

Pembangunan Pasar Modern Berdasarkan RTRW Kota Bandar Lampung¹ Oleh FX Sumarja²

Berdasarkan permintaan panitia penyelenggara, saya harus berbicara terkait dengan tiga hal: 1) Bagaimana Hukum Tata Ruang dan RTRW mengatur pendirian pasar modern?, 2) Apakah yang menjadi permasalahan dalam penerapan regulasi?, 3) Apakah pendirian pasar modern di bandar lampung saat ini sudah sesuai dengan zonasinya seperti yang tertuang dalam RTRW Kota Bandar Lampung?, maka berikut pembahasannya.

Terkait dengan tata ruang Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mengharuskan adanya rencana tata guna tanah hanya mengatur secara garis besar yaitu dalam Pasal 14 dan 15 UUPA. Pasal 14 hanya menentukan agar pemerintah membuat rencana umum penggunaan tanah untuk berbagai macam kepentingan masyarakat dan negara. Rencana umum tersebut kemudian dapat dijabarkan dalam bentuk yang lebih detail oleh Pemerintah Daerah (Propinsi dan Kabupaten/Kota). Pasal 15 hanya menentukan agar dalam penggunaan tanah tidak menimbulkan kerusakan bagi lingkungan hidup termasuk terpeliharanya tingkat kesuburan tanah. Demikian juga yang diatur di dalam UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang telah diganti dengan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, hanya mengatur secara garis besarnya. Dari dua pasal UUPA dan ketentuan dalam UUPR tersebut belum jelas mengenai model perencanaan penggunaan tanahnya. Mengingat istilah tata ruang lebih populer dibanding dengan tata guna tanah, maka bolehlah untuk berikutnya saya menyebut tata guna tanah dengan istilah tata ruang.

Terdapat perbedaan pendapat tentang kedudukan dari rencana tata ruang. Persoalannya apakah rencana tata ruang merupakan kegiatan yang berdiri sendiri ataukah merupakan bagian dari kegiatan pembangunan secara keseluruhan. Selama ini Pemerintah Indonesia menggunakan model perencanaan penataan wilayah termasuk tata ruang warisan dari Pemerintah Hindia Belanda. Memang model tersebut sudah mengalami perubahan/modifikasi, akan tetapi prinsip-prinsip yang digunakan masih sama. Dari pihak sekelompok perencana tata ruang menghendaki perubahan secara mendasar dengan mengembangkan suatu model yang berbeda dengan model yang digunakan selama ini. Terdapat dua model tata ruang yaitu model zoning dan terbuka³.

Model zoning, diartikan bahwa tanah/ruang di suatu wilayah/daerah/kota tertentu dibagi dalam beberapa zone penggunaan atas dasar kepentingan atau kegiatan atau usaha yang hendak dilakukan. Antara penggunaan untuk satu kepentingan atau kegiatan dengan lainnya ada garis pemisah yang tegas. Zone atau wilayah permukiman terpisah dari zone perdagangan. Begitu pula zone industri, zone perkantoran, zone pertanian, kehutanan dan kegiatan lainnya akan terpisah satu dengan lainnya. Pembagian tanah ke dalam beberapa wilayah/zone penggunaan tersebut tidak didasarkan pada fakta atau data tertentu di lapangan seperti data kemampuan tanah, keadaan sosial ekonomi penduduk. Model zoning

¹ Makalah disampaikan Diskusi Publik, *Menakar Pertumbuhan Pasar Modern – Minimarket dan Mall di Bandar Lampung*, Penyelenggara PMKRI Cabang Bandar Lampung, 9 Juni 2012.

² Pengajar Fakultas Hukum Universitas Lampung dan STIE Gentiaras Bandar Lampung

³ FX. Sumarja, *Hukum Tata Guna Tanah di Indonesia*, Bandar Lampung, Unila, 2008. hlm.

yang dikembangkan oleh Ernest W. Burgess untuk kota Chicago.⁴ Secara historis asal mula model zoning berasal dari Amerika Serikat, khususnya dalam kaitannya dengan pembentukan kota-kota. Model zoning memberikan gambaran betapa mutlaknyanya pemisahan antara zone penggunaan tanah yang satu dengan lainnya dalam model zoning. Prinsip Model zoning adalah kegiatan perencanaan tata ruang berdiri sendiri, konsekuensinya mendekati kegiatan yang lain. Terciptanya peta tata ruang merupakan tujuan dari perencanaan tata ruang.

Model terbuka, mempunyai arti bahwa satu ruang dalam satu wilayah tertentu tidak dibagi dalam zone-zone penggunaan sebagaimana dalam model zoning. Model terbuka menitikberatkan pada usaha-usaha untuk mencari lokasi yang sesuai bagi suatu kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah atau swasta. Untuk memperoleh lokasi yang sesuai, faktor-faktor tertentu harus diperhatikan antara lain: data kemampuan fisik tanah, keadaan sosial ekonomi masyarakat dan keadaan lingkungan hidup. Penamaan model terbuka diberikan oleh Ir. Horasman Sitanggang⁵, sedangkan ide model terbuka banyak dikemukakan oleh pejabat-pejabat dari Direktorat Tata Guna Tanah Ditjen Agraria Departemen Dalam Negeri.

Prinsip-prinsip yang digunakan dalam model terbuka perencanaan penggunaan tanah/ruang adalah:

- 1) Rencana penggunaan ruang tidak menggariskan kegiatan yang harus diletakkan, tetapi meletakkan kegiatan yang telah digariskan. Maksudnya bahwa kegiatan merencanakan penggunaan ruang bukan kegiatan yang berdiri sendiri, akan tetapi merupakan kegiatan lanjutan dari kegiatan di bidang lain, terutama bidang ekonomi. Jadi rencana penggunaan ruang baru ada apabila rencarta pembangunan, khususnya pembangunan bidang ekonomi sudah ditetapkan. Lebih lanjut para perencana pembangunan (ekonomi) dapat disebut sebagai pencipta kegiatan dan para perencana penggunaan ruang dapat disebut sebagai peletak kegiatan. Peletak kegiatan harus meletakkan setiap kegiatan pembangunan di lokasi tanah yang sesuai dengan jenis kegiatannya. Kesesuaian tersebut akan mencipatakan penggunaan tanah/ruang yang memenuhi asas optimal lestari.
- 2) Tersedianya peta penggunaan ruang/tanah bukan merupakan suatu tujuan. Peta penggunaan tanah berfungsi sebagai alat atau sarana untuk mencapai tujuan pembangunan secara keseluruhan yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- 3) Tanah/ruang itu sendiri tidak dapat memberikan suatu manfaat bagi manusia. Justru kegiatan yang ada di atas tanah/ruang yaitu pembangunan yang memberikan manfaat dan kemakmuran. Oleh karenanya kegiatan merencanakan tata ruang tidak bisa lepas dari kegiatan pembangunan secara keseluruhan.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut di atas tampak jelas bahwa kegiatan perencanaan tata ruang mempunyai kaitan yang erat dengan proses pembangunan. Bahkan dapat dikatakan bahwa rencana tata ruang merupakan salah satu bagian dari rencana pembangunan nasional. Namun demikian rencana tata ruang mempunyai kedudukan yang cukup penting karena tanpa adanya rencana tata ruang, maka peletakan kegiatan pembangunan akan tidak teratur (*'semrawut'*). Pada akhirnya perkembangan pembangunan itu sendiri akan terganggu.

Terkait Pendirian pasar modern, minimarket dan mall, telah diatur di dalam UUPA, UU Tata Ruang, Perpres No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan

⁴Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta: Universitas Terbuka, 1994

⁵Kompas 12 Januari 1982

Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, Permendag No. 53 Tahun 2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, Perda Kota Bandar Lampung No. 10 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Bandar Lampung Tahun 2011-2030) (sebelumnya diatur dalam Perda No 4 tahun 2004, untuk 2005-2015), dan Perwalikota Bandar Lampung No. 17 Tahun 2009 tentang Persyaratan dan Penataan Minimarket di Kota Bandar Lampung.

Perda Kota BL No. 10 tahun 2011, Pasal 53 mengatur bahwa Kawasan Perdagangan dan Jasa dibagi menjadi tiga (lihat Pasal 40 ayat (3)) meliputi:

- a. pasar tradisional;
- b. pusat perbelanjaan; dan
- c. toko modern.

Pengembangan pengelolaan pasar tradisional meliputi:

- a. pengembangan direncanakan pada pusat-pusat BWK dan lingkungan;
- b. melakukan penataan pasar tradisional di seluruh BWK agar dapat bersaing dengan toko-toko modern seperti minimarket dan supermarket;
- c. peningkatan kualitas pelayanan, diantaranya memperbaiki sistem sanitasi lingkungan, persampahan, ruang parkir, dan RTH;
- d. meningkatkan aksesibilitas menuju pasar tradisional baik pengembangan
- e. jaringan jalan maupun penyediaan moda transportasi;
- f. menyediakan areal parkir;
- g. menyediakan fasilitas yang menjamin pasar tradisional yang bersih, sehat, aman, tertib dan ruang publik yang nyaman; dan
- h. menyediakan ruang khusus untuk tempat berjualan pedagang kaki lima di sekitar pasar, agar tidak mengganggu kenyamanan dalam berbelanja.

Pengembangan pusat perbelanjaan meliputi:

- a. dipusatkan di kawasan pusat kota Tanjung Karang;
- b. pengembangan diarahkan pada penataan, peremajaan, dan pemantapan;
- c. mengembangkan pusat perbelanjaan baru di setiap SPPK yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat, daya dukung dan daya tampung lingkungan serta ketentuan peraturan perundangan yang berlaku; dan**
- d. menyediakan areal parkir seluas kebutuhan parkir, RTH, dan ruang untuk kegiatan sektor informal.

Pengembangan toko modern meliputi:

- a. pembangunan toko modern dibatasi dan kawasan yang diperkenankan akan diatur dalam peraturan walikota;**
- b. menyediakan areal parkir seluas kebutuhan parkir dan memperhatikan aksesibilitas keluar masuk kendaraan serta utilitas yang dibutuhkan; dan
- c. memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan pasar tradisional, usaha kecil, dan usaha menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan.

Rencana Sistem Pusat Pelayanan Kota

Pasal 19

(1) Rencana sistem pusat pelayanan kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) meliputi:

- a. pusat pelayanan kota (PPK);
- b. subpusat Pelayanan kota (SPPK); dan
- c. pusat lingkungan (PL).

(2) Pusat pelayanan kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:

- a. PPK Tanjung Karang dengan wilayah pelayanan seluruh kota yang berfungsi sebagai perdagangan dan jasa, kesehatan, simpul transportasi darat; dan
 - b. PPK Teluk Betung dengan wilayah pelayanan seluruh kota yang berfungsi sebagai pelabuhan utama, transportasi ekspor impor, pergudangan, perdagangan dan jasa, distribusi kolektor barang dan jasa, industri menengah dan kawasan pesisir;
- (3) Subpusat pelayanan kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:
- a. SPPK Kedaton dengan wilayah pelayanan Kecamatan Kedaton dan Rajabasa yang berfungsi sebagai Pusat Pendidikan Tinggi dan Budaya, Simpul Utama Transportasi Darat, perdagangan dan jasa, dan Permukiman Perkotaan;
 - b. SPPK Kemiling dengan wilayah pelayanan Kecamatan Kemiling dan Tanjung Karang Barat yang berfungsi sebagai kawasan pendidikan khusus (Kepolisian atau Sekolah Polisi Negara), agrowisata dan ekowisata, perdagangan dan jasa, kawasan lindung dan konservasi, permukiman/perumahan terbatas, pendidikan tinggi dan pusat olah raga;
 - c. SPPK Sukarame dengan wilayah pelayanan Kecamatan Sukarame dan Tanjung Senang yang berfungsi sebagai pendukung Pusat Pemerintahan Provinsi, pendidikan tinggi, Perdagangan dan Jasa, Permukiman/Perumahan, Industri Rumah Tangga, dan Konservasi/Hutan Kota;
 - d. SPPK Sukabumi dengan wilayah pelayanan Kecamatan Sukabumi dan Tanjung Karang Timur yang berfungsi sebagai kawasan industri menengah dan pergudangan, perdagangan & jasa, permukiman/perumahan, pendidikan tinggi; dan
 - e. SPPK Teluk Betung Utara dengan wilayah pelayanan Kecamatan Teluk Betung Utara dan Teluk Betung Barat yang berfungsi sebagai pusat pemerintahan kota, wisata alam dan bahari, pendidikan tinggi, industri pengolahan hasil perikanan laut dan minapolitan, perdagangan dan jasa, pusat pengolahan akhir sampah terpadu, resapan air dan pelabuhan perikanan;
- (4) PL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c meliputi:
- a. PL Rajabasa, Tanjung Senang, Tanjung Karang Barat, Teluk Betung Barat, dan Tanjung Karang Timur; dan
 - b. PL sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf a memiliki fungsi pelayanan tersier maupun pusat pelayanan lingkungan dan akan diatur lebih lanjut berdasarkan RDTR Kota.
- (5) Sistem pusat pelayanan didukung oleh prasarana, sarana dan utilitas yang disesuaikan dengan masing-masing hirarki pelayanan.
- Peluang pemberian izin pusat perbelanjaan dan toko modern di Kota Bandar Lampung terbuka berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (3) huruf c⁶ dan Pasal 53 ayat (4) huruf a⁷ Jo. Pasal 19 ayat (3) Perda 10 Tahun 2011.

⁶ “mengembangkan pusat perbelanjaan baru di setiap SPPK yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat, daya dukung dan daya tampung lingkungan serta ketentuan peraturan perundangan yang berlaku”

⁷ “pembangunan toko modern dibatasi dan kawasan yang diperkenankan akan diatur dalam peraturan walikota. Perwali yang dimaksud adalah Perwali No. 17 Tahun 2009.

Pasal 2 Perwalikota No. 17 Tahun 2009 mengatur bahwa: Pembangunan Minimarket harus memenuhi ketentuan sebagai berikut :

- a. Lokasi pendirian Minimarket mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Bandar Lampung dan Rencana Detail Ruang Kota (RDTRK) Bandar Lampung;
- a. Bangunan tidak melanggar Garis Sempadan Bangunan (GSB);
- b. Menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 60 m² (enam puluh meter per segi) luas lantai penjualan Pusat Perbelanjaan dan/ atau Toko Modern; dan
- d. Memiliki luas lantai penjualan kurang dari 400 m² (empat ratus meter per segi);
- e. Minimarket dapat berdiri pada lokasi jalan arteri dan jalan kolektor dan tidak diperkenankan pada jalan lokal dan lingkungan, kecuali pada kompleks perumahan;
- f. Minimarket hanya dapat didirikan pada radius minimal 60 (enam puluh) meter dari as tikungan jalan/persimpangan dan jembatan pada ruas jalan arteri dan jalan kolektor, kecuali yang berada pada kompleks pertokoan/pusat perbelanjaan dan memiliki lahan parkir yang memadai.
- g. Pendirian minimarket pada kompleks perumahan berada pada fasilitas umum yang telah ditetapkan dalam site plan;
- h. Pada lokasi pendirian minimarket hanya diperkenankan maksimal 4 (empat) unit minimarket dalam radius 100 meter dengan jarak antar lokasi minimal 1 (satu) kilometer;
- i. Usaha Minimarket harus berjarak radius 500 (lima ratus) meter dari Pasar Tradisional dan berjarak radius 250 (dua ratus lima puluh) meter dari warung/pedagang eceran yang berlokasi pada jalan lokal dan jalan lingkungan.

Berdasarkan ketentuan yang berlaku, maka pemberian izin pembangunan Pasar Modern (toko modern, minimarket, mall) di Bandar Lampung telah sesuai dengan ketentuannya. Hanya saja perlu diperhatikan apakah ketentuannya itu sendiri (baik Perda maupun Perwali) sudah benar, perlu kajian lebih lanjut. Jika dikaitkan dengan kegiatan perencanaan tata ruang yang ada di Bandar Lampung, maka RTRW Kota Bandar Lampung mengacu pada model terbuka.

Oleh karena RTRW Kota Bandar Lampung didasarkan pada model terbuka, lebih lanjut yang perlu mendapat perhatian adalah bagaimana menerapkan regulasi itu? Atau dengan kalimat lain bagaimanakah menempatkan proyek pembangunan (pasar modern) sesuai dengan daya dukung lingkungan yang ada?. Jangan sampai pembangunan pasar modern menyebabkan pedagang kecil gulung tikar, menyebabkan kemacetan lalulintas, pencemaran lingkungan, dsb. Artinya dalam penerapan aturan/regulasi pemerintah daerah disarankan harus hati-hati dan cermat agar tidak menimbulkan dampak negatif, baik terhadap lingkungan alam, sosial dan budaya.

mmmmmmmmmmmmmmmmmm