi dan manajemen yang menyatakan bahwa pengawasan dan perencanaan merupakan dua hal yang saling berkaitan dan tak dapat dipisahkan. Harold Kontz dan Cyril O' Donnell (Siagian, 1994: 135) *planning and controlling are the two sides of the same coin*.

Senada dengan hal itu Widodo (2009: 94) menyampaikan bahwa kegiatan pemantauan (*monitoring*) dan pengawasan merupakan bentuk aktifitas dari kontrol yang

tujuannya untuk mengendalikan pelaksanaan suatu kegiatan agar tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan. Oleh karena itu kontrol diartikan sebagai proses untuk melihat dan menemukan apakah suatu kegiatan yang dilakukan telah sesuai dengan yang direncanakan. Dengan demikian, kegiatan kontrol bukan merupakan kegiatan yang berusaha untuk mencari kesalahan yang telah diperbuat oleh seseorang maupun instansi, namun hal ini ditujukan untuk menemukan secara dini kesalahan-kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan sehingga dapat segera dilakukan perbaikan dan pelurusan kembali agar akibat buruk yang ditimbulkan dari kesalahan atau penyimpangan tidak berkelanjutan.

Sedangkan strategi untuk melakukan kontrol (*monitoring* dan pengawasan) menurut Widodo (2009: 94) kegiatannya hampir sama dengan strategi implementasinya, yaitu menetapkan siapa yang melakukan, bagaimana SOP (*standard operating procedure*) untuk melakukan kontrol, berapa besarnya anggaran, peralatan apa yang diperlukan, dan bagaimana jadwal pelaksanaan kontrol. untuk itu perlu dilakukan:

1. Pelaku kontrol pelaksanaan; disini dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu kontrol internal dan kontrol eksternal. Pelaku kontrol internal (*internal control*) dapat dilakukan oleh unit atau bagian monitoring dan pengendalian, dan badan pengawasan daerah. Sementara pelaku kontrol eksternal (*external control*) dapat dilakukan oleh DPRD, LSM, dan komponen masyarakat.
2. Standar prosedur operasi kontrol; *Standard operating procedure* (SOP) kontrol atas pelaksanaan setidaknya dapat digambarkan sebagai berikut: Organisasi harus menetapkan serangkaian tujuan yang dapat diukur dari aktifitas yang telah direncanakan, alat *monitoring* harus disusun untuk mengukur kinerja individu, program, atau system secara keseluruhan, pengukuran diperoleh melalui penerapan berbagai alat *monitoring* untuk mengoreksi setiap penyimpangan yang berarti (*signifikan deviation*), tindakan koreksi dapat mencakup usaha-usaha yang mengarahkan pada kinerja yang ditetapkan dalam rencana atau memodifikasi rencana kearah lebih mendekati (mencerminkan) kinerja.
3. Sumber daya keuangan dan peralatan; untuk melakukan control atas suatu kebijakan, disamping memerlukan dana yang cukup juga diperlukan peralatan yang memadai.
4. Jadwal pelaksanaan kontrol; setidaknya dalam hal control internal dilakukan jadwal pelaksanaan yang dapat ditetapkan setiap bulan, setiap triwulan, setiap semester sekali. Namun untuk kontrol eksternal, jadwal kegiatan sulit dilakukan penjadwalan mengingat pelaku kontrol berada diluar organisasi dan bukan menjadi kewenangan organisasi yang menjadi pelaku kebijakan.

Kewenangan Bappeko dalam Perencanaan Tata Ruang Kota

Menurut wursanto (2005: 227) wewenang disebut juga dengan istilah kewenangan, kekuasaan, kewibawaan atau *autoryty*, yang merupakan hak seseorang untuk memberi perintah kepada orang lain guna melakukan atau tidak melakukan sarana, alat, atau fasilitas yang tersedia. Tetapi ada pula yang memberikan pengertian bahwa kewenangan adalah sekumpulan wewenang yang dipercayakan kepada jabatan atau posisi tertentu untuk melaksanakan suatu tanggung jawab. Tugas, wewenang tanggung jawab dan pertanggung jawaban dapat dibedakan dalam pengertiannya tetapi dalam pelaksanaannya tidak dapat di pisahkan karena saling berkaitan satu dengan yang lainnya.

Maka sesuai dengan pengertian tersebut kewenangan Bappeko Malang terdapat dalam tugas dan fungsi adalah:

- a. Merumuskan kebijakan teknis dibidang perencanaan pembangunan daerah dan penelitian serta pengembangan daerah.
- b. Menyusun dan melaksanakan rencana strategis dan rencana kerja tahunan dibidang perencanaan teknis pembangunan daerah, penelitian dan pengembangan daerah.
- c. Melaksanakan evaluasi rencana strategis dan rencana kerja tahunan perangkat daerah sebagai bahwa penyusunan rencana kerja tahunan daerah.
- d. Melaksanakan kegiatan pendataan, penelitian dan pengembangan sebagai bahan penyusunan perencanaan pembangunan daerah dibidang sosial budaya, ekonomi, fisik dan prasarana.
- e. Melaksanakan penyusunan laporan pertanggungjawaban kepala daerah.
- f. Melaksanakan monitoring dan pelaporan pelaksanaan pembangunan di daerah.
- g. Mengelola administrasi umum yang meliputi menyusun program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan dan perpustakaan serta kearsipan.
- h. Mengevaluasi dan melaporkan pelaksanaan tugas dan fungsi; melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif dengan fokus pada Kewenangan Bappeda dalam perencanaan, kordinasi, dan pengendalian tata ruang kota dan Kendala yang menghambat kewenangan Bappeda dalam perencanaan, kordinasi, dan pengendalian tata ruang kota. Sedangkan penelitian dilakukan di wilayah Kota Malang. Pada Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Malang. Dengan

menggunakan teknik analisis data kualitatif dalam penelitian ini mengacu pada pendapat Miles (2005:49) meliputi 3 tahap yang merupakan proses siklus yang bersifat interaktif, yaitu: 1). Reduksi data. 2). Penyajian data. 3). Penarikan kesimpulan/verifikasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Dalam Perencanaan Tata Ruang Wilayah Kota Malang.

Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang

Salah satu kewenangan yang diberikan walikota kepada Bappeko berdasarkan Keputusan Walikota Malang Nomor 349 Tahun 2004 untuk melakukan penyusunan RTRW atau perencanaan selama sepuluh tahun kedepan dan akan dievaluasi dalam jangka lima tahun sekali. Untuk itu, kewenangan Bappeko dalam proses penyusunan rencana tata ruang Kota Malang yang dilakukan melalui tahap persiapan, pengumpulan data, analisis, penyusunan draft RTRW, diskusi terbuka, serta tahap pengesahan oleh DPRD menjadi PERDA. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Tjokroamidjojo (1995: 57) bahwa: Penyusunan rencana meliputi tinjauan kendala, perkiraan kendala masa datang, penetapan tujuan rencana, indentifikasi kebijakan dan persetujuan rencana. Sedangkan penyusunan program rencana, meliputi tujuan atau sasaran dalam jangka waktu tertentu, suatu perincian jadwal kegiatan, jumlah dan jadwal pembiayaan serta penentuan lembaga mana yang akan melakukan program-program pelaksanaan.

Dengan demikian jelaslah bahwa kewenangan dalam proses penyusunan telah dilakukan sesuai dengan prosedur dan tahapan yang berlaku yang pertama adalah tahap persiapan perencanaan tata ruang wilayah ini melibatkan banyak pihak dengan memperhatikan segala potensi dan permasalahan yang kompleks yang tengah terjadi di Kota Malang, maka sebelum dilakukan kegiatan penyusunan maka perlu adanya persiapan secara matang. Bappeko Malang selaku ketua dan penanggungjawab penyusunan RTRW Kota Malang menyusun TOR sebagai pedoman dan acuan kerja dalam penyusunan rencana tata ruang, hal ini dilakukan agar kegiatan penyusunan RTRW dapat berjalan. Setelah TOR terbentuk maka dilakukan penunjukkan beberapa tenaga ahli yang nantinya bertindak sebagai konsultan serta bertugas menyusun RTRW Kota Malang berdasar ketentuan teknis yang ditetapkan dalam TOR.

Langkah berikutnya yang dilakukan adalah mengevaluasi RTRW sebelumnya, dari hasil evaluasi tersebut dapat dilakukan langkah-langkah perbaikan, yaitu dengan melengkapi data-data yang ada melalui pengumpulan data. Namun pada pengumpulan data seringkali terdapat hambatan yaitu mengenai validitas dan kelengkapan data. Untuk itu tenaga ahli yang

bertugas mengumpulkan informasi secara lengkap melakukan observasi serta wawancara secara langsung dengan pihak-pihak yang terkait (instansi dan lembaga-lembaga perwakilan masyarakat) guna menggali data-data di lapangan. Melalui observasi/survey dan wawancara akan diketahui mengenai potensi, kondisi nyata yang tengah terjadi di masyarakat serta tingkat permasalahan pemanfaatan ruang berupa penyimpangan-penyimpangan pemanfaatan ruang, serta perubahan-perubahan kebijaksanaan di luar sistem penataan ruang. Setelah semua data terkumpul, maka dilakukan analisis dan kajian secara seksama mengenai data-data tersebut. Hal ini bertujuan untuk mengklasifikasikan data guna memudahkan pengidentifikasian potensi maupun permasalahan pembangunan yang tengah terjadi di Kota Malang untuk dicarikan solusi atau tindakan berikutnya.

Hasil dari analisis ini dijadikan sebagai materi atau bahan pertimbangan untuk membuat draft rencana tata ruang wilayah. Kemudian langkah selanjutnya adalah Penyusunan Draft Rencana, dimana tahap ini hanya dilakukan oleh pihak intern saja, yaitu para tenaga ahli dan tim penyusun tanpa mengikutsertakan pihak ekstern yaitu masyarakat yang diwakili oleh LSM dan investor/swasta. Padahal jika mengacu pada Permendagri nomor 9 tahun 1998 tentang peran serta masyarakat dalam proses Perencanaan Tata Ruang di Daerah, dimana didalam salah satu pasalnya disebutkan bahwa mereka berhak membantu dalam merumuskan perencanaan tata ruang wilayah. Namun hal ini belum dilakukan dalam penyusunan RTRW Kota Malang dengan alasan keterbatasan waktu dan sulitnya mengkoordinasi mereka. Namun pada kenyataan yang ada memang kebanyakan masyarakat Kota Malang menyerahkan urusan tersebut kepada pemerintah yang dianggap lebih tahu dan mengerti.

Tahapan yang paling akhir adalah seminar terbuka dengan mengundang para stakeholders guna membahas draft RTRW. Kesemua stakeholders pada tahap ini mempunyai kesempatan untuk menyampaikan opini maupun sanggahan terhadap terhadap draft RTRW yang telah disusun. oleh sebab itu pada tahap ini ada perbaikan mengenai draft RTRW yang telah disusun, hal ini mengingat adanya informasi baru ataupun sanggahan dari para stakeholders. Dengan adanya diskusi terbuka ini masyarakat akan mengetahui rencana tata ruang yang telah di buat sehingga setiap lokasi di wilayah Kota Malang sudah jelas peruntukan lahannya, sehingga akan mudah dibaca dan diikuti oleh semua pihak, baik oleh pemerintah sendiri, masyarakat secara perorangan, maupun swasta yang akan mengembangkan kegiatannya. Berdasarkan hasil dari seminar dilakukan perbaikan atau revisi terhadap drtaft RTRW maka kemudian draft rencana tersebut diserahkan kepada Walikota

untuk kemudian diundangkan. Setelah itu baru Walikota Malang menyerahkan draft RTRW kepada DPRD untuk disahkan sebagai PERDA melalui sidang DPRD.

Tahapan-tahapan dalam penyusunan RTRW Kota Malang merupakan bagian kewenangan yang dimiliki Bappeko. Semua tahapan telah dilakukan sesuai dengan prosedur yang ada, akan tetapi pada kenyataannya yang harus diperhatikan dalam perencanaan adalah aspek peran serta masyarakat dalam perencanaan tata ruang menjadi penting dalam kerangka menjadikan sebuah perencanaan tata ruang sebagai hal yang responsif (*responsive planning*). Sehingga proses pengambilan keputusan tentang perencanaan tata ruang yang tanggap pada preferensi serta kebutuhan dari masyarakat yang potensial terkena dampak apabila perencanaan tersebut diimplementasikan. Bentuk peran serta masyarakat, sesuai pasal 65 Undang-Undang Penataan Ruang Nomer 26 Tahun 2007 yaitu: Partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang, partisipasi dalam pemanfaatan ruang, partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Untuk itu sesuai de UU 26 tahun 2007 maka seharusnya kewenangan Bappada dalam penyusunan RTRW Kota Malang harus mengacu pada mekanisme perencanaan yang ada hal ini sesuai dengan hasil temuan penelitian yang dilakukan Nasrullah (1995) bahwa mekanisme perencanaan harus dilaksanakan melalui beberapa penetapan-penetapan sebagaimana diatur dalam ketentuan undang-undang, sehingga dalam perencanaan benar-benar untuk kepentingan masyarakat.

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang

Maka seharusnya suatu perencanaan dapat dikatakan baik menurut Manila (1996: 26) adalah dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan *what, which, why, when, who, dan how* dapat terjawab saat menyusun rencana. Untuk itu menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004: 03) perencanaan hendaknya berisi:

- a. Adanya alternatif-alternatif atau pilihan-pilihan sebagai dasar penentuan kegiatan yang akan dilakukan, ini berarti bahwa menyusun rencana perlu memperhatikan berbagai alternative pilihan sesuai dengan kegiatan yang akan dilaksanakan.
- b. Adanya tujuan yang akan dicapai, dalam hal ini perencanaan merupakan alat/sarana untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan kegiatan.
- c. Bersifat memprediksi sebagai langkah untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi suatu proses perencanaan.
- d. Adanya kebijakan sebagai hasil keputusan yang harus dilaksanakan.

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa RTRW Kota Malang sudah sesuai pendapat diatas dengan demikian RTRW Kota Malang tahun 2001-2011 yang merupakan produk kebijakan pemerintah Kota Malang, yang telah ditetapkan sebagai Peraturan Daerah Kota Malang nomor 7 tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang. Dimana masa berlakunya hingga sepuluh tahun sejak kebijakan ini di sahkan sebagai PERDA, yang secara aplikatif setiap lima tahun sekali diadakan evaluasi RTRW guna mengetahui hasil pembangunan dan penyimpangan-penyimpangannya. Penyusunan RTRW Kota Malang tahun 2001-2011 dilakukan berdasarkan potensi dan masalah yang ada di Kota Malang tanpa mengabaikan norma/kaidah penataan ruang. Oleh karena itu, RTRW yang ada diharapkan dapat menciptakan lingkungan kehidupan yang menyenangkan bagi masyarakat kota dalam bentuk: Aman, Tertib, Lancar, Sehat, Indah, Nyaman.

Hal diatas sesuai dengan tujuan penataan ruang dalam pasal 3 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang adalah: Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan: terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, dan terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

RTRW sebagai strategi dan kebijaksanaan tata ruang di Kota Malang dalam konteksnya mempunyai peranan penting dalam peningkatan dan pengendalian pembangunan yang dilakukan dengan tetap memperhatikan kondisi fisik wilayah perencanaan, potensi dan masalah yang dimiliki oleh masing-masing wilayah di Kota Malang dengan tujuan untuk menghindari terjadinya kesenjangan wilayah diperkotaan. Salah satu strategi dan kebijaksanaan pemerintah Kota Malang dalam mencapai tujuan tersebut adalah dengan penetapan struktur ruang guna menempatkan kegiatan kota yang nyaman, serasi, dan merata di Kota Malang. Hal ini sesuai dengan apa yang diungkapkan Tarigan (2008: 58) mengungkapkan bahwa setiap rencana tata ruang Kota/Kabupaten harus mengemukakan kebijakan makro pemanfaatan ruang berupa:

- a. Tujuan pemanfaatan ruang, yaitu menciptakan hubungan yang serasi antara berbagai kepentingan berbagai sub wilayah agar tercipta hubungan yang harmonis dan serasi.
- b. Struktur dan pola pemanfaatan ruang struktur ruang menggambarkan pola pemanfaatan ruang dan kaitan antara berbagai ruang yang berkaitan dengan pemanfaatannya.

Sedangkan pola pemanfaatan ruang adalah tergambarkannya pemanfaatan ruang secara menyeluruh.

- c. Pola pengendalian pemanfaatan ruang yaitu kebijakan dan strategi yang perlu ditempuh agar rencana pemanfaatan ruang dapat dikendalikan menuju sasaran yang diinginkan.

Dari data yang diperoleh, untuk mencapai struktur ruang yang sesuai dengan apa yang diinginkan diperlukan penataan dan pengalokasian kegiatan perkotaan yang saling menunjang dan melengkapi. Maka arahan kebijakan RTRW dalam mengalokasikan kegiatan perkotaan guna menciptakan keseimbangan perkembangan antar wilayah kota tersebut adalah dengan membagi Kota Malang menjadi 5 BWK (Bagian Wilayah Kota) serta menetapkan pusat layanan dan sub-pusat pelayanan di tiap-tiap BWK. Hal ini sesuai dengan pendapat Tarigan (2008: 49) Perencanaan ruang wilayah pada dasarnya adalah menetapkan ada bagian-bagian wilayah (zona) yang penggunaannya diatur dengan tegas dan bagian-bagian wilayah yang kurang atau tidak diatur penggunaannya.

Untuk itu, pembagian Kota Malang dibagi atas 5 BWK dengan menetapkan fungsi dan tingkat pelayanan pada masing-masing BWK pada dasarnya untuk mengatasi kesenjangan perkembangan pembangunan fisik dan pelayanan di Kota Malang. Sebagaimana hasil pengamatan, telah terjadi perkembangan pembangunan fisik dan prasarana kota yang berkembang dengan pesat namun perkembangan tersebut tidaklah dapat dirasakan merata di seluruh pelosok kota, yaitu terjadi pertumbuhan pembangunan fisik yang terpacu dengan pesat di sisi Utara dan Barat sementara di sisi yang lain perkembangan pembangunan fisik berjalan lambat yaitu pada sisi Timur dan Selatan Kota. Sebagai contoh adalah fenomena daerah pelayanan perdagangan berkembang dengan sendirinya meluber di sepanjang jalan-jalan protokol kota, misalnya pusat perbelanjaan di sepanjang Jalan Merdeka dan di sepanjang Jalan Pasar Besar serta ruko di sepanjang jalan Galunggung dan Sukarno-Hatta, karena daerah tersebut mempunyai akses yang menguntungkan. Kondisi tersebut sangat tidak menguntungkan bagi perkembangan kota karena sifat pergerakan mobilitas penduduk akan bertumpuk di pusat kota dan beberapa ruas jalan protokol saja, sehingga akan menyebabkan terjadinya inefisiensi dalam pergerakan lalu lintas sehari-hari.

Dengan demikian seharusnya perkembangan Kota Malang mengikuti rencana tata ruang yang telah ditetapkan karena perencanaan mengandung penetapan hierarki pusat dan sub pusat, lokasi, fungsi, dan skala pelayanannya adalah sangat penting guna mengurangi kesalahan dalam tata ruang di Kota Malang saat ini. Hal ini sesuai dengan pendapat Sujarto (2003: 48) juga mengungkapkan bahwa “RTRW kota berorientasi pada suatu kegiatan untuk menjadi pengarah, pengatur dan pengendali didalam mengakomodasikan perkembangan

spasial sebagai implikasi dari dinamika perkembangan kota secara optimal". Untuk itu, guna menciptakan kota yang sesuai dengan apa yang telah ditetapkan maka seharusnya mengikuti apa yang telah direncanakan sebelumnya dalam RTRW.

Kewenangan Untuk Mengkordinasikan Rencana Tata Ruang Kota.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan data-data yang ada menunjukkan bahwa koordinasi merupakan faktor yang paling penting dalam menentukan keberhasilan suatu kegiatan dalam rencana tata ruang maupun dalam pelaksanaannya. Dengan adanya kordinasi yang baik antara intansi-instansi yang berkaitan dengan tata ruang, swasta dan masyarakat sebagai pelaksana tata ruang akan meminimalisir konflik antar kepentingan dalam pemanfaatan ruang yang telah ditetapkan. Sejauh ini koordinasi antara instansi-instansi pemerintah, swasta, dan masyarakat sudah cukup baik dalam hal tata ruang kota di Kota Malang.

Dalam perencanaan tata ruang, kordinasi pada hakikatnya merupakan upaya memadukan (mengintegrasikan) menyerasikan dan menyelaraskan berbagai kepentingan dan kegiatan yang saling berkaitan beserta segenap gerak/langkan dan waktunya dalam rangkan pencapaian tujuan dan sasaran bersama. hal ini sesuai dengan G.R. Terry koordinasi suatu usaha yang sinkron dan teratur untuk menyediakan jumlah dan waktu yang tepat, dan mengarahkan pelaksanaan untuk menghasilkan suatu tindakan yang seragam dan harmonis pada sasaran yang telah ditentukan (Hasibuan, 2007: 85). Oleh karena itu kordinasi perlu dilaksanakan mulai dari proses perumusan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan sampai pada pengawasan dan pengendalian akan rencana tata ruang itu sendiri.

Untuk menciptakan tata ruang yang baik serta bisa dipertanggung jawabkan, koordinasi yang dilakukan Bappeko Malang masih terbatas pada kegiatan dinas-dinas, badan-badan dan kecamatan. Dalam hal ini Bappeko Malang mencoba mengatur dan membina kerjasama serta mensinkronisasikan seluruh kegiatan instansi otonom dan vertikal yang ada di kota Malang. Bentuk koordinasi yang dilakukan diantaranya adalah melalui rapat-rapat koordinasi, diantaranya adalah Forum Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) Daerah tingkat kota yang merupakan salah satu sarana penyelenggara proses koordinasi perencanaan pembangunan dari instansi-instansi terkait yang ada di Kota Malang. Kordinasi dilakukan karena berbeda-bedanya syarat administrasi dan tugas pokok dan fungsi dari berbagai instansi/badan-badan dalam pemerintahan kota Malang tetapi dalam kaitannya dengan tata ruang semua instansi/badan yang ada juga berperan dalam perencanaan dan pelaksanaannya, untuk itu perlunya melakukan kordinasi.

Hal diatas seseuai dengan apa yang diungkapkan Handoko (2003: 195) bahwa koordinasi (*coordination*) sebagai proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Kebutuhan akan koordinasi tergantung pada sifat dan kebutuhan komunikasi dalam pelaksanaan tugas dan derajat saling ketergantungan bermacam-macam satuan pelaksananya. Hal ini menunjukan bahwa koordinasi dan komunikasi adalah sesuatu hal yang tidak dapat dipisahkan. Selain itu, koordinasi dan kepemimpinan (*leadership*) tidak bisa dipisahkan satu sama lain, karena satu sama lain saling mempengaruhi.

Dari proses koordinasi perencanaan dilakukan oleh Bappeko Malang melauai langkah-langkah yang ditempuh selama ini adalah sebagai berikut: Identifikasi Kebijakan, Identifikasi program yang harus ditangani berbagai instansi, Identifikasi Fungsional, Identifikasi Struktural, Penentu Koordinasi Materi/Operasional.

Identifikasi kebijakan hingga pada penentu koordinasi materi adalah siklus kewenangan pelaksanaan kordinasi yang dilakukan Bappeko Malang. Oleh sebab itu, perlunya menetapkan tahapan-tahapan pembuatan perencanaan dan pelaksanaan yang diperlukan untuk mencapai pendekatan perencanaan tata ruang yang terkoordinasi. Sehingga dalam koordinasi juga diperlukan instrumen peran masyarakat, LSM, dan para pelaku ekonomi. Hal ini sependapat dengan temuan Polat (2009) dalam penelitiannya yang berjudul *A 'New And Soft' Urban Planning Paradigm: The Strategic Spatial Planning* mengatakan proses koordinasi diperlukan untuk menjaring partisipasi, pemahaman masalah-masalah kritis, perencanaan tindakan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi yang secara terus-menerus dilakukan dalam perencanaan dan pelaksanaa tata ruang harus lebih mengedepankan masyarakat dan lingkungan dalam mengambil keputusan.

Kewenangan kordinasi yang dilakukan Bappeko Malang sudah mengacu pada proses yang ada, akan tetapi sayangnya kordinasi yang dilakukan Bappeko Malang tidak bisa terkontrol dengan baik, hal ini disebabkan karena hambatan struktural yang mana kuatnya pengaruh eselononisasi di pemerintahan sehingga Bappeko tidak tegas dalam menindak penyimpangan rencana tata ruang dan kuatnya kepentingan-kepentingan yang mengatas namakan peningkatan ekonomi masyarakat dan peningkatan pendapatan asli daerah, contohnya saja dalam pembangunan Matos dan MOG padahal sudah jelas dalam RTRW pembangunan tersebut melanggar rencana tata ruang yang ada tetapi pemerintah berkelit pembangunan tersebut untuk meningkatkan ekonomi masyarakat dan peningkatan pendapatan asli daerah.

Proses kordinasi telah dilakukan oleh Bappeko Malang hal ini tentunya akan berdampak positif terhadap penyusunan dan pelaksanaan rencana tata ruang. Akan tetapi masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam tata ruang hal ini disebabkan karena kordinasi hanya bersifat atau berskala besar artinya kordinasi dilakukan apabila permasalahan tentang tata ruang berskala besar. Tidak sekedar pemasangan kabel telepon, air, dan hal kecil lainnya, artinya kordinasi dilakukan jauh-jauh hari sebelumnya dengan instansi/badan yang bersinggungan, kordinasi tidak dilakukan pada saat akan melakukan/pelaksanaan program saja.

Hamabatan kordinasi dikarenakan kuatnya struktur birokrasi/berbedanya orientasi terhadap tujuan organisasi sehingga Bappeko belum bisa berperan sebagai pengintegrasikan antar instansi-instansi yang ada. *Paul R. Lawrence dan Jay W. Lorch (Handoko, 2003:197) mengungkapkan* perbedaan dalam orientasi terhadap tujuan tertentu, setiap instansi/badan menggunakan pandangan mereka sendiri tentang bagaimana cara mencapai kepentingan organisasi yang baik. Untuk itu seharusnya kordinasi harus bisa mensenergikan organisasi yang ikut di dalamnya. Bukan itu saja, ironisnya kordinasi hanya dilakukan pada saat perencanaan dan evaluasi tentang tata ruang padahal kalau kita lihat pertumbuhan kota Malang begitu sangat pesat sehingga seharusnya kordinasi dijadwalkan secara terus-menerus (*continue*), mengingat instansi/badan yang ada juga berperan terhadap pelaksanaan dan pengendalian tata ruang. Hal ini bertujuan agar instansi-instansi atau badan-badan yang ada memahami betul tentang fungsi dan perannya terkait dengan rencana tata ruang.

Kewenangan Untuk Mengendalikan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang.

Dari hasil penelitian diperoleh, maka yang dimaksud pengendalian dalam hal tata ruang adalah usaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. Kewenangan pengendalian pemanfaatan tata ruang dilakukan Bappeko Malang agar pemanfaatan tata ruang dapat berjalan sesuai dengan rencana tata ruang. Hal ini sesuai dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dalam KepmenPan Nomor 19 Tahun 1996 istilah pengawasan didefinisikan sebagai seluruh proses kegiatan penilaian terhadap obyek pengawasan dan atau kegiatan tertentu dengan tujuan untuk memastikan apakah pelaksanaan tugas dan fungsi obyek pengawasan dan atau kegiatan tersebut telah sesuai dengan yang ditetapkan.

Pada dasarnya pengendalian atau pengawasan yang dilakukan Bappeko Malang terhadap pemanfaatan ruang diselenggarakan dalam bentuk pemantauan, pelaporan dan evaluasi. Hal itu sesuai dengan Harold Kontz dan Cyrill O' Donnel (Siagian, 1994: 135) yang

mengatakan *planning and controlling are the two sides of the same coin*, pemantauan (*monitoring*) dan evaluasi merupakan mata rantai yang tidak terpisahkan dari siklus kegiatan perencanaan dan pengendaliannya. Hal ini sejalan dengan pandangan para sarjana administrasi dan manajemen yang menyatakan bahwa pengawasan dan perencanaan merupakan dua hal yang saling berkaitan dan tak dapat dipisahkan.

Dari data yang diperoleh maka pengendalian terhadap tata ruang dilakukan melalui empat tahapan yaitu:

Pertama adalah pemantauan, yang dalam bidang tata ruang pengertian pemantauan adalah usaha atau perbuatan mengamati, mengawasi dan bila perlu memeriksa perubahan kualitas ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Upaya pemantauan yang dilakukan Bappeko Malang terkait dengan perijinan pembangunan, baik peruntukkan/pemanfaatan lahannya, jangka waktu maupun kemungkinan perubahan dalam pelaksanaannya. Hal ini sesuai dengan Siagian (1994: 135) yang mengemukakan bahwa pengawasan ialah proses pengamatan dari seluruh pelaksanaan kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Untuk itu Bappeko Malang harus menjabarkan lebih rinci terkait dengan tata ruang yang ada yaitu melalui Rencana Detail Tata Ruang Kota, Rencana Teknik Ruang Kota dan Rencana Kawasan Tertentu, sehingga dalam pengawasannya lebih mudah. Sedangkan dalam tindakan pemantauan dan pengawasan dilakukan oleh instansi terkait akan tetapi berkaitan dengan penyesuaian dengan rencana tata ruang dilakukan oleh Bappeko.

Selanjutnya yang *kedua* adalah pelaporan yang dilakukan secara kelembagaan, pelaporan wajib dilakukan dan dikoordinasikan secara terus menerus. Bentuk pelaporan dalam pengawasan adalah berupa pemberian informasi obyektif mengenai pemanfaatan ruang, baik yang sesuai maupun yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Sebenarnya proses pemantauan dan pelaporan tidak selalu dilakukan oleh bappeko Malang akan tetapi semua stakeholders yang ada di kota Malang dapat dilibatkan dalam kegiatan pelaporan dan pemantauan dan biasanya pelaporan dan pemantauan dilakukan oleh seluruh pihak yang apresiatif terhadap kualitas tata ruang dan perlu ditindaklanjuti dalam kegiatan pemantauan yang selanjutnya untuk dievaluasi.

Ketiga adalah evaluasi, dalam hal ini evaluasi merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik Mustofadijaja (Widodo, 2009: 111). Data yang di peroleh dari Bappeko Malang tentang evaluasi tata ruang kota sebenarnya pada dasarnya bertujuan untuk mengevaluasi program-program yang

terkadung untuk merevisi tata ruang yang tidak sesuai dengan rencana untuk menciptakan Kota Malang yang sesuai dengan skenario dan rencana struktur tata ruang Kota Malang yang telah ditetapkan. Evaluasi terhadap rencana tata ruang dilakukan Bappeko Malang berdasarkan pemantauan dan pelaporan yang dilakukan oleh instansi terkait dan penyesuaian dengan rencana tata ruang dilakukan oleh Bappeko, maka selanjutnya disusun agenda perubahan tata ruang sebagai materi dalam pelaksanaan evaluasi tata ruang berdasarkan masukan melalui hasil yang diperoleh dari pemantauan dan pelaporan yang dibawa oleh masing-masing instansi dan masyarakat.

Hasil penelitian menunjukkan evaluasi dilakukan dengan menggunakan metodologi analisis komparatif yang dimaksud disini adalah bahwa komparasi yang dilakukan tidak hanya membandingkan antara aspek yang ada dengan ketentuan penilaian, namun jika memungkinkan dianalisis lebih lanjut penyebab perbedaan atau perubahannya. Dengan demikian, dari evaluasi yang dilakukan diharapkan mendapatkan aspek-aspek apa saja yang tidak sesuai dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Maka untuk mengevaluasi tidak hanya memerlukan data-data pengawasan dan pelaporan saja tetapi juga diperlukan Dokumen RTRW maupun fakta analisis lapangan. Dokumen ini diperoleh dengan melakukan survei instansi terkait, evaluasi terhadap rencana tata ruang berkaitan dengan beberapa dinas/instansi oleh sebab itu perlunya melakukan koordinasi dengan Bappeko. Setelah evaluasi rampung dan menghasilkan kesepakatan maka rencana yang digunakan adalah rencana tata ruang yang baru hasil evaluasi dan rencana terdahulu dinyatakan tidak berlaku lagi.

Proses evaluasi yang dilakukan Bappeko Malang sudah berjalan dengan mengikuti prosedur yang ada akan tetapi, dari hasil pengamatan dan data yang ada evaluasi tidak menutup kemungkinan penyimpangan terhadap rencana tata ruang, hal ini bisa kita lihat dari hasil evaluasi RTRW 2001-2011 masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang terjadi hal ini disebabkan karena perencanaan yang ada hanya bersifat normatif dan pasif. Evaluasi yang dilakukan Bappeko Malang dalam jangka lima tahun sekali ini terkesan melegalkan penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dibenarkan dengan mengevaluasi dan merevisi rencana tata ruang yang ada. Padahal kalau kita liha evaluasi menurut Weiss (Widodo, 2009: 112) mengandung beberapa unsur penting: Pertama; untuk mengukur (*to measure the effects*) dengan bertumpu pada metodologi riset yang digunakan. Kedua: dampak (*effect*) tadi menekankan pada suatu hasil (*out-comes*) dari efisiensi, kejujuran, moral yang melekat pada aturan-aturan atau standar. Ketiga: perbandingan anatar dampak (*effects*) dengan tujuan (*goals*) menekankan pada penggunaan (*criteria*) yang jelas dalam menilai bagaimana suatu kebijakan

telah dilaksanakan dengan baik. Keempat: memberikan kontribusi pada pembuatan keputusan selanjutnya dan perbaikan kebijakan pada masa mendatang sebagai tujuan sosial (*the social purpose*) dari evaluasi.

Jadi seharusnya Bappeko Malang melakukan evaluasi dengan melihat keempat faktor diatas agar evaluasi tidak hanya sekedar melegalkan penyimpangan-penyimpangan yang terjadi terhadap rencana tata ruang yang telah menjadi kebijakan. Sedangkan yang *keempat* adalah alat pengendalian pemanfaatan ruang yaitu kegiatan penertiban dan pemberuan ijin. Penertiban dilakukan melalui pengenaan sanksi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penertiban juga dapat diartikan sebagai tindakan menertibkan yang dilakukan melalui pemeriksaan dan penyelidikan atas semua pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Kegiatan penertiban pemanfaatan ruang adalah usaha untuk mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud. Tindakan penertiban ini dilakukan melalui pemeriksaan dan penyidikan atas semua pelanggaran yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Dari proses pengendalian akan tata ruang yang dilakukan Bappeko Malang mulai dari pemantauan, pelaporan, evaluasi hingga pada alat pengendalian yaitu penertiban yang semuanya telah dilaksanakan. Akan tetapi pada kenyataannya masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang terjadi hal ini disebabkan karena perencanaan yang ada hanya bersifat sementara dan pasif, sehingga terkesan evaluasi yang dilakukan Bappeko dalam jangka lima tahun sekali ini terkesan melegalkan penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dibenarkan dengan mengevaluasi dan merevisi rencana tata ruang yang ada.

Pada hakikatnya evaluasi adalah suatu usaha untuk mengukur, nilai, dan membandingkan hasil sebelum dan sesudahnya secara obyektif terhadap pencapaian hasil-hasil yang telah direncanakan sebelumnya. Untuk itu, evaluasi bukanlah sekedar untuk melegalkan kesalahan dan penyimpangan yang terjadi dalam rencana tata ruang. Hal ini menunjukkan bahwa lemahnya kewenangan yang dimiliki Bappeko Malang untuk mengendalikan implementasi tata ruang yang disebabkan instrument pengendalian masih banyak dilakukan diluar Bappeko Malang.

Kendala-kendala Kewenangan Bappeko Dalam Perencanaan, Kordinasi dan Pengendalian Tata Ruang Kota.

Kendala Internal

Kegiatan pengendalian tata ruang pada dasarnya terdiri dari tiga kegiatan utama, yakni perencanaan, pengorganisaian dan pengendaliannya. Ketiga hal ini akan dilaksanakan secara simultan dan menerus sehingga setiap kesesuaian dan ketidaksesuaian atau simpangan yang ada dapat dikendalikan atau disesuaikan sejak lebih awal. Terkait dengan pengendalian rencana tata ruang, maka Bappeko selaku perencana seharusnya melakukan kerja sama/mengintegrasikan instansi/badan yang terkait dengan rencana yang akan dilaksanakannya (Hasibuan, 2007: 85).

Lemahnya kordinasi antara Bappeko dengan badan/instansi mengakibatkan perencanaan dan pengendalian tidak optimal, karena pada dasarnya pelaksanaan dan pengendalian tata ruang kota berkaitan erat dengan pengelolaan pelaksanaannya. Lemahnya kordinasi ini disebabkan kemampuan Bappeko untuk menjadi pengorganisasi instansi/badan kurang bisa mempengaruhi/memberikan pemahaman terkait dengan rencana yang telah dibuat, sehingga dalam pelaksanaan dan pengendalian rencana instansi/badan tidak memahami betul tentang rencana yang dibuatnya.

Pelaksanaan pengendalian tata ruang kota yang bertujuan meminimalkan *distorsi* antara rencana tata ruang dengan pelaksanaannya adalah dengan jalan koordinasi antar instansi-instansi/badan yang terkait. Hal ini berkaitan dengan keberadaan birokrasi sebagai badan-badan administrasi yang merupakan aktor-aktor utama dalam implementasi rencana tersebut, pendapat ini secara konsep saling ketergantungan timbal balik (*reciprocal interdependence*), merupakan hubungan memberi dan menerima antar satuan organisasi (James D. Thompson dalam Handoko, 2003: 196). Koordinasi antar pelaksana program di lingkungan birokrasi Pemkot Malang harus dilakukan baik antara instansi-instansi pelaksana tata ruang maupun dengan masyarakat dan swasta secara efektif sehingga akan memperkecil adanya penyimpangan penerapan rencana tata ruang yang ada.

Kendala internal yang terakhir adalah tidak adanya sub/bidang pengendalian didalam struktur Bappeko sehingga pengendalian dititik beratkan pada sub/bidang evaluasi. Padahal kalau kita lihat Bappeko mempunyai tugas menyusun dan menentukan kebijaksanaan dibidang perencanaan serta penilaian atas pelaksanaannya. Peran (Bappeko) merupakan faktor yang penting melakukan perencanaan pengorganisaian dan pengendalian, karena pada dasarnya perencanaan dan pengendalian tidak dapat dipisahkan hal ini sejalan dengan pandangan para sarjana administrasi dan manajemen yang menyatakan bahwa pengawasan

dan perencanaan merupakan dua hal yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Harold Kontz dan Cyrill O' Donnel (Siagian, 1994: 135) *planning and controlling are the two sides of the same coin.*

Kendala Eksternal

Lebih lanjut kendala eksternal yang muncul pertama kali adalah dana/anggaran yang terbatas sehingga dalam pelaksanaan perencanaan dan pengendalian tidak berjalan dengan optimal mengingat pengendalian dilakukan oleh instansi/badan terkait Bappeko selaku perencana maka seharusnya melakukan pengendalian rencana yang telah dibuat dengan meminta/berkoordinasi dengan instansi/badan yang berhubungan dengan rencana tata ruang. Dalam hal ini Bappeko terhambat dengan anggaran atau dana untuk melakukan koordinasi secara rutin, sehingga koordinasi dilakukan pada saat perencanaan dan evaluasi dalam jangka waktu lima tahun. Faktor dana berpengaruh besar terhadap pelaksanaan hal ini sesuai dengan ide dasar Grindle dalam Wibawa (1994:19) adalah bahwa setelah rencana akan dilaksanakan yang perlu diperkirakan adalah biaya telah disediakan untuk melakukan.

Dalam kaitannya dengan perencanaan dan pengawasan yang tidak dapat dipisahkan maka seharusnya Bappeko selaku perencana juga harus melakukan pengawasan dengan menetapkan SOP didalam Bappeko sendiri karena pada dasarnya menurut Widodo (2009: 94) strategi untuk melakukan kontrol (*monitoring* dan pengawasan) adalah membuat standar prosedur operasi kontrol; *Standard operating procedure* (SOP) kontrol atas pelaksanaan setidaknya dapat digambarkan sebagai berikut: Organisasi harus menetapkan serangkaian tujuan yang dapat diukur dari aktifitas yang telah direncanakan, Alat *monitoring* harus disusun untuk mengukur kinerja individu, program, atau system secara keseluruhan, Pengukuran diperoleh melalui penerapan berbagai alat *monitoring* untuk mengoreksi setiap penyimpangan yang berarti (*signifikan deviation*), Tindakan koreksi dapat mencakup usaha-usaha yang mengarahkan pada kinerja yang ditetapkan dalam rencana atau memodifikasi rencana kearah lebih mendekati (mencerminkan) kinerja.

Berdasarkan hasil penelitian pengendalian rencana sulit dilakukan, hal ini disebabkan karena masing-masing sektor/instansi memiliki mekanisme pengendalian sendiri yang telah baku. Salah satu sebabnya adalah belum adanya instrumen untuk mengendalikan rencana tata ruang, untuk itu perlunya aspek hukum yang mengatur pengendalian rencana tata ruang yang perlu ditegakkan dan diserasikan. Belum adanya pedoman standar dan petunjuk teknis yang lengkap dalam pengendalian perencanaan sehingga antara instansi saling lempar tanggung jawab apabila terjadi penyimpangan terhadap rencana tata ruang. Untuk itu, Bappeko selaku

perencana dan pengkordinasi secara tidak langsung dituntut untuk melakukan pengendalian terhadap rencana yang telah dibuat, pembuatan standar prosedur operasi kontrol dapat memudahkan membantu Bappeko dalam melakukan pengendalian rencana yang dibuatnya.

Faktor penghambat eksternal terakhir adalah adanya kepentingan-kepentingan pemerintah daerah dalam peningkatan ekonomi masyarakat dan pendapatan asli daerah sehingga pengendalian tidak berjalan. contohnya saja dalam pembangunan MOG padahal hal tersebut menyalahi RTRW tetapi hal tersebut sulit dilakukan pengendaliannya dan dihentikan karena adanya kepentingan dari pemerintah daerah itu sendiri dan kepentingan dari pengusaha, kuatnya kepatuhan terhadap struktur diatasnya membuat Bappeko Malang sulit melakukan pengendalian.

SIMPULAN DAN SARAN

1. Dapat disimpulkan kewenangan Bappeko dalam perencanaan, kordinasi dan pengendalian tata ruang kota adalah:
 - a) Tahapan dalam penyusunan RTRW Kota Malang merupakan bagian kewenangan yang dimiliki Bappeko. Semua tahapan telah dilakukan sesuai dengan prosedur yang ada, akan tetapi lemahnya peran serta instasnsi, masyarakat, dan swasta dalam proses perencanaan tata ruang dikarenakan instansi, masyarakat, dan swasta mempunyai program dan kepentingan yang berbeda-beda. sehingga perencanaan hanya bersifat sementara dan tidak terukur.
 - b) Kewenangan Kordinasi dilakukan Bappeko dalam Forum Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) Kota dan evaluasi RTRW. Akan tetapi kordinasi tidak berjalan dengan baik, hal ini disebabkan karena lemahnya kemampuan Bappeko menginterfensi instansi/dinas lain untuk melaksanakan/mengendalikan rencana yang telah dibuat dan kuatnya kepatuhan akan garis struktural di pemerintahan sehingga kordinasi yang dilakukan Bappeko terkesan tidak berjalan sesuai dengan perencanaan awal.
 - c) Kewenangan Pengendalian tata ruang yang dilakukan tidak berjalan dengan baik hal ini disebabkan karena Bappeko hanya menerima data dari hasil pemantauan, pelaporan dan penertiban yang dilakukan diluar struktur Bappeko sehingga evaluasi yang dilakukan Bappeko dalam jangka lima tahun sekali ini terkesan melegalkan penyimpangan-penyimpangan yang terjadi untuk dibenarkan dengan mengevaluasi dan merevisi rencana tata.

2. Terindikasi kendala-kendala disebabkan dari kendala internal maupun eksternal:
 - a. Kendala internal adalah kurangnya kemampuan sumber daya manusia dalam bidang melakukan kordinasi dan monitoring hal itu disebabkan karena struktur Bappeko tidak ada sub/bidang pengendalian untuk melakukan pengendalian terhadap rencana tata ruang kota yang telah dibuatnya.
 - b. Kendala eksternal adalah tidak adanya kejelasan teknis dan standard pedoman dalam pengendalian, sehingga pengendalian dilakukan oleh badan/intansi lain dan adanya kepentingan-kepentingan pemda untuk peningkatan PAD dan ekonomi masyarakat sehingga pengendalian yang dilakukan Bappeko tidak berjalan dikarena kuatnya kepatuhan akan garis struktur di pemerintahan daerah.

Adapun saran adalah sebagai berikut:

1. Perlu dikembangkan perencanaan yang benar-benar terukur tidak sekedar bersifat normatif.
2. Perlunya mengagendakan/menjadwal kordinasi secara terus menerus.
3. Perlu dirumuskan mekanisme pengendalian, karena pengendalian masih banyak dilakukan diluar organisasi Bappeko.
4. Melakukan perekrutan/pembinaan tentang kemampuan sumber daya manusia dalam bidang kordinasi maupun monitoring.
5. Perlunya penambahan sub/bidang pengendalian di dalam struktur Bappeko mengingat Bappeko tidak hanya merencanakan tetapi juga melakukan pengendalian sehingga perencanaan yang dibuatnya dapat dikendalikan.
6. Perlu kejelasan teknis yang baku dan standard pedoman dalam pengendalian.
7. Perlu adanya penegakan hukum tanpa pandang bulu terhadap pelanggaran rencana tata ruang.

DAFTAR PUSTAKA

- Alshuwaikhat, Habib M. 2008. *Developing Spatial Urban Planning Guidance for Achieving Sustainable Urban Development*. Department of City & Regional Planning. King Fahd University of Petroleum & Minerals. www.edgehill.ac.uk/gber/pdf/vol15/issue3/Article%205.pdf (diakses 25 Feb 2010)
- Amirullah dan Haris, Budiyo. 2004. *Pengantar Manajemen*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

- Anwar, A. dan Hadi, S. 1996. *Perencanaan pembangunan Wilayah dan Pedesaan*. Jakarta: Majalah Prisma.
- Darsono, Wisadirana. 2005. *Metode Penelitian dan Pedoman Skripsi; Untuk Ilmu Sosial*. Malang: UMM Press.
- Firman, Tommy. 1992. *Study Penataan Ruang Kawasan Strategis. Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*. Bandung; No.3;54-57.
- Handoko, T. Hani. 2003. *Manajemen*. Yogyakarta: BPFE.
- Hasibuan, Malayu S.P. 2007. *Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jannah, Raudatul. 2003. *Pembangunan Kapasitas Bappekot Banjarmasin Dalam Penerapan Perencanaan Partisipatif*. Malang: FIA-UB.
- Karmisa, Isa. Cs., 1990. *Kualitas Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Kartasasmita, G. 1997. *Administrasi Pembangunan; Perkembangan Pemikiran dan Prakteknya di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- LAN RI – DSE Jerman. 1999. *Modul Diklat Perencanaan dan Pembangunan Wilayah*. Jakarta.
- Manila, IGK. 1996. *Praktek Manajemen Pemerintahan*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Manullang, M. 1996. *Dasar-Dasar Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Miles, B. Mathew dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisa Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia Presss.
- Moleong, Lexy J. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. RemajaRosadakarya.
- Nasrullah. 1995. *Fungsi Bappeda Dalam Perencanaan Pembangunan di Daerah; Studi Penyusunan Perencanaan Operasional Tahunan di Kabupaten Dati II Pidie Propinsi Daerah Istimewa Aceh*. Malang: FIA-UB.
- Riyadi dan Bratakusumah, D.S. 2004. *Perencanaan Pembangunan Daerah; Strategi Mengenali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Rukmana, Nana, dkk. 1993. *Manajemen Pembangunan Prasarana Kota*. Jakarta: LP3ES.

- Sadyohutomo, Mulyono. MRCP. 2008. *Manajemen Kota dan Wilayah; Realita dan Tantangan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Siagian, S.P. 1994. *Manajemen Modern*. Jakarta: CV. Masagung.
- Soekartiwi. 1990. *Prinsip Dasar Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Sugiyono. 2007. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Sujarto, Djoko. 2003. *Pembangunan Kota Baru*. Jakarta: Gunung Agung.
- Suryokusumo, R. Ferry Anggoro. 2008. *Pelayanan Publik dan Pengelolaan Infrastruktur Perkotaan*. Yogyakarta: Sinergi Publisng
- Suryono, A. 2001. *Teori dan Isu Pembangunan*. Malang: Universitas Negeri Malang Press.
- Tafria, Desril. 2005. *Efektifitas Fungsi Bappeda Dalam Koordinasi Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Padang di Era Otonomi Daerah*. Malang: FIA-UB.
- Tarigan, Robinson. M.R.P. 2008. *Perencanaan Pembangunan Wilayah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Tjokroamidjojo. 1995. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.
- Wibawa, S. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Widodo, Joko. 2009. *Analisis Kebijakan Publik; Konsep dan Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Banyumedia Publishing.
- Wikantiyoso, Respati. 2005. *Paradigma Perencanaan dan Perencanaan Kota*. Malang: Group Konserfasi Arsitektur dan Kota.
- Wursanto, Ig. 2005. *Dasar-Dasar Ilmu Organisasi*. Yogyakarta: Andi Offset.

Undang-Undang:

- Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
- Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 Tentang sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2001 tentang RTRW Kota Malang tahun 2001-2011.
- Keputusan Walikota Malang Nomor 349 Tahun 2004 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Kota Malang.