

Penilaian kesesuaian pemanfaatan ruang melalui mekanisme pernyataan mandiri berdasarkan Rencana Detail Tata Ruang di Kabupaten Pasuruan

Assessment of spatial compliance through self-declaration mechanisms based on the detailed spatial plan in Pasuruan Regency

Ruwanda Destory Dwi Bintoro^{1*}, Susilo Widiyantoro¹, Sutaryono¹, Widhiana Hestining Puri¹, dan Tunjung Fitra Wijanarko¹

¹Sekolah Tinggi Pertahanan Nasional, Sleman, Yogyakarta, Indonesia

*Email korespondensi: ruwanda.destory@gmail.com

Abstrak. Pertumbuhan Usaha Mikro dan Kecil (UMK) di Kabupaten Pasuruan meningkat pesat seiring penerapan perizinan berusaha melalui mekanisme pernyataan mandiri (*self-declare*). Namun, ditemukan pelanggaran pemanfaatan ruang melalui pernyataan mandiri secara nasional sebanyak 815 lokasi usaha. Penelitian ini bertujuan menilai kesesuaian izin pemanfaatan ruang melalui pernyataan mandiri terhadap RDTR, mengidentifikasi faktor penyebab ketidaksesuaian, serta merumuskan alternatif solusi terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang. Metode yang digunakan adalah *mixed method*, dengan data dari studi dokumen, survei, dan wawancara. Populasi penelitian adalah pernyataan mandiri yang telah mengajukan KRK tahun 2024 pada wilayah RDTR terintegrasi OSS. Sampel menggunakan metode sampling jenuh, dan informan dipilih secara *purposive sampling*. Analisis dilakukan terhadap 40 lokasi sampel dan analisis tematik terhadap hasil wawancara. Penelitian menunjukkan ketidaksesuaian terhadap ketentuan penggunaan sebesar 57,5%, terhadap ketentuan intensitas pemanfaatan ruang sebesar 47,5%, terhadap tata bangunan sebesar 77,5%, dan terhadap ketentuan khusus LP2B sebesar 7,5%. Ketidaksesuaian pemanfaatan ruang disebabkan oleh ketidaktepatan jenis usaha dengan peruntukan ruang, ketidakpatuhan terhadap izin, perbedaan peta dasar, kesalahan penetapan zona, keterbatasan PPNS, serta ketiadaan regulasi daerah. Solusi yang diusulkan meliputi sosialisasi penataan ruang, kebijakan satu peta, peningkatan partisipasi masyarakat, dan percepatan penyusunan regulasi

pengendalian pemanfaatan ruang. Mekanisme self-declare berpotensi menghasilkan ketidaksesuaian pemanfaatan ruang apabila tidak diikuti pengawasan dan verifikasi yang memadai.

Kata Kunci: Pengendalian Pemanfaatan Ruang; Pernyataan Mandiri; Rencana Detail Tata Ruang

Abstract. The rapid growth of micro and small enterprises (MSEs) in Pasuruan Regency has been driven by the implementation of business licensing facilitation through a self-declaration mechanism. However, 815 cases of spatial utilization violations associated with self-declaration mechanisms have been identified nationwide. This study aims to assess the conformity of spatial utilization permits issued through self-declaration mechanisms with the Detailed Spatial Plan (RDTR), identify the factors contributing to non-compliance, and formulate alternative solutions to address spatial utilization violations. The study employed a mixed-method approach using data obtained from document reviews, field surveys, and stakeholder interviews. The research population consisted of self-declaration applications that had obtained Spatial Utilization Suitability Approval (KRK) in 2024 within RDTR areas integrated with the Online Single Submission (OSS) system. Samples were selected using a saturated sampling technique, while informants were chosen through purposive sampling. The analysis was conducted on 40 sample locations and complemented by thematic analysis of interview results. The findings indicate non-compliance with land-use provisions in 57.5% of cases, spatial intensity regulations in 47.5%, building regulations in 77.5%, and specific Sustainable Food Agricultural Land (LP2B) provisions in 7.5%. These non-compliances were caused by mismatches between business activities and designated land-use functions, non-adherence to permit requirements, discrepancies in base maps, zoning designation errors, limited capacity of Civil Servant Investigators (PPNS), and the absence of supporting local regulations. Proposed solutions include spatial planning awareness programs, implementation of the One Map Policy, enhancement of community participation, and acceleration of spatial utilization control regulations. The study concludes that self-declaration mechanisms may lead to spatial utilization non-compliance if they are not supported by adequate supervision and verification procedures.

Keywords: Detailed Spatial Plan; Self-declaration; Spatial Utilization Control

1. Pendahuluan

Pertumbuhan ekonomi dan keberlanjutan ekosistem menjadi isu yang sedang hangat dibicarakan di berbagai negara mengingat salah satu *tujuan Sustainable Development Goals* (SDGs) ke-8 berkaitan dengan pemberian pekerjaan layak serta pertumbuhan ekonomi sedangkan SDGs ke-15 lebih berfokus pada keberlanjutan ekosistem lingkungan. Untuk menyelaraskan keduanya maka perlu adanya pemberian izin usaha yang berwawasan

terhadap lingkungan, karena segala bentuk kegiatan usaha harus memperhatikan dampak yang akan timbul bagi lingkungan sekitarnya [1]. Sehingga keseimbangan antara keberlanjutan ekonomi dan lingkungan dapat tercapai [2]. Di Indonesia, perizinan berusaha dilakukan berbasis risiko dengan menganalisis tingkat risiko dari jenis kegiatan usaha yang akan dilakukan melalui sistem OSS. Sehingga diharapkan mampu membuat izin usaha yang diterbitkan akan lebih tepat dan terukur [3].

Pelaksanaan perizinan berusaha berbasis risiko mewajibkan terpenuhinya persyaratan dasar yang berupa kesesuaian lokasi usaha dengan rencana tata ruang, persetujuan lingkungan, serta Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) dan Sertifikat Laik Fungsi (SLF) sebagaimana diatur dalam Pasal 5 PP Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Persetujuan lingkungan bagi Usaha Kecil dan Mikro (UMK) dilakukan dengan cara membuat Surat Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup (SPPL) sebagaimana diatur dalam Pasal 7 PP Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam hal pembuatan dokumen PBG dan SLF, para pelaku UMK wajib mempunyai Keterangan Rencana Kabupaten (KRK) yang dibuat sesuai dengan dokumen rencana tata ruang di wilayah setempat, hal ini sebagaimana diatur pada Pasal 19 PP Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung. Sementara itu, kesesuaian lokasi usaha terhadap rencana tata ruang dilakukan melalui pembuatan pernyataan mandiri yang dibuat sepihak oleh pelaku UMK. Di dalam pernyataan mandiri tersebut disebutkan bahwa lokasi usaha telah sesuai dengan rencana tata ruang sesuai Pasal 115 PP Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Pemberlakuan mekanisme pernyataan mandiri bagi pelaku UMK pada prinsipnya dilakukan oleh pemerintah untuk memberikan kemudahan berusaha bagi pelaku UMK. Diharapkan perlindungan hukum terhadap UMK tetap dapat terpenuhi, di lain sisi dapat memberikan dorongan untuk bersaing baik dalam sektor nasional maupun internasional yang tentunya akan berdampak pada peningkatan pertumbuhan ekonomi Indonesia [4].

Kemudahan persyaratan izin usaha di sektor UMK memperlihatkan upaya pemerintah dalam keberpihakan pemerintah dalam mewujudkan *good governance* untuk layanan publik pada aspek keadilan, partisipasi dan efisiensi [5], serta bentuk keberpihakan pemerintah dalam mendukung perkembangan sektor UMK [6]. Meskipun hal tersebut akan memberikan peluang munculnya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang yang dilakukan oleh UMK dikarenakan ketidaktahuan ataupun kurang pahamiannya mengenai rencana tata ruang yang berlaku [7]. Ketidaksesuaian pemanfaatan ruang dapat diminimalisir dengan adanya pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang. Pengendalian pemanfaatan ruang memegang peran vital dalam memastikan segala kegiatan yang dilakukan dalam suatu wilayah sesuai dengan perencanaan yang telah dibuat [8]. Meskipun dalam kenyataannya pelaksanaan kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang belum optimal dilakukan di Indonesia. Data dari Direktorat Jenderal Pengendalian dan Penertiban Tanah dan Ruang Kementerian ATR/BPN menunjukkan bahwa dari penilaian terhadap 1.238 lokasi yang mengajukan pernyataan mandiri terdapat 815 (65,83%) masuk dalam kategori tidak sesuai, 283 dikategorikan sesuai (22,86%) dan 140

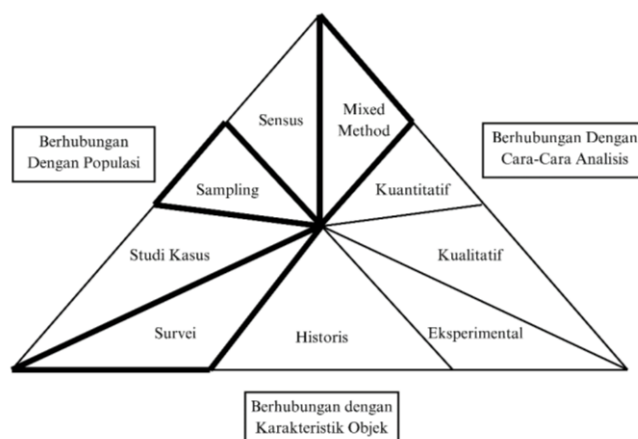
tidak bisa dinilai (11,31%). Sementara itu, Juru Bicara Kementerian Investasi/BKPM pada artikel yang dirilis oleh Kementerian Komunikasi dan Digital (Komdigi) menyatakan bahwa hingga 20 Maret 2024 terdapat 8.012.118 Nomor Induk Berusaha dari UMK yang telah terbit [9]. Hal tersebut memperlihatkan bahwa masih banyak lokasi usaha melalui pernyataan mandiri yang belum dilakukan penilaian. Terlebih di dalam Juknis Penilaian Pelaksanaan KKPR dan Penilaian PM UMK Nomor. 3/JUKNIS-700 TU.01/VI/2023 disebutkan bahwa prioritas penilaian dilakukan terhadap jenis kegiatan usaha dengan risiko tinggi, menengah tinggi atau jika terdapat aduan dari masyarakat.

Di Kabupaten Pasuruan, jumlah UMK terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Sekretaris Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kabupaten Pasuruan mengungkapkan bahwa pertumbuhan UMK di Kabupaten Pasuruan dari tahun 2016 hingga tahun 2017 mengalami peningkatan sebesar 5.550 unit usaha [10]. Sementara di tahun 2024 tercatat sebanyak 247.916 unit usaha dengan 237.352 merupakan usaha mikro dan 10.564 masuk dalam kategori usaha kecil [11], sehingga menjadikan sektor UMK menguasai 99,8% dari total usaha ekonomi yang ada di Kabupaten Pasuruan [12]. Hal tersebut disebabkan oleh dampak perkembangan wilayah di sekitar Kabupaten Pasuruan sehingga banyak kegiatan industri dan arus urbanisasi pelaku UMK ke Kabupaten Pasuruan yang tidak hanya menimbulkan peningkatan ekonomi melainkan juga permasalahan tata ruang di Kabupaten Pasuruan salah satunya dengan pemanfaatan ruang terbuka hijau sebagai tempat usaha [13]. Selain itu, pemanfaatan lahan pertanian untuk kegiatan pertokoan membuat banyaknya alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Pasuruan [14]. Apabila hal tersebut tidak diimbangi dengan penegakan pengendalian pemanfaatan ruang dapat berpotensi menimbulkan maraknya pelanggaran pemanfaatan ruang di Kabupaten Pasuruan.

Berdasarkan berbagai uraian yang dijelaskan, urgensi penelitian muncul. Penelitian ini menganalisis (1) tingkat kesesuaian izin pemanfaatan ruang melalui pernyataan mandiri yang telah diajukan KRK Tahun 2024 terhadap dokumen berdasarkan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) di Kabupaten Pasuruan yang telah terintegrasi dengan sistem OSS, (2) faktor penyebab terjadinya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang, dan (3) alternatif solusi terhadap problematika pelanggaran pemanfaatan ruang di Kabupaten Pasuruan.

2. Metode

Penelitian ini mengadopsi metode penelitian wilayah kontemporer oleh Yunus (2010) yang dijabarkan dalam segitiga metode penelitian utama seperti diperlihatkan pada Gambar 1.



Gambar 1. Segitiga metode penelitian utama [15].

Analisis data dengan metode *mixed-method approach*, yaitu penggabungan antara teknis analisis kuantitatif dengan kualitatif [15]. Kuantitatif yang dimaksud dalam hal ini adalah kuantitatif deskriptif menggunakan tabel untuk melihat frekuensi yang muncul pada data penelitian [16]. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Pasuruan pada wilayah yang telah mempunyai RDTR terintegrasi dengan sistem OSS yaitu RDTR WP Grati, WP Wonorejo, WP Gempol dan BWP Pandaan. Populasi dalam penelitian ini adalah pernyataan mandiri yang telah diajukan KRK tahun 2024. Teknik pengambilan sampel menggunakan sampling jenuh dengan mengambil semua populasi sebagai sampel [15]. Penentuan informan menggunakan teknik *purposive sampling* terdiri dari Kepala Bidang Tata Ruang pada Dinas Sumber Daya Air, Cipta Karya dan Tata Ruang (SDACITA) Kabupaten Pasuruan, Kepala Bidang Penegakan Perundang-Undangan Daerah pada Satpol PP Kabupaten Pasuruan, dan Staf Bidang Tata Ruang pada Dinas SDACITA Kabupaten Pasuruan yang menangani pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang.

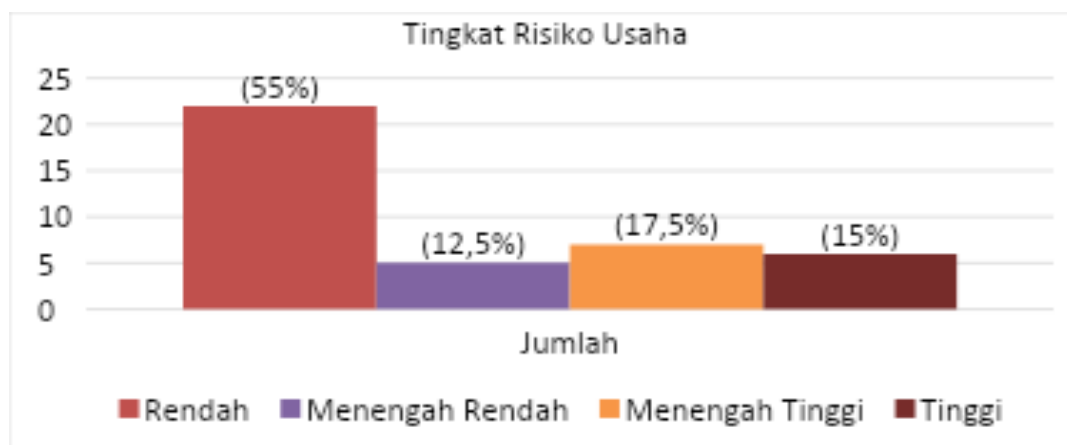
Data Primer yang digunakan dalam kajian ini meliputi data KDB, KLB, KDH, Tinggi bangunan, GSB dan jarak antar bangunan yang diperoleh dari hasil observasi serta informasi mengenai pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang di dari informan hasil wawancara terstruktur. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi Peta RDTR pada wilayah penelitian, peta lokasi permohonan pernyataan mandiri yang telah diajukan KRK tahun 2024, Perda RDTR pada wilayah penelitian, laporan kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang, laporan kinerja pengawasan penyelenggaraan penataan ruang, dan peta foto udara di lokasi kajian.

3. Hasil penelitian dan pembahasan

3.1. Kesesuaian izin pemanfaatan ruang melalui pernyataan mandiri berdasarkan RDTR di Kabupaten Pasuruan

Pada tahun 2024 tercatat sebanyak 40 permohonan KRK melalui mekanisme pernyataan mandiri yang diajukan pelaku UMK. Dari 40 lokasi usaha tersebut, dapat diklasifikasi berdasarkan tingkat risiko usaha sebagaimana diatur dalam PP Nomor 5 Tahun 2021. Tingkat

risiko menentukan skala prioritas pelaksanaan verifikasi yang wajib dilakukan oleh pemerintah daerah. Berdasarkan Juknis Penilaian Pernyataan Mandiri UMK Nomor 3/JUKNIS-700 TU.01/VI/2023, usaha dengan kategori risiko menengah tinggi dan tinggi harus menjadi prioritas utama dalam penilaian kesesuaian ruang.

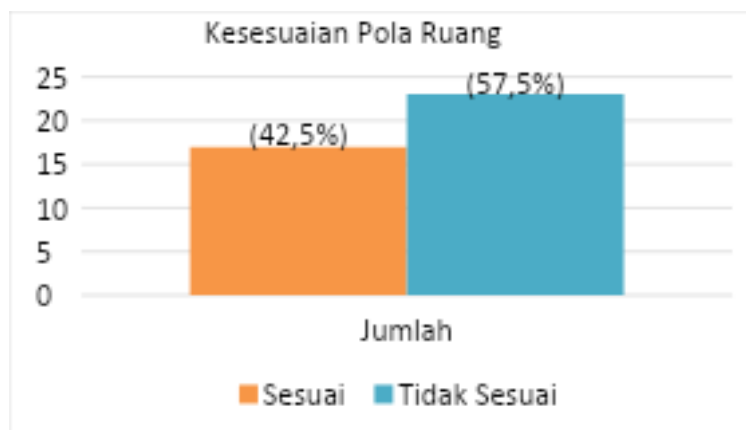


Gambar 2. Tingkat risiko usaha permohonan KRK melalui mekanisme *self-declare*.

Pada Gambar 2, terdapat 13 lokasi usaha yang seharusnya menjadi prioritas untuk dilakukan penilaian oleh pemerintah daerah. Meskipun demikian, penilaian juga dapat dilakukan terhadap skala risiko lainnya, sesuai dengan pembagian prioritas yang tercantum dalam Juknis Penilaian Pernyataan Mandiri UMK. Adapun dari hasil survei yang telah dilakukan untuk melihat kondisi eksisting kegiatan usaha maupun bangunan usaha pada lokasi penelitian menunjukkan bahwa dari 40 lokasi usaha sebanyak 34 lokasi usaha sudah terbangun dan 6 lokasi belum terbangun, sementara berdasarkan kondisi kegiatan usaha menunjukkan sebanyak 26 lokasi sudah menjalankan kegiatan usahanya dan 14 lokasi usaha belum berjalan. Apabila kondisi ini dikaitkan dengan Pasal 37 Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2021, yang menyatakan bahwa penilaian terhadap pernyataan mandiri (*self-declare*) UMK wajib dilakukan paling lambat satu tahun sejak dokumen diajukan, maka hal ini menimbulkan tantangan dalam implementasi, khususnya pada lokasi usaha yang belum terbangun. Lokasi-lokasi semacam ini sulit dinilai karena belum ada bukti fisik yang dapat diverifikasi di lapangan. Adapun Penilaian tingkat kesesuaian dilakukan terhadap empat aspek utama, mulai dari ketentuan penggunaan lahan, ketentuan intensitas pemanfaatan ruang, ketentuan tata bangunan serta ketentuan khusus terhadap LP2B. Hasil analisis ini menghasilkan dua kategori, yakni “sesuai” atau “tidak sesuai.” Jika suatu lokasi usaha menunjukkan kesesuaian hanya pada sebagian aspek, maka tetap dikategorikan sebagai “tidak sesuai.” Ketentuan ini merujuk pada Juknis Penilaian Pernyataan Mandiri UMK.

3.1.1. Tingkat kesesuaian terhadap ketentuan rencana peruntukan ruang. Berdasarkan hasil analisis spasial terhadap lokasi usaha menghasilkan sejumlah temuan yang menggambarkan tingkat kesesuaian lokasi dengan pola ruang pada masing-masing RDTR. Rujukan utama dalam

menentukan tingkat kesesuaian terhadap pola ruang adalah matriks ITBX yang berisi klasifikasi pemanfaatan ruang sesuai peruntukannya.



Gambar 3. Distribusi kesesuaian pola ruang.

Hasil analisis pada Gambar 3 menunjukkan bahwa dari 40 lokasi usaha, sebanyak 23 lokasi usaha atau 57,5% berada pada zona yang tidak sesuai. Dari 23 lokasi tersebut, sebanyak 18 lokasi atau 45% masuk dalam kategori tidak sesuai sebagian. Artinya, sebagian area usaha berada di zona yang diperbolehkan dan sebagian lainnya berada di zona yang dilarang. Sementara itu, terdapat 5 lokasi usaha atau 12,5% yang sepenuhnya berada pada zona tidak diperbolehkan atau dengan kode (X) pada matriks ITBX. Adapun sisanya, sebanyak 17 lokasi usaha atau 42,5%, masuk dalam kategori sesuai. Ini menunjukkan bahwa kegiatan usaha di lokasi tersebut telah sesuai sepenuhnya dengan jenis kegiatan yang diperbolehkan dalam zona peruntukannya.

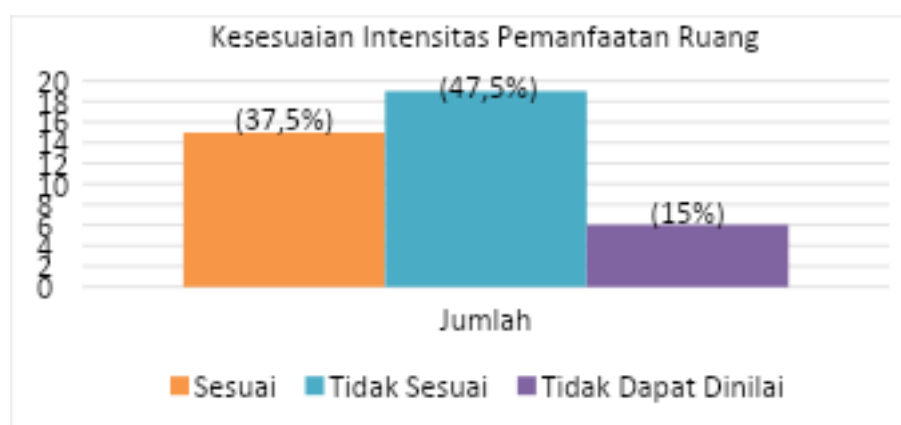
Tabel 1. Kesesuaian lokasi usaha berdasarkan peruntukan ruang.

No	Peruntukan Ruang	Sesuai	Tidak Sesuai	Sesuai Sebagian
1	Kawasan Peruntukan Industri	6 Lokasi	-	7 Lokasi
2	Perdagangan dan Jasa Skala Kota	2 Lokasi	-	1 Lokasi
3	Perdagangan dan Jasa Skala Sub BWP	-	-	2 Lokasi
4	Perdagangan dan Jasa Skala SWP	2 Lokasi	-	-
5	Perdagangan dan Jasa Skala WP	1 Lokasi	-	5 Lokasi
6	Perlindungan Setempat	-	1 Lokasi	-
7	Perumahan Kepadatan Tinggi	5 Lokasi	3 Lokasi	3 Lokasi
8	SPU Skala Kelurahan	1 Lokasi	-	-
9	Taman Kelurahan	-	1 Lokasi	-

Dari Tabel 1 dapat terlihat bahwa paling banyak kesesuaian terjadi pada kawasan peruntukan industri mengingat kawasan peruntukan industri disiapkan untuk mengakomodir kegiatan pemanfaatan ruang yang berkaitan dengan kegiatan usaha, sehingga banyak jenis KBLI yang dapat diizinkan untuk terlaksana pada kawasan tersebut. Sementara itu ketidaksesuaian

terjadi paling banyak juga terjadi pada kawasan peruntukan industri dengan kondisi paling banyak adalah “sesuai sebagian”. Hal ini dikarenakan deliniasi lokasi usaha yang diajukan oleh pelaku UMK melebihi batas zona kawasan industri yang telah ditetapkan dalam RDTR. Hal tersebut membuat sebagian area lokasi usaha masuk dalam zona yang tidak diperbolehkan untuk kegiatan usaha dengan KBLI yang diajukan. Kesimpulan bahwa area yang masuk dalam kategori “sesuai sebagian” disimpulkan sebagai “tidak sesuai” mengacu pada Juknis Nomor. 3/JUKNIS-700 TU.01/VI/2023. Selain itu ketidaksesuaian secara keseluruhan paling banyak terjadi pada zona perumahan kepadatan tinggi. Hal ini dikarenakan zona perumahan kepadatan tinggi di desain sebagai zona hunian, sementara itu banyak UMK yang memanfaatkan lahan hunian sekaligus sebagai tempat usaha sehingga terdapat beberapa KBLI yang diakomodir untuk berada dalam zona tersebut.

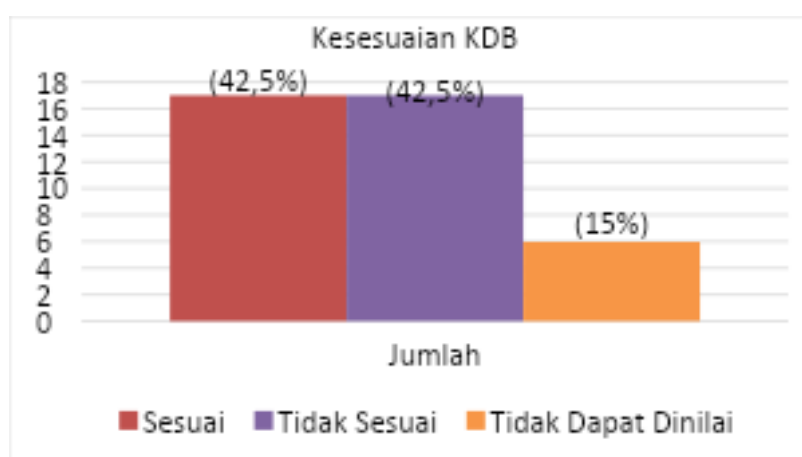
3.1.2. Tingkat kesesuaian terhadap ketentuan intensitas pemanfaatan ruang. Kesesuaian intensitas pemanfaatan ruang dinilai dengan membandingkan parameter fisik di setiap lokasi usaha dengan ketentuan dalam peraturan zonasi RDTR.



Gambar 4. Distribusi kesesuaian intensitas pemanfaatan ruang.

Berdasarkan Gambar 4, dari 40 lokasi usaha, terdapat 6 lokasi usaha atau 15% tidak dapat dinilai. Hal ini disebabkan belum adanya bangunan yang dibangun pada lokasi tersebut. Sebanyak 15 lokasi usaha atau 37,5% masuk dalam kategori sesuai dengan ketentuan intensitas pemanfaatan ruang. Sementara itu, 19 lokasi usaha atau 47,5% dinyatakan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku. Temuan ini menunjukkan bahwa hampir separuh pelaku UMK di wilayah penelitian belum mematuhi ketentuan intensitas ruang. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pemahaman terhadap aturan zonasi atau keterbatasan lahan yang dimilikinya sehingga cenderung memaksimalkan pembangunan pada area lahan yang dimilikinya [17]. Kegagalan dalam menjaga keseimbangan antara bangunan dan ruang terbuka ini akan berdampak pada menurunnya kualitas lingkungan [18]. Rincian analisis berdasarkan tiga aspek utama dalam penilaian kesesuaian intensitas pemanfaatan ruang disajikan sebagai berikut.

a. Koefisien Dasar Bangunan (KDB). Analisis dilakukan dengan mengukur perbandingan antara luas lantai dasar bangunan yang dibangun pelaku usaha dengan total luas lahan pada lokasi usaha yang dimohonkan [19]. KDB berfungsi untuk membatasi ruang terbangun agar tidak melebihi kapasitas lahan, sekaligus menjaga keseimbangan lingkungan dan ketersediaan ruang terbuka.



Gambar 5. Distribusi kesesuaian KDB.

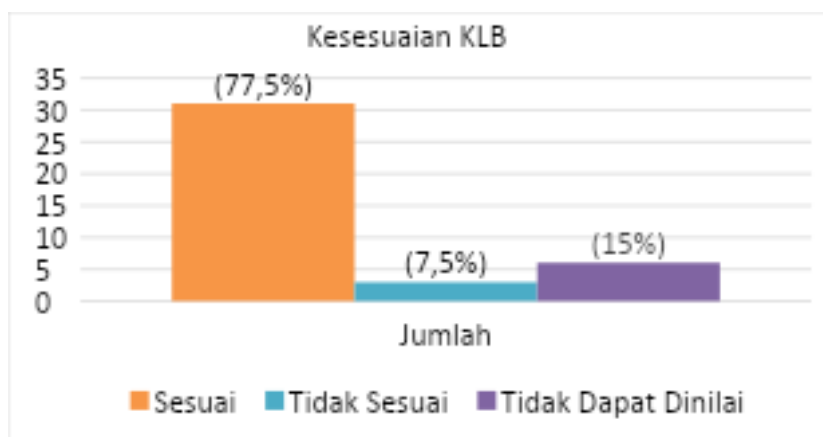
Tabel 2. Kesesuaian KDB berdasarkan peruntukan ruang.

No	Peruntukan Ruang	Batas KDB	Sesuai	Tidak Sesuai	Tidak Dapat Dinilai
1	Kawasan Peruntukan Industri	60%	8 Lokasi	4 Lokasi	1 Lokasi
2	Perdagangan dan Jasa Skala Kota	60%	2 Lokasi	1 Lokasi	-
3	Perdagangan dan Jasa Skala Sub BWP	60%	2 Lokasi	-	-
4	Perdagangan dan Jasa Skala SWP	60%	1 Lokasi	1 Lokasi	-
5	Perdagangan dan Jasa Skala WP	60%	-	2 Lokasi	4 Lokasi
6	Perlindungan Setempat	-	-	1 Lokasi	-
7	Perumahan Kepadatan Tinggi	70%	3 Lokasi	7 Lokasi	1 Lokasi
8	SPU Skala Kelurahan	60%	-	1 Lokasi	-
9	Taman Kelurahan	10%	1 Lokasi	-	-

Berdasarkan Gambar 5 dan Tabel 2, dari 40 lokasi usaha yang ada, sebanyak 17 lokasi melampaui batas maksimal KDB sebagaimana ditetapkan dalam peraturan zonasi RDTR masing-masing wilayah. Dengan demikian, sebesar 42,5% dari total sampel melanggar ketentuan teknis intensitas pemanfaatan ruang pada aspek KDB. Pelanggaran ini menunjukkan bahwa banyak pelaku usaha memaksimalkan penggunaan lahan secara horizontal demi efisiensi kegiatan usahanya. Hal ini dapat terlihat berdasarkan pengamatan

secara fisik bangunan di lapangan serta dengan melihat pada dokumen siteplan pada lokasi usaha yang telah mempunyai siteplan.

b. Koefisien Lantai Bangunan (KLB). Analisis dilakukan dengan melihat rasio antara total luas seluruh lantai bangunan dengan luas total lahan pada lokasi usaha [19]. Parameter ini berfungsi sebagai instrumen pengendalian intensitas vertikal pemanfaatan ruang.



Gambar 6. Distribusi kesesuaian KLB.

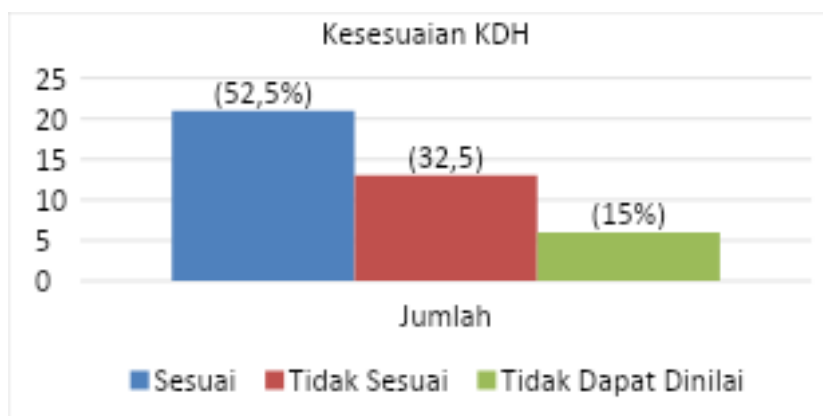
Tabel 3. Kesesuaian KLB berdasarkan peruntukan ruang.

No	Peruntukan Ruang	Batas KLB	Sesuai	Tidak Sesuai	Tidak Dapat Dinilai
1	Kawasan Peruntukan Industri	2.4	12 Lokasi	-	1 Lokasi
2	Perdagangan dan Jasa Skala Kota	6.0/10.0	3 Lokasi	-	-
3	Perdagangan dan Jasa Skala Sub BWP	2.4	2 Lokasi	-	-
4	Perdagangan dan Jasa Skala SWP	2.4	2 Lokasi	-	-
5	Perdagangan dan Jasa Skala WP	2.4	1 Lokasi	1 Lokasi	4 Lokasi
6	Perlindungan Setempat	-	-	1 Lokasi	-
7	Perumahan Kepadatan Tinggi	2.1	10 Lokasi	-	1 Lokasi
8	SPU Skala Kelurahan	1.8	-	1 Lokasi	-
9	Taman Kelurahan	0.2	1 Lokasi	-	-

Berdasarkan Gambar 6 dan Tabel 3, dari 40 lokasi usaha, terdapat 3 lokasi usaha atau 7,5% tidak memenuhi ketentuan KLB. Sementara itu, sebanyak 37 lokasi usaha atau 92,5% dinyatakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Temuan ini menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan terhadap KLB relatif lebih tinggi dibandingkan KDB. Hal ini disebabkan karena

sebagian besar pelaku UMK hanya membangun satu lantai dan tidak mengembangkan bangunan secara vertikal.

c. *Koefisien Dasar Hijau (KDH)*. Analisis dilakukan dengan menunjukkan persentase minimum lahan yang harus tetap terbuka dan mampu meresapkan air ke dalam tanah [19]. Dalam konteks perubahan iklim, keterbatasan ruang hijau dapat memperburuk kondisi lingkungan melalui peningkatan suhu, banjir lokal, dan penurunan kualitas hidup [18].



Gambar 7. Distribusi kesesuaian KDH.

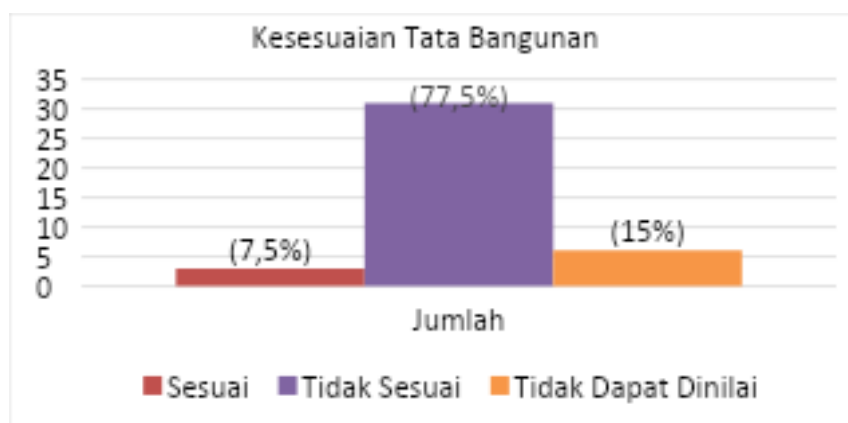
Tabel 4. Kesesuaian KDH berdasarkan peruntukan ruang.

No	Peruntukan Ruang	Batas KDH	Sesuai	Tidak Sesuai	Tidak Dapat Dinilai
1	Kawasan Peruntukan Industri	10%	8 Lokasi	4 Lokasi	1 Lokasi
2	Perdagangan dan Jasa Skala Kota	10%	2 Lokasi	1 Lokasi	-
3	Perdagangan dan Jasa Skala Sub BWP	10%	1 Lokasi	1 Lokasi	-
4	Perdagangan dan Jasa Skala SWP	10%	2 Lokasi	-	-
5	Perdagangan dan Jasa Skala WP	10%	1 Lokasi	1 Lokasi	4 Lokasi
6	Perlindungan Setempat	80%	-	1 Lokasi	-
7	Perumahan Kepadatan Tinggi	10%	6 Lokasi	4 Lokasi	1 Lokasi
8	SPU Skala Kelurahan	10%	-	1 Lokasi	-
9	Taman Kelurahan	80%	1 Lokasi	-	-

Berdasarkan Gambar 7 dan Tabel 4, Dari 40 lokasi usaha, terdapat 13 lokasi atau 32,5% tidak memenuhi ketentuan minimal KDH. Sementara itu, 21 lokasi usaha atau 52,5% dinyatakan sesuai dengan ketentuan RDTR. Temuan ini menunjukkan bahwa sekitar sepertiga pelaku UMK cenderung mengabaikan aspek lingkungan dalam pembangunan tapak usaha. Banyak

dari mereka membangun secara menyeluruh di atas lahan yang dimiliki tanpa menyisakan ruang terbuka hijau sesuai ketentuan tata ruang. Ketidaksesuaian terhadap KDH umumnya disebabkan oleh tingginya kebutuhan ruang dan terbatasnya luasan lahan. Hal ini mendorong pelaku usaha untuk memanfaatkan seluruh area lahan demi kepentingan usaha utama.

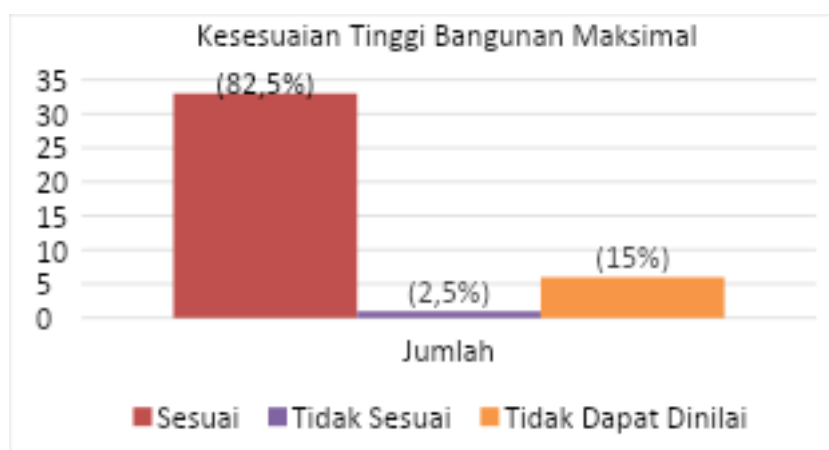
3.1.3. Tingkat kesesuaian terhadap ketentuan tata bangunan. Kesesuaian tata bangunan dianalisis dengan membandingkan kondisi eksisting bangunan yang didirikan pelaku usaha dengan ketentuan teknis tata bangunan dalam peraturan zonasi masing-masing RDTR. Ketentuan ini mencakup GSB, tinggi maksimal bangunan, dan jarak minimal antar bangunan [20]. Kepatuhan terhadap ketentuan ini sangat penting. Pelanggaran atau kesalahan dalam penerapan tata bangunan dapat menimbulkan risiko keselamatan, serta berkontribusi pada penurunan kualitas lingkungan [18].



Gambar 8. Diagram kesesuaian tata bangunan.

Berdasarkan hasil analisis terhadap 40 lokasi usaha, terdapat 31 lokasi atau 77,5% tidak memenuhi ketentuan tata bangunan. Hanya 3 lokasi usaha atau 7,5% yang dinyatakan sesuai, sementara 6 lokasi lainnya belum dapat dinilai karena bangunannya belum terbangun. Tingginya angka ketidaksesuaian ini mencerminkan adanya kesenjangan antara ketentuan teknis yang diatur dalam RDTR dan praktik di lapangan. Rincian analisis berdasarkan tiga aspek utama yang menjadi dasar penilaian kesesuaian tata bangunan disajikan sebagai berikut.

a. Tinggi bangunan maksimal. Ketentuan ini disusun untuk menjaga keseimbangan visual kawasan dan memastikan keselamatan dalam satu zona. Tinggi maksimal bangunan ditentukan berdasarkan fungsi zona. Dalam praktiknya, bangunan UMK umumnya memiliki struktur sederhana satu hingga dua lantai. Oleh karena itu, potensi pelanggaran terhadap ketentuan tinggi bangunan tergolong kecil.



Gambar 9. Diagram kesesuaian tinggi bangunan.

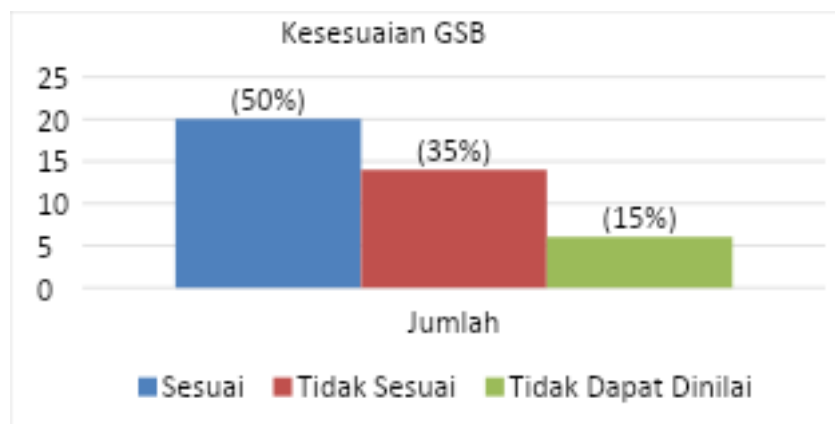
Tabel 5. Kesesuaian tinggi bangunan berdasarkan peruntukan ruang.

No	Peruntukan Ruang	Tinggi Maksimal	Sesuai	Tidak Sesuai	Tidak Dapat Dinilai
1	Kawasan Peruntukan Industri	4 Lantai	12 Lokasi	-	1 Lokasi
2	Perdagangan dan Jasa Skala Kota	10 Lantai	3 Lokasi	-	-
3	Perdagangan dan Jasa Skala Sub BWP	4 Lantai	2 Lokasi	-	-
4	Perdagangan dan Jasa Skala SWP	4 Lantai	2 Lokasi	-	-
5	Perdagangan dan Jasa Skala WP	4 Lantai	2 Lokasi	-	4 Lokasi
6	Perlindungan Setempat	-	-	1 Lokasi	-
7	Perumahan Kepadatan Tinggi	3 Lantai	10 Lokasi	-	1 Lokasi
8	SPU Skala Kelurahan	3 Lantai	1 Lokasi	-	-
9	Taman Kelurahan	2 Lantai	1 Lokasi	-	-

Berdasarkan Gambar 9 dan Tabel 5, hasil analisis terhadap 40 lokasi usaha, terdapat 33 lokasi atau 82,5% telah sesuai dengan ketentuan tinggi bangunan maksimal. Temuan ini menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan pelaku UMK terhadap aspek vertikal bangunan tergolong tinggi. Hanya satu lokasi usaha yang melanggar ketentuan tersebut. Pelanggaran terjadi pada zona perlindungan setempat, yaitu kawasan yang memiliki aturan ketat dan umumnya tidak mengizinkan pembangunan permanen secara penuh.

b. Garis sempadan bangunan (GSB). Ketentuan GSB bertujuan untuk menjamin keamanan, kenyamanan, dan keteraturan kawasan. Penentuan GSB minimal disesuaikan dengan kelas jalan yang berbatasan langsung dengan lokasi usaha. Jalan berintensitas tinggi, seperti kolektor primer atau arteri, biasanya memiliki sempadan bangunan lebih luas dibandingkan

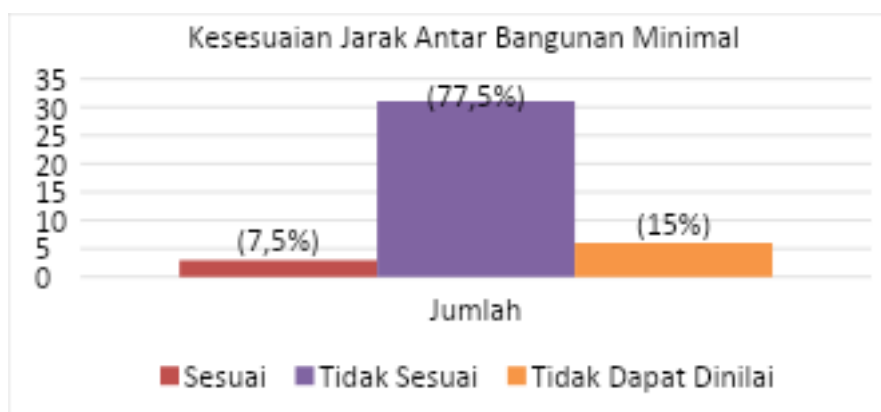
jalan lokal atau lingkungan. Oleh karena itu, identifikasi kelas jalan menjadi faktor penting dalam menilai kepatuhan terhadap ketentuan GSB.



Gambar 10. Diagram kesesuaian GSB.

Berdasarkan Gambar 10, hasil analisis menunjukkan bahwa 14 dari 40 lokasi usaha atau 35% tidak memenuhi ketentuan GSB sebagaimana diatur dalam RDTR masing-masing wilayah. Pelanggaran ini umumnya terjadi karena bangunan didirikan terlalu dekat, bahkan menempel langsung dengan batas bidang lahan yang berbatasan dengan badan jalan. Ketidaksesuaian GSB disebabkan oleh rendahnya pemahaman pelaku usaha terhadap aturan zonasi, serta keinginan untuk memaksimalkan ruang usaha yang dimiliki.

c. Jarak antar bangunan minimal. Penilaian dilakukan dengan membandingkan jarak aktual antara bangunan usaha dengan batas bidang area usaha. Dalam konteks pengendalian ruang, ketentuan jarak antar bangunan menjadi instrumen penting untuk menciptakan lingkungan yang sehat, nyaman, dan aman bagi masyarakat.



Gambar 11. Diagram kesesuaian jarak antar bangunan minimal.

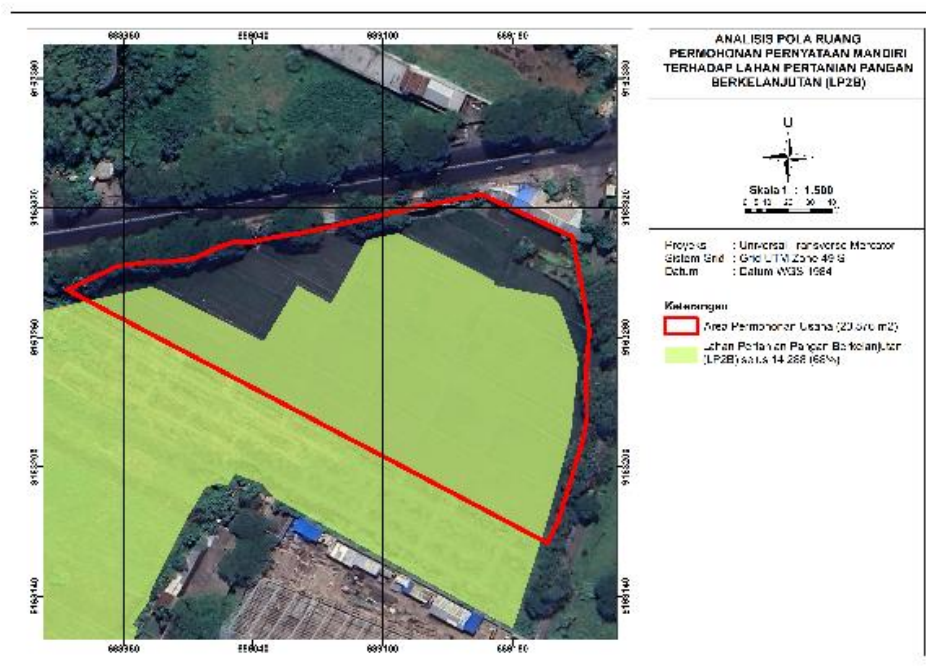
Berdasarkan Gambar 11, hasil analisis terhadap 40 lokasi usaha, terdapat 31 lokasi atau 77,5% tidak memenuhi ketentuan jarak antar bangunan minimal sesuai RDTR. Hanya 3 lokasi usaha atau 7,5% yang dinyatakan sesuai. Temuan ini mencerminkan masih rendahnya tingkat kepatuhan pelaku usaha dalam memahami dan menerapkan aturan tata bangunan.

Ketidaksesuaian ini umumnya disebabkan oleh pembangunan yang memaksimalkan seluruh bidang lahan secara horizontal. Bangunan didirikan hingga menyentuh sisi kanan, kiri, atau belakang lahan tanpa menyisakan jarak minimal sebagaimana disyaratkan. Kesesuaian jarak antar bangunan minimal berdasarkan peruntukan ruang dapat dilihat pada Tabel 6.

Tabel 6. Kesesuaian jarak antar bangunan minimal berdasarkan peruntukan ruang.

No	Peruntukan Ruang	JAB Minimal	Sesuai	Tidak Sesuai	Tidak Dapat Dinilai
1	Kawasan Peruntukan Industri	4 m/1 m	1 Lokasi	11 Lokasi	1 Lokasi
2	Perdagangan dan Jasa Skala Kota	2 m/1 m	-	3 Lokasi	-
3	Perdagangan dan Jasa Skala Sub BWP	1 m	1 Lokasi	1 Lokasi	-
4	Perdagangan dan Jasa Skala SWP	2 m	-	2 Lokasi	-
5	Perdagangan dan Jasa Skala WP	2 m	-	2 Lokasi	4 Lokasi
6	Perlindungan Setempat	-	-	1 Lokasi	-
7	Perumahan Kepadatan Tinggi	1 m	-	10 Lokasi	1 Lokasi
8	SPU Skala Kelurahan	1 m	1 Lokasi	-	-
9	Taman Kelurahan	1 m	-	1 Lokasi	-

3.1.4. Tingkat kesesuaian terhadap ketentuan khusus lahan pertanian pangan berkelanjutan. Ketentuan khusus mengenai LP2B melekat pada zona tanaman pangan untuk mencegah alih fungsi lahan menjadi kegiatan non-pertanian. Tujuan utama pengaturan ini adalah menjaga fungsi lahan pertanian sebagai bagian dari upaya ketahanan pangan. Di Kabupaten Pasuruan, penetapan LP2B telah dituangkan dalam Keputusan Bupati Nomor 521.4/1149/HK/424.013/2022, dengan total luas 34.117,17 hektar yang tersebar di 24 kecamatan. Dalam konteks wilayah RDTR yang menjadi fokus penelitian, luas LP2B bervariasi. Di RDTR WP Grati tercatat 221,44 hektar, WP Wonorejo 173,44 hektar, WP Gempol 758,82 hektar, dan BWP Pandaan 446,25 hektar. Dari 40 lokasi usaha yang diteliti, sebanyak 3 lokasi usaha atau 7,5% yang berada di dalam kawasan LP2B. Ketiganya diajukan oleh 3 pelaku usaha yang berada dalam satu hamparan area yang sama di Desa Legok, Kecamatan Gempol, dengan total luas permohonan mencapai 20.876 m². Ketiga permohonan tersebut mengusulkan kegiatan usaha dengan KBLI 46900 - Perdagangan Besar Berbagai Macam Barang. Hasil *overlay* spasial menunjukkan bahwa 15.836 m² dari luas total permohonan berada dalam zona tanaman pangan, dan 14.288 m² di antaranya termasuk dalam kawasan LP2B. Verifikasi lapangan mengonfirmasi bahwa lokasi usaha tersebut masih berupa lahan sawah dan belum terbangun yang dapat dilihat pada Gambar 12.



Gambar 12. Lokasi pernyataan mandiri dalam LP2B.

Hasil analisis tingkat kesesuaian terhadap beberapa indikator yang telah dilakukan menunjukkan bahwa penerbitan izin pemanfaatan ruang melalui pernyataan mekanisme pernyataan mandiri (*self-declare*) menimbulkan munculnya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang di beberapa lokasi usaha.

Tabel 7. Jumlah ketidaksesuaian pada tiap indikator penilaian.

No	Indikator Penilaian Kesesuaian	Jumlah	Pola Ruang
1	Ketentuan Rencana Peruntukan Ruang	23 Lokasi	Ketidaksesuaian paling banyak terjadi pada pola ruang zona kawasan peruntukan industri (7 Lokasi Usaha)
2	Ketentuan Intensitas Pemanfaatan Ruang	19 Lokasi	Ketidaksesuaian paling banyak terjadi pada zona perumahan kepadatan tinggi (7 lokasi usaha)
3	Ketentuan Tata Bangunan	31 Lokasi	Ketidaksesuaian paling banyak terjadi pada zona kawasan peruntukan industri (11 Lokasi usaha)
4	Ketentuan Khusus LP2B	3 Lokasi	Ketidaksesuaian paling banyak terjadi pada zona tanaman pangan (3 Lokasi Usaha)

Pada Tabel 7 menunjukkan bahwa pada berdasarkan ketentuan rencana peruntukan ruang paling banyak ketidaksesuaian terjadi pada zona kawasan industri yang mana ketidaksesuaian paling banyak terjadi akibat sebagian delineasi lokasi usaha masuk dalam zona lain di luar zona

peruntukan industri. Meskipun jenis kegiatan usaha sesuai KBLI dinyatakan sesuai berada di zona peruntukan industri, keberadaan zona lain akan mempengaruhi kesimpulan penilaian jika ternyata KBLI tersebut tidak diperbolehkan pada zona lainnya tersebut. Selanjutnya pada ketentuan intensitas pemanfaatan ruang paling banyak ketidaksesuaian pada zona perumahan kepadatan tinggi yang mana ketidaksesuaian ini muncul dikarenakan kurang memperhatikannya batasan maksimal KDB dan batasan minimal KDH yang diterapkan. Keberadaan lokasi UMK yang berada di zona perumahan kepadatan tinggi membuat pelaku UMK lebih sering memanfaatkan tanah yang ada sebagai bangunan dikarenakan keterbatasan lahan, sehingga melebihi batas ketentuan KDB dan KDH yang diberlakukan.

Dalam ketentuan tata bangunan menunjukkan bahwa ketidaksesuaian paling banyak terjadi pada kawasan industri, ketidaksesuaian ini dikarenakan banyak pelaku UMK melakukan pembangunan tepat pada batas bidang tanah dengan tidak memberikan jarak antara bangunan dengan batas bidang tanah sehingga melanggar ketentuan jarak antar bangunan yang telah ditentukan. Sementara itu, berdasarkan ketidaksesuaian pada ketentuan khusus LP2B paling banyak berada pada zona tanaman pangan mengingat LP2B ditetapkan untuk melindungi lahan tanaman pangan di berbagai daerah.

3.2. Faktor penyebab terjadinya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang

Berdasarkan analisis terhadap seluruh lokasi usaha, dapat disimpulkan bahwa ketidaksesuaian terhadap ketentuan peraturan zonasi dalam masing-masing RDTR disebabkan oleh berbagai faktor. Ketidaksesuaian ini tidak hanya berasal dari pihak pemohon, tetapi juga dipengaruhi oleh kualitas regulasi yang berlaku. Beberapa penyebab ketidaksesuaian sebagai berikut.

3.2.1. Ketidaktepatan jenis kegiatan usaha dengan peruntukan ruang. Ketidaksesuaian ini merupakan hal mendasar yang dapat terjadi karena jenis kegiatan usaha yang dilakukan bertentangan dengan peruntukan ruang dalam matriks ITBX. Penyimpangan pemanfaatan lahan sering disebabkan oleh penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam matriks ITBX [21]. Hal ini banyak disebabkan oleh ketidaktahuan pelaku usaha mengenai jenis kegiatan usaha apa saja yang diperbolehkan dalam pola ruang di lokasi mereka. Hal ini juga disebabkan oleh masih minimnya sosialisasi kepada masyarakat mengenai rencana tata ruang yang telah berlaku. Kepala Bidang DSDACITA Kabupaten Pasuruan mengungkapkan bahwa sosialisasi rencana tata ruang kepada masyarakat belum dilakukan secara optimal, hanya di beberapa kecamatan telah dilakukan sosialisasi. Dari total 40 lokasi usaha, terdapat 5 lokasi yang seluruh jenis kegiatannya tidak diizinkan pada zona tempat usaha tersebut berdiri. Artinya, kegiatan usaha tersebut berada pada kategori “X” dalam matriks ITBX, yakni jenis usaha yang dilarang baik secara langsung maupun bersyarat.

Selain itu, ketidaksesuaian jenis kegiatan usaha terhadap peruntukan ruang juga dipengaruhi oleh keberadaan lokasi usaha berada dalam ketentuan khusus LP2B. Penetapan LP2B ini sesuai dengan Keputusan Bupati Pasuruan Nomor 521.4/1149/HK/424.013/2022 tentang Luasan dan Sebaran Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang mana menyebabkan beberapa jenis kegiatan usaha yang seharusnya diperbolehkan menjadi tidak diizinkan, karena

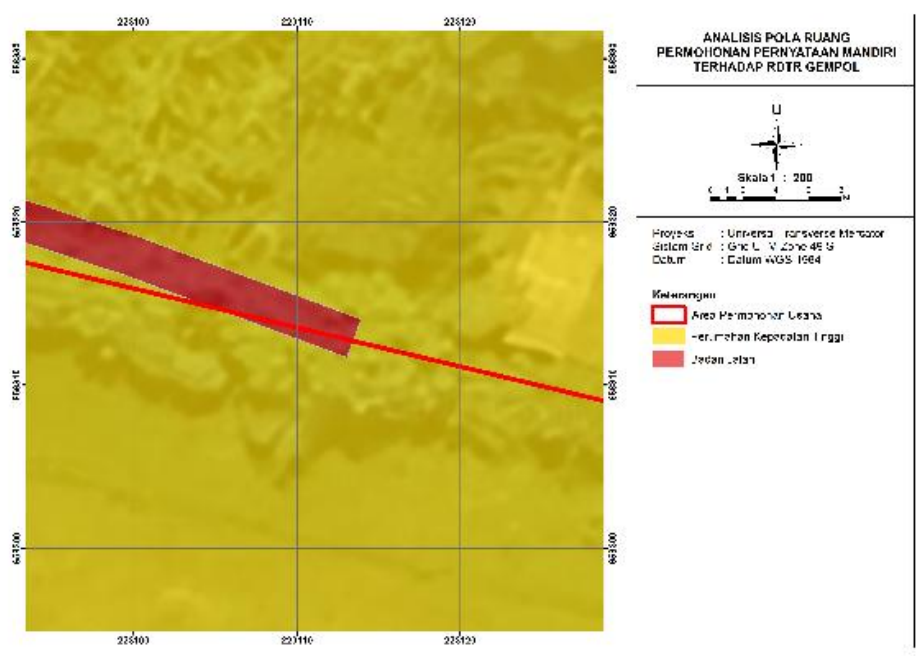
bergerak di bidang non-pertanian yang berisiko menimbulkan alih fungsi lahan [22]. Tidak adanya verifikasi terhadap permohonan pernyataan mandiri (*self-declare*) menimbulkan tantangan tersendiri dalam pelaksanaan perlindungan terhadap LP2B, hal ini dikarenakan tidak adanya kajian secara sistem maupun secara manual permohonan tersebut terhadap lokasi yang telah ditetapkan sebagai LP2B. Terdapat 3 dari 40 lokasi usaha yang berada di dalam kawasan LP2B. Kegiatan usaha tersebut berada di Desa Legok, Kecamatan Gempol untuk kegiatan usaha berdasarkan KBLI 46900-Perdagangan Besar Berbagai Macam Barang, yang termasuk sektor non-pertanian dan berpotensi besar mengubah fungsi lahan secara permanen. Fakta bahwa lokasi usaha yang dimohonkan masih berupa lahan sawah aktif dan belum dibangun menunjukkan bahwa alih fungsi belum terjadi secara fisik, namun berpotensi terjadi apabila tidak dikendalikan.

Secara hukum, kondisi ini bertentangan dengan Pasal 50 UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Pasal tersebut menyebutkan bahwa setiap bentuk alih fungsi LP2B tanpa izin dari pejabat berwenang merupakan pelanggaran hukum. Bahkan dalam Pasal 72, pelanggaran terhadap ketentuan LP2B dapat dikenai sanksi administratif berupa pembatalan izin, penghentian kegiatan usaha, atau kewajiban pemulihan fungsi lahan. Dengan demikian, meskipun pelaku usaha telah memperoleh izin pemanfaatan ruang melalui mekanisme *self-declare* dalam OSS, apabila pemanfaatan ruang tersebut mengarah pada alih fungsi LP2B, maka izin tersebut dapat dinyatakan batal demi hukum dan tidak memiliki kekuatan legal.

3.2.2. Ketidakpatuhan pengguna ruang terhadap izin yang diberikan. Faktor lain yang memengaruhi terjadinya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang adalah pelanggaran terhadap ketentuan teknis bangunan yang dilakukan oleh pelaku usaha. Hal ini sejalan dengan temuan di Kota Surabaya, yang menyebutkan bahwa bentuk pelanggaran ruang dominan disebabkan oleh ketidakpatuhan terhadap ketentuan bangunan [23]. Berdasarkan hasil analisis, terdapat 19 dari 40 lokasi usaha yang tidak memenuhi ketentuan intensitas pemanfaatan ruang, terutama dalam aspek KDB, KLB, dan KDH. Pelanggaran paling dominan terjadi pada KDB, di mana 17 lokasi diketahui membangun hampir seluruh lahan tanpa menyisakan ruang terbuka sebagaimana diwajibkan. Praktik ini kerap dilakukan demi efisiensi ruang dan optimalisasi kegiatan usaha, namun berpotensi menimbulkan dampak negatif seperti terganggunya sistem drainase, khususnya di wilayah padat penduduk. Selain KDB, ketidaksesuaian juga ditemukan pada aspek KDH. Sebanyak 13 lokasi usaha tidak memenuhi batas minimum ruang terbuka hijau, mencerminkan rendahnya perhatian pelaku UMK terhadap aspek lingkungan.

3.2.3 Perbedaan penggunaan peta dasar pada penyusunan RDTR dan layanan pemanfaatan ruang. Dari total 40 lokasi usaha yang dianalisis, terdapat 18 lokasi usaha yang dikategorikan tidak sesuai. Ketidaksesuaian ini umumnya terjadi karena sebagian dari deliniasi lokasi usaha yang diajukan berada dalam zona yang tidak diperbolehkan untuk kegiatan usaha tertentu. Namun demikian, penting untuk dicermati bahwa ketidaksesuaian tersebut tidak selalu mencerminkan adanya pelanggaran langsung terhadap zonasi secara keseluruhan. Dalam beberapa kasus, ketidaksesuaian disebabkan oleh perbedaan penggunaan peta dasar (base

map) antara peta yang digunakan dalam deliniasi permohonan dan peta dasar RDTR. Hal ini berakibat pada ketidaktepatan posisi, sehingga muncul pergeseran yang menyebabkan sebagian kecil area permohonan berada di zona yang tidak diperbolehkan. Menurut keterangan dari Kepala Bidang pada Dinas SDACITA Kabupaten Pasuruan, dalam praktiknya, delineasi lokasi usaha dalam permohonan KRK dari *self-declare* dilakukan dengan menggunakan citra satelit dari Google Earth. Sementara itu, peta RDTR disusun berdasarkan base map sesuai ketentuan Badan Informasi Geospasial (BIG). Akibat perbedaan sumber peta tersebut, sering kali terjadi pergeseran kecil yang menyebabkan sebagian lahan usaha masuk ke zona yang tidak diperuntukkan untuk kegiatan usaha, seperti badan jalan atau badan air. Meski sebagian besar lahan berada di zona yang sesuai, keberadaan “sliver” atau serpihan dengan luas kecil di zona terlarang menyebabkan seluruh permohonan dikategorikan tidak sesuai. Delineasi dapat dilihat pada Gambar 13.



Gambar 13. Delineasi pernyataan mandiri *overlap* dengan badan jalan.

3.2.4. Kesalahan dalam penetapan zona peruntukan ruang. Faktor lain yang turut memengaruhi terjadinya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang juga berasal dari ketidaktepatan data spasial dalam dokumen RDTR itu sendiri. Hal ini sejalan dengan pernyataan (2023) yang menyatakan bahwa rendahnya validitas data saat penyusunan rencana tata ruang dapat menimbulkan ketidaksesuaian antara peruntukan ruang yang direncanakan dengan kondisi aktual di lapangan [24]. Salah satu contoh nyata ditemukan pada lokasi usaha di Kelurahan Gratitunon, Kecamatan Grati untuk kegiatan usaha berdasarkan KBLI 47721- Perdagangan Eceran Barang dan Obat Farmasi untuk Manusia di Apotek. Hasil overlay spasial menunjukkan bahwa sekitar 21 m² dari area permohonan masuk dalam zona badan jalan menurut peta RDTR WP Grati. Namun, observasi lapangan membuktikan bahwa ruas

jalan yang dimaksud dalam dokumen perencanaan tersebut tidak eksis secara fisik di lokasi yang terlihat pada Gambar 14.



Gambar 14. Deliniasi pola ruang jalan tidak sesuai.

Kondisi ini dapat membatasi pemanfaatan ruang yang sebenarnya diperbolehkan, menjadi tidak diperbolehkan. Kasus ini menjadi catatan bahwa dalam penyusunan peta pola ruang, akurasi dan representasi kondisi eksisting di lapangan harus menjadi perhatian utama. Kepala Bidang Tata Ruang pada Dinas SDACITA Kabupaten Pasuruan membenarkan adanya temuan serupa di beberapa lokasi. Terdapat sejumlah kasus di mana data spasial dalam RDTR tidak mencerminkan kondisi aktual di lapangan. Hal ini terlihat dari permohonan perubahan zonasi yang diajukan masyarakat karena ketidaktepatan penetapan zona. Dalam beberapa kasus, tanah milik masyarakat yang berstatus Hak Milik justru ditetapkan sebagai zona RTH yang menyebabkan tanah tersebut tidak dapat dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Situasi ini menegaskan pentingnya validasi lapangan yang akurat dalam proses penyusunan pola ruang, guna menghindari konflik antara kepentingan masyarakat dan kebijakan tata ruang.

Kesalahan dalam penetapan zona pada peta pola ruang diakibatkan oleh kelemahan koordinasi antar instansi, terutama dalam sinkronisasi data spasial. Salah satu kendala utama adalah keterbatasan akses terhadap peta bidang hak atas tanah dari BPN. Akibatnya, bidang-bidang tanah yang telah terdaftar tidak sepenuhnya dapat diakomodasi dalam RDTR yang menyebabkan satu bidang tanah terbagi ke dalam dua zona berbeda, sebagian diperbolehkan untuk dimanfaatkan, sebagian lainnya berada di zona terlarang. Selain itu, sumber data spasial yang digunakan kerap berasal dari instansi teknis lain dengan kualitas dan kelengkapan yang tidak selalu mencerminkan kondisi aktual. Ketidaksesuaian ini diperburuk oleh tidak dilakukannya survei lapangan atau pengambilan sampel wilayah sebagai validasi data. Akibatnya, proses deliniasi zonasi menjadi rentan terhadap kesalahan interpretasi.

3.2.5. Keterbatasan Jumlah PPNS Tata Ruang. Keterbatasan jumlah Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) menjadi hambatan dalam menjalankan fungsi pengendalian secara menyeluruh [25]. Saat ini, hanya dua pegawai yang menangani seluruh proses pengendalian, mulai dari survei hingga penyusunan laporan, yang tidak sebanding dengan volume kegiatan pemanfaatan ruang yang diawasi. Laporan pengawasan kinerja penataan ruang 2022–2023 juga merekomendasikan penambahan SDM bidang tata ruang. Hal ini menjadi semakin penting mengingat tingginya jumlah perizinan usaha melalui OSS pada tahun 2023, yaitu 27.849 izin, dengan 26.821 di antaranya tergolong UMK. Kondisi ini menunjukkan ketimpangan antara beban kerja dan jumlah SDM, yang berdampak pada efektivitas pengendalian.

3.2.6. Ketiadaan regulasi pengendalian pemanfaatan ruang di daerah. Ketiadaan dasar hukum sanksi menghambat pengendalian ruang [26]. Kepala Bidang Tata Ruang Dinas SDACITA menjelaskan bahwa pengendalian masih terbatas pada inventarisasi hasil survei, tanpa dilanjutkan ke tahap penetapan status kepatuhan atau pemberian sanksi karena belum ada Perda atau Perkada yang mengatur sanksi, insentif, maupun disinsentif. Karena itu, pada tahun 2025 Dinas SDACITA Kabupaten Pasuruan memfokuskan penyusunan Perda atau Perkada sebagai landasan hukum operasional di lapangan. Hasil wawancara dengan Satpol PP menunjukkan bahwa sejak diberlakukannya Permen ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2024 tentang RTRW Kabupaten Pasuruan, Satpol PP tidak lagi dapat menindak pelanggaran tata ruang karena Satpol PP hanya dapat menegakkan Perda atau Perkada sesuai amanat Pasal 255 UU Nomor 23 Tahun 2014. Sebelumnya, Satpol PP memiliki kewenangan saat Perda RTRW Nomor 12 Tahun 2010 masih berlaku. Dengan tidak adanya Perda atau Perkada baru, pengendalian pemanfaatan ruang kehilangan dasar hukum untuk penegakan. Hal ini memperkuat urgensi penyusunan regulasi daerah agar pengendalian tidak hanya berhenti pada pendataan, tetapi dapat berlanjut pada penindakan terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang.

3.3. Alternatif solusi pengendalian pemanfaatan ruang yang dapat diterapkan

3.3.1. Sosialisasi mengenai pentingnya penataan ruang. Dalam mengatasi pelanggaran pemanfaatan ruang oleh pelaku UMK baik karena ketidaktahuan ataupun karena kesengajaan dapat diminimalisir dengan adanya sosialisasi kepada masyarakat tentang pentingnya penataan ruang bagi pembangunan berkelanjutan. Sosialisasi yang intensif diperlukan untuk membangun kesadaran kolektif dan pemahaman terhadap prinsip tata ruang yang tertib dan berkelanjutan [27]. Rendahnya pemahaman, terutama di kalangan pelaku UMK, kerap menjadi hambatan dalam pengawasan. Dengan edukasi yang tepat, penolakan masyarakat terhadap proses pengendalian dapat berkurang karena mereka memahami manfaatnya. Sosialisasi juga berfungsi sebagai pencegahan pelanggaran, terutama di wilayah dengan jumlah UMK tinggi, di mana pengawasan langsung oleh pemerintah tidak realistis. Sosialisasi berkelanjutan dapat menutup celah pengawasan tersebut, karena setelah sosialisasi dilakukan, minat masyarakat untuk ikut mengawasi penataan ruang meningkat [28]. Selain itu, masyarakat akan lebih sadar akan hak dan kewajiban dalam penataan ruang [29], termasuk pentingnya mengisi data perizinan secara lengkap. Hal ini mendukung akurasi data

pengendalian dan mencegah lokasi usaha tidak ditemukan saat penilaian, sehingga pengawasan menjadi lebih efisien dan tepat sasaran. Selain itu perlu adanya pembuatan sistem informasi tata ruang yang dapat diakses oleh masyarakat sehingga masyarakat dapat melihat jenis pemanfaatan ruang yang diperbolehkan pada lokasi tertentu. Hal ini akan memberikan efisiensi serta optimalisasi pelayanan informasi tata ruang kepada masyarakat [30], terlebih lagi izin pemanfaatan ruang melalui pernyataan mandiri (*self-declare*) dibuat secara sepihak oleh masyarakat, maka sangat penting bagi masyarakat untuk mengetahui kegiatan yang akan dijalankan diperbolehkan sesuai pola ruang atau tidak sebelum pernyataan mandiri (*self-declare*) tersebut dibuat.

3.3.2. Pelaksanaan kebijakan satu peta. Seperti yang terlihat bahwasanya salah satu faktor penyebab terjadinya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang diakibatkan oleh peta yang ada dalam proses pelaksanaan penataan ruang itu sendiri terutama dalam penggunaan peta dasar yang seringkali menimbulkan problem munculnya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang. Oleh sebab itu pelaksanaan kebijakan satu peta memungkinkan penggunaan peta dasar yang sama untuk digunakan oleh semua pihak sehingga meminimalisir perbedaan data yang akan menimbulkan konflik pemanfaatan ruang [31]. Dengan pelaksanaan kebijakan satu peta maka dalam penyusunan pola ruang dapat menggunakan data-data valid yang disediakan oleh masing-masing lembaga ataupun kementerian, sehingga akurasi produk tata ruang yang dihasilkan dapat lebih valid untuk meminimalisir kesalahan dalam penentuan pola ruang.

3.3.3. Peningkatan partisipasi masyarakat. Peningkatan partisipasi masyarakat menjadi strategi penting untuk mengatasi keterbatasan jumlah PPNS Penataan Ruang di Kabupaten Pasuruan. Sesuai Pasal 65 UU Nomor 26 Tahun 2007, masyarakat berhak terlibat dalam pengawasan dan pengendalian ruang. Keterlibatan masyarakat dapat meminimalisir pelanggaran dan meningkatkan efisiensi pengawasan [32]. Selain itu pembuatan sistem pengendalian pemanfaatan ruang berbasis partisipasi juga penting dengan menempatkan masyarakat sebagai subjek, bukan hanya objek [8]. Salah satu bentuknya adalah aplikasi pelaporan digital untuk pelaporan pelanggaran pemanfaatan ruang yang bisa dilakukan oleh masyarakat. Sistem ini juga membantu membangun kultur kepatuhan serta mengurangi konflik kepentingan karena masyarakat turut memantau komitmen pemerintah dalam penegakan aturan. Hal ini juga akan membantu kerja pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah sehingga pelanggaran lebih cepat untuk diketahui.

3.3.4. Percepatan penyusunan regulasi pengendalian pemanfaatan ruang pada tingkat daerah. Hingga kini, ketiadaan Perda atau Perkada menjadi titik lemah dalam sistem penataan ruang. Tanpa regulasi, pengendalian menjadi lemah dan rentan penyimpangan [33]. Ketidadaan regulasi berdampak pada lemahnya sanksi bagi pelanggar, menjadikan pengawasan tidak efektif. Oleh karena itu, penyusunan Perda atau Perkada adalah syarat mutlak untuk memperkuat fungsi pengendalian dan meningkatkan kepatuhan masyarakat dan pelaku usaha. Dalam jangka pendek, Perkada dapat menjadi instrumen transisi sebelum perda diterbitkan, memuat mekanisme pengawasan, pelaporan pelanggaran, dan sanksi administratif. Penyusunan regulasi ini perlu bersifat partisipatif dan transparan, melibatkan

masyarakat. Regulasi yang kuat dan berbasis kebutuhan daerah akan menjadikan pengendalian ruang lebih efektif dan mendukung tercapainya tata ruang yang aman, tertib, dan berkelanjutan.

4. Kesimpulan

Penerapan pernyataan mandiri (*self-declare*) untuk izin pemanfaatan ruang bagi UMK dalam proses perizinan berusaha bertujuan memberikan kemudahan pelayanan publik sebagai perwujudan *good governance* dalam pelaksanaannya menimbulkan munculnya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang. Hasil analisis tingkat kesesuaian izin pemanfaatan ruang melalui pernyataan mandiri (*self-declare*) berdasarkan RDTR di wilayah Kabupaten Pasuruan adalah a) kesesuaian ketentuan penggunaan lahan, dari 40 lokasi usaha sebanyak 17 lokasi (42,5%) sesuai, 23 lokasi (57,5%) tidak sesuai, b) kesesuaian intensitas pemanfaatan ruang, dari 40 lokasi usaha sebanyak 15 lokasi (37,5%) sesuai, 19 lokasi (47,5%) tidak sesuai dan 6 lokasi (15%) tidak dapat dinilai karena belum terbangun, c) kesesuaian tata bangunan, dari 40 lokasi usaha sebanyak 3 lokasi (7,5%) sesuai, 31 lokasi (77,5%) tidak sesuai dan 6 lokasi (15%) tidak dapat dinilai karena belum terbangun, d) Kesesuaian ketentuan khusus LP2B, dari 40 lokasi usaha sebanyak 37 lokasi (92,5%) sesuai atau tidak masuk LP2B, 3 lokasi (7,5%) tidak sesuai karena masuk dalam delineasi LP2B. Faktor penyebab terjadinya ketidaksesuaian pemanfaatan ruang disebabkan oleh jenis kegiatan usaha bertentangan dengan peruntukan ruang, ketidakpatuhan pengguna ruang terhadap izin yang diberikan, perbedaan penggunaan peta dasar pada penyusunan RDTR dan layanan pemanfaatan ruang, kesalahan dalam penetapan zona peruntukan ruang, keterbatasan jumlah PPNS penataan ruang serta ketiadaan regulasi pengendalian pemanfaatan ruang di daerah. Dari hal tersebut dapat dirumuskan beberapa solusi yang dapat dilakukan melalui sosialisasi mengenai pentingnya penataan ruang, pelaksanaan kebijakan satu peta, peningkatan partisipasi masyarakat, dan percepatan penyusunan regulasi pengendalian pemanfaatan ruang pada tingkat daerah.

Ucapan terima kasih

Peneliti mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang turut membantu dalam penelitian ini mulai dari pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Pasuruan, pelaku UMK di Kabupaten Pasuruan serta bapak ibu dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional yang telah banyak memberikan masukan dalam penelitian ini.

Referensi

- [1] Hayati M. Penerapan Asas Kerasian Dan Keseimbangan Lingkungan Hidup Pada Peraturan Izin Mendirikan Bangunan Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum (SPBU). Wasaka Huk 2020;8:115–52.
- [2] Tabales JMN, Puccia A, González-Mohino M. Empowering Tomorrow's Entrepreneurs: Unraveling The Connections Between SDG Knowledge, Attitudes Towards Sustainability And Sustainable Entrepreneurship On Sustainable Behaviors. Discov Sustain 2024;5. <https://doi.org/10.1007/s43621-024-00652-1>.

- [3] Rokhman B, Tobirin, Rokhman A, Kurniasih D. Risk-Based Business Licensing Implementation Through The Online Single Submission (OSS) System. *J Soc Econ Res* 2024;6:1562–80.
- [4] Redi A, Marfungah L, Fiqi Fansuri R, Prawira M, Lafentia A. Perizinan Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah (UMKM) Sebagai Bentuk Pemberdayaan, Perlindungan Hukum Dan Mewujudkan Negara Kesejahteraan. *J Muara Ilmu Sos Humaniora, dan Seni* 2022;6:282–92. <https://doi.org/10.24912/jmishumsen>.
- [5] Finanda AS, Fadhila JF, Hayat. Implementasi Prinsip Prinsip Pelayanan Publik. *Public Inspir J Adm Publik* 2024;9:74–8. <https://doi.org/10.22225/pi.9.1.2024.74-78>.
- [6] Susanti AD. Kajian Izin Lokasi Dan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Di Daratan Bagi Perizinan Berusaha. *J Ris Ekon dan Bisnis* 2021;14:179–91.
- [7] Trimarwanti TKE. Evaluasi Perubahan Penggunaan Lahan Kecamatan di Daerah Aliran Sungai Cisadane Kabupaten Bogor. *J Pembang Wil dan Kota Planol* 2014;10:43–58.
- [8] Nurhikmahwati A, Sutaryono, Dewi AR. Urgensi Instrumen Pengendalian Pemanfaatan Ruang: Prototype Sederhana Menggunakan Zona Ruang Dalam Rencana Detail Tata Ruang. *J Geod dan Geomatika* 2021;4:91–9. <https://doi.org/10.14710/elipsoida.2021.13852>.
- [9] Digital KK dan. Penerbitan Nomor Induk Berusaha Meningkatkan Pesat. *Ekon Digit* 2024:1–2.
- [10] Pasuruan PK. Jumlah Usaha Mikro di Kabupaten Pasuruan Semakin Berkembang Pesat. *Suara Pasuruan* 2018.
- [11] Pasuruan PK. Peringatan Hari Koperasi Ke-77, Pj. Bupati Andriyanto Gelorakan Spirit Transformasi Majukan Koperasi dan Usaha Mikro. *Suara Pasuruan* 2024:1.
- [12] Syairozi MI, Susanti I. Analisis Jumlah Pengangguran dan Ketenagakerjaan terhadap Keberadaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah di Kabupaten Pasuruan. *J Samudra Ekon dan Bisnis* 2018;9:198–208. <https://doi.org/10.33059/jseb.v9i2.768>.
- [13] Wijayanti D. Penatagunaan Ruang Kota Dalam Upaya Penyesuaian Pembangunan Berkelanjutan Terhadap Peningkatan Arus Urbanisasi Kabupaten Pasuruan. *J Jebaku* 2021;1:109–15.
- [14] Wiratama A. Alih Fungsi Lahan Pertanian Untuk Kawasan Pertokoan di Kabupaten Pasuruan. *Universitas Jember*, 2024.
- [15] Yunus HS. *Metodologi Penelitian Wilayah Kontemporer*. 1 ed. Yogyakarta: Pustaka Pelajar; 2010.
- [16] Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, Dan R&D*. 5 ed. Bandung: CV Alfabeta; 2022.
- [17] Sutaryo, Nasrudin B. Analisis Pelanggaran Intensitas Pemanfaatan Ruang Pada Koridor Jalan Jatiwaringin. *J Ilm Plano Krisna* 2018;14:122–30.
- [18] Pepekai AER. Kajian Kualitas Lingkungan Permukiman Kawasan APO Kelurahan Bhayangkara Distrik Jayapura Utara Kota Jayapura. *J Ilmu Pendidik Indones* 2018;6:93–101. <https://doi.org/10.31957/jipi.v6i3.606>.

- [19] Zaenuddin M, Suminar L. Konsep Pengembangan Intensitas Pemanfaatan Lahan Pada Kawasan Perdagangan di Kecamatan Muntilan Kabupaten Magelang. *J Perenc Wil PPS UHO* 2023;8:11–9. <https://doi.org/10.33772/jpw.v8i1.349>.
- [20] Dega A, Surjono, Sasongko W. Evaluasi Tata Bangunan Jalan Kawi Kecamatan Klojen Kota Malang. *Plan Urban Reg Environ* 2023;12:207–14.
- [21] Lababa DP. Kesesuaian Penggunaan Tanah Berbasis Bidang Tanah Terhadap Kajian Rencana Detail Tata Ruang. *J Tunas Agrar* 2021;4:214–29. <https://doi.org/10.31292/jta.v4i2.141>.
- [22] Sari RWSWS, Yuliani E. Identifikasi Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian Untuk Perumahan. *J Kaji Ruang* 2022;1:255. <https://doi.org/10.30659/jkr.v1i2.20032>.
- [23] Rosiani Al, Sesung R. Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Intensitas Pemanfaatan Ruang. *Huk Bisnis Univ Narotama Surabaya* 2023;7:2023.
- [24] Thahir B. Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Di Provinsi Banten. *J Ilmu Pemerintah Widya Praja* 2023;49:102–15. <https://doi.org/10.33701/jipwp.v49i1.3133>.
- [25] Suraswati D, Haskar E, Farda NF. Pelaksanaan Pengawasan Dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Oleh Pemerintah Kota Payakumbuh. *Menara Ilmu J Penelit dan Kaji Ilm* 2023;17:83–92.
- [26] Pramuji SE, Putri VS. Meninjau Efektivitas Penegakan Hukum Penataan Ruang dalam Rangka Mewujudkan Tertib Tata Ruang. *J Pertanah* 2020;10:91–107.
- [27] Havidani A, Jumiaty IE, Amiruddin S. Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang Di Kota Serang Provinsi Banten. *J Niara* 2024;17:51–60. <https://doi.org/10.31849/niara.v17i1.19899>.
- [28] Mujahid LMA, Akil A, Ihsan, Ali M, Ekawati SA, Irfan M. Sosialisasi Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Rencana Tata Ruang di Kawasan Bantaran Sungai Kota Makassar. *J Tepat (Teknologi Terap Untuk Pengabdian Masyarakat)* 2024;7:398–407.
- [29] Sugiarto A. Implementasi Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Sanksi Administratif Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo. *JKMP (Jurnal Kebijak dan Manaj Publik)* 2017;5:41–60. <https://doi.org/10.21070/jkmp.v5i1.812>.
- [30] G.P DA, Laelabilkis. Urgensi Sistem Informasi Tata Ruang (Simtaru) Sebagai Instrumen Pendukung Pengendalian Pemanfaatan Ruang Di Kota Magelang. *J Jendela Inov Drh* 2019;2:1–16. <https://doi.org/10.56354/jendelainovasi.v2i1.23>.
- [31] Nurwadjedi, Rosalina L, Wibisono Y. Membangun Satu Peta untuk Penataan Ruang. *Semin Nas Geomatika* 2019;3:157–66. <https://doi.org/10.24895/SNG.2018.3-0.946>.
- [32] Muhajir A. Kebijakan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Dalam Pelaksanaan Ketentuan Penataan Ruang Di Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara. *J Renaiss* 2017;2:184–93.
- [33] Firdaus, Rumata NA, Damayanti R, B Syamsuddin MA. Pengendalian Penyimpangan Pemanfaatan Ruang di Kawasan Pesisir Pantai Kota Makassar. *LOSARI J Arsit Kota Dan Pemukim* 2022:173–85.