

MERENCANA

SUBSTANSI DAN MEKANISME PENYUSUNAN RENCANA STRUKTUR TATA RUANG PROPINSI (RSTRP)

Studi Kasus D.T. I Sulawesi Utara

Oleh Iwan Kustiwan

Setidaknya ada dua hal penting yang menjadi latar belakang perlunya suatu upaya penataan ruang yang dewasa ini semakin mendapat perhatian, yaitu kepesatan perkembangan berbagai sektor pembangunan yang harus diakomodasikan dalam ruang serta terjadinya konflik pemanfaatan ruang antar kepentingan. Dalam konteks ini maka adanya suatu rencana tata ruang pada berbagai tingkat wilayah merupakan hal yang sangat penting bagi terwujudnya pemanfaatan ruang yang terpadu, berdaya guna dan berhasil-guna, tertib, serasi, seimbang, lestari dan berkelanjutan. Dalam pelita V ini pada wilayah propinsi mulai disusun Rencana Struktur Tata Ruang Propinsi (RSTRP) yang bertujuan untuk mewujudkan pemanfaatan ruang propinsi yang serasi dan optimal sesuai dengan kebutuhan dan daya dukung lingkungan serta sesuai dengan kebijakan pembangunan nasional dan daerah. Tulisan ini mencoba mengulas secara singkat tentang penyusunan RSTRP berdasarkan pengalaman di Sulawesi Utara dalam menerapkan pedoman penyusunan RSTRP DT I yang dikeluarkan oleh Tim Koordinasi Pengelolaan Tata Ruang Nasional. Ada dua aspek penting yang menjadi sorotan : substansi serta mekanisme atau proses penyusunannya.

Pendahuluan

Kebutuhan suatu penataan ruang pada berbagai tingkat wilayah yang dewasa ini semakin dirasakan pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari perkembangan pesat berbagai sektor pembangunan yang harus diakomodasikan dalam ruang. Berbagai konflik pemanfaatan ruang yang terjadi seringkali dijadikan indikasi semakin perlunya penataan ruang sebagai suatu upaya terpadu yang meliputi perencanaan, pelaksanaan rencana dan pengendalian pelaksanaan tata ruang. Dalam konteks ini tentu saja penataan ruang yang dimaksud dilakukan secara dinamis dalam memenuhi kebutuhan penggunaan ruang yang meningkat terus dari waktu ke waktu dengan cara optimum, berdaya guna, serasi dan berkelanjutan.

Puncak perhatian terhadap urgensi penataan ruang secara nasional diwujudkan dengan adanya Rancangan Undang Undang Penataan Ruang, yang diharapkan menjadi landasan tertinggi bagi upaya penataan ruang pada berbagai tingkat wilayah. Dalam RUU ini dikemukakan

bahwa penataan ruang berazaskan pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdayaguna dan berhasilguna, tertib, serasi, seimbang, lestari dan berkelanjutan.

Sesuai dengan RUU Penataan Ruang, secara hirarkis rencana tata ruang dibedakan menurut wilayah: nasional, daerah tingkat I, dan daerah tingkat II, dengan ruang lingkup semakin rinci. Di sini tampak jelas bahwa di dalam penataan ruang, wilayah perencanaan sangat terikat dengan wilayah administrasinya. Di dalam Repelita V diisyaratkan perlunya segera disusun berbagai tata ruang, mulai dari Strategi Nasional Pola Pengembangan Tata Ruang (SNPPTR), Rencana Struktur Tata Ruang Propinsi (RSTRP) DT I sampai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) DT II Kabupaten/Kotamadya.

Dalam konteks penataan ruang, penyusunan Rencana Struktur Tata Ruang Propinsi (RSTRP) DT I merupakan kegiatan awal dalam penataan ruang untuk menghasilkan suatu rencana tata ruang pada wilayah propinsi sebagai landasan bagi pengendalian tata ruang wilayah propinsi.

• Iwan Kustiwan, adalah staf pengajar dan anggota Kelompok Bidang Keahlian (KBK) Perkotaan pada Jurusan Teknik Planologi FTSP-ITB. Di samping membantu mengajar Proses Perencanaan dan Perencanaan Kota, ia aktif terlibat dalam berbagai penelitian dan studi perencanaan tata ruang di Lembaga Penelitian Perencanaan Wilayah Kota. Sejak dua tahun terakhir ini ia aktif terlibat dalam penyusunan rencana tata ruang, antara lain RSTRP DT I Sulawesi Utara.

Tujuan penyusunan RSTRP DT I adalah untuk mewujudkan rencana pemanfaatan ruang propinsi DT I yang serasi dan optimal sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daya dukung lingkungan serta sesuai dengan kebijakan pembangunan nasional dan daerah. Untuk penyusunan RSTRP DT I, saat ini telah ada suatu pedoman yang dikeluarkan oleh Tim Koordinasi Pengelolaan Tata Ruang Nasional, yang memberikan arahan mengenai ruang lingkup, proses serta produk RSTRP DT I. Pedoman tersebut dilengkapi pula dengan petunjuk mengenai pengelolaan dan mekanisme penyusunannya.

Tulisan ini dimaksudkan sebagai ulasan singkat terhadap substansi dan mekanisme penyusunan RSTRP DT I, berdasarkan pengalaman penyusunan RSTRP DT I Sulawesi Utara, yang pada dasarnya mengacu pada pedoman yang ada. Pedoman tersebut tentu saja di dalam penerapannya disesuaikan dengan kondisi wilayah perencanaan secara kontekstual. Sebagai suatu produk rencana, RSTRP DT I Sulawesi Utara sendiri saat ini telah ditetapkan menjadi peraturan daerah propinsi Sulawesi Utara (Perda No. 3 Tahun 1991), berarti RSTRP pertama yang telah ditetapkan sebagai perda. Dari pengalaman uji-coba penerapan Pedoman Penyusunan RSTRP di Sulawesi Utara, setidaknya ada dua aspek penting yang menarik untuk menjadi bahan kajian : substansi RSTRP itu sendiri serta mekanisme atau proses penyusunannya, meskipun tentu saja tulisan ini sama sekali tidak berpretensi untuk mengulas seluruhnya secara lengkap dan rinci.

Ruang Lingkup-Substansi RSTRP

Sesuai dengan tujuan penyusunannya, RSTRP pada dasarnya akan merupakan *spatial framework* bagi pembangunan daerah propinsi sebagai bagian integral dari kerangka pembangunan nasional. Dalam konteks ini RSTRP (diharapkan) akan berfungsi sebagai :

1. Matra ruang dari Pola Dasar Pembangunan dan Repelita Propinsi;
2. Kebijakan pokok pemanfaatan ruang;
3. Perwujudan keterkaitan dan keseimbangan perkembangan antar wilayah;
4. Arahan investasi;
5. Acuan untuk penyusunan Rencana Umum Tata Ruang DT II dan Rencana Detail Tata Ruang Kawasan.

Sedangkan sasaran produk RSTRP akan meliputi:

1. Pemantapan kawasan lindung;
2. Arahan pengembangan kawasan budidaya;
3. Pola pengembangan sistem pusat-pusat permukiman;

4. Pola pengembangan prasarana wilayah;
5. Arahan pengembangan wilayah prioritas;
6. Kebijakan penunjang penataan ruang.

Produk rencana ini, untuk implementasinya dilengkapi dengan arahan mengenai mekanisme pengelolaan tata ruang serta indikasi program pembangunan jangka menengah. Terlepas dari apakah rencana tersebut dimaksudkan sebagai suatu rencana pengembangan wilayah yang bersifat komprehensif, secara keseluruhan produk yang diharapkan akan mencakup dimensi spasial, temporal, serta implementasi.

Melihat tujuan dan sasaran penyusunan RSTRP seperti di atas, tampak jelas bahwa RSTRP merupakan suatu rencana spasial yang terkait dengan pengembangan wilayah propinsi. Karena itu di dalam penyusunannya berbagai konsep pengembangan spasial seperti *growth pole* dan integrasi fungsional-spasial masih cukup relevan untuk dijadikan landasan. Sementara itu, upaya untuk mengintegrasikan kepentingan pengelolaan lingkungan dengan pengembangan wilayah secara utuh, tampak di dalam upaya penetapan (pemantapan) kawasan lindung dan kawasan budidaya sebagai materi utama RSTRP.

Didasarkan pada pengalaman di Sulawesi Utara, ada beberapa hal penting dalam proses penyusunan RSTRP, baik dalam analisis, maupun perumusan konsepsi dan rencana struktur tata ruangnya, yang ternyata mempengaruhi produk akhir yang optimal dapat dicapai. Dalam kaitan ini yang akan menjadi sorotan terutama adalah aspek kebutuhan data/informasi dasar, keberadaan rencana-rencana tata ruang sektoral di daerah, ruang lingkup analisis, perumusan konsepsi dan rencana struktur tata ruang.

Kebutuhan Data/Informasi Dasar

Keberadaan data dasar yang secara formal telah tersedia dan terkompilasi dengan baik di daerah menjadi sangat penting untuk dimanfaatkan secara maksimal. Dalam penyusunan RSTRP Sulawesi Utara, data-data tersebut antara lain adalah: Propinsi dalam Angka; Data Pokok Pembangunan; Neraca Kependudukan dan Lingkungan Hidup; Neraca Sumber Daya Alam; serta Statistik dan Laporan Tahunan berbagai instansi sektoral yang terkait. Selain itu, diperlukan pula peta-peta dalam skala yang memadai (1 : 250.000) sebagai dasar untuk analisis fisik, yang memuat informasi dasar wilayah: ketinggian dan topografi, kelerengan, kemampuan tanah, hidrologi (aliran sungai, danau), curah hujan/intensitas hujan, penggunaan lahan, dan geologi. Terlepas dari masalah akurasi ataupun aktualitas dari data/informasi tersebut

yang seringkali menjadi masalah, aspek kelengkapannya justru yang dianggap jauh lebih penting. Lebih-lebih jika dikaitkan dengan waktu penyusunan yang relatif terbatas sehingga pencarian data sekunder (dalam bentuk laporan-laporan formal) menjadi pilihan. Dalam hal perbedaan atau duplikasi data/informasi yang berbeda antar instansi sumber, aspek kompetensi antar instansi tentu saja menjadi pertimbangan utama untuk memilih data/informasi mana yang akan dirujuk untuk keperluan analisis. Hasil studi-studi terkait dengan pengembangan wilayah ataupun penataan ruang yang telah ada juga dimanfaatkan secara maksimal sebagai sumber data, apalagi dalam beberapa hal data/informasi yang disajikan biasanya lebih aktual dan mempunyai akurasi yang cukup tinggi.

Kebijaksanaan dan Rencana Tata Ruang Sektoral

Seringkali dipertanyakan, bagaimana kedudukan rencana tata ruang yang telah ada di daerah, baik yang disusun oleh instansi sektoral maupun oleh daerah sendiri. Pada tingkat propinsi, kita mengenal beberapa rencana seperti Rencana Pengukuhan dan Penatagunaan Hutan, Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), ataupun Rencana Induk Pengembangan Pariwisata DT I (RIPPD), dan Perwilayahan Komoditi (Pertanian, Perkebunan), yang dapat dikatakan berdimensi 'ruang'. Ditinjau dari cakupan materinya, rencana-rencana ini jelas mencerminkan kepentingan sektor di dalam mendayagunakan ruang/lahan. Di beberapa daerah, telah pula disusun Rencana Tata Guna Tanah (Rencana Persediaan, Peruntukan, dan Penggunaan Tanah), serta ditetapkan kawasan lindung (non- budidaya) dan kawasan budidaya. Dengan adanya rencana yang beragam ini tentu saja tidak dapat dihindari terjadinya tumpang tindih antar rencana, yang dapat dikatakan merupakan salah satu indikasi konflik antar sektor dalam pemanfaatan ruang. Sementara itu, kebijaksanaan spasial yang dituangkan dalam Pola Dasar Pembangunan Propinsi baru dimanifestasikan dalam bentuk perwilayahan pembangunan : pembagian wilayah propinsi berdasarkan karakteristiknya serta pusat-pusat pengembangannya.

Dalam kaitan ini, yang menjadi pertanyaan adalah : apakah RSTRP akan menjadi rencana yang sama sekali lain dengan rencana-rencana yang telah ada, yang justru akan menambah konflik ? Apa bedanya RSTRP dengan rencana-rencana 'tata ruang' lainnya yang telah ada? Terlepas dari perbedaan konsep tentang lahan/tanah dengan 'ruang' yang kemudian dipergunakan dalam RSTRP, tentu saja yang diharapkan adalah hal yang ideal:

RSTRP diharapkan dapat menjadi alat untuk mensinkronkan antar rencana tata ruang yang telah ada tersebut. Idealnya, kepentingan sektor dapat diakomodasikan dalam RSTRP secara maksimal, di samping juga berarti bahwa RSTRP tidak lagi disusun sama sekali mulai nol. Sejauhmana harapan ini dapat dicapai, tentu amat bergantung pada 'kesepakatan' pada proses pembahasan nantinya. Untuk itu, pada tahap awal perlu dilakukan inventarisasi terhadap rencana-rencana tersebut, dan selanjutnya dilakukan pengkajian terhadap isi/materinya sehingga dapat dipergunakan sebagai salah satu masukan RSTRP. Pada tahap inilah dapat ditemukan berbagai kasus tumpang tindih antar rencana tata ruang sektoral di dalam mengarahkan kegiatannya dalam bentuk 'kawasan sektoral' masing-masing.

Demikian pula halnya dengan hasil studi-studi yang berkaitan dengan pengembangan wilayah yang telah disusun, perlu pula dimanfaatkan secara maksimal sebagai salah satu masukan. Dalam hal ini misalnya : *Studi Regional Physical Planning Programme for Transmigration (RePPPProT)* yang dapat memberikan masukan untuk analisis kesesuaian lahan (terutama untuk kepentingan pertanian), serta Studi NUDS (*National Urban Development Strategy*) yang memberikan rekomendasi tentang kebijaksanaan pengembangan kota-kota. Selain itu, inventarisasi terhadap kebijaksanaan/program pembangunan yang berskala nasional menjadi bagian penting. Idealnya suatu Rencana Struktur Tata Ruang Propinsi dapat mengakomodasikan kebijaksanaan atau program pembangunan sektoral (dalam skala nasional) yang terkait dengan pemanfaatan ruang pada tingkat propinsi. Dalam hal ini tentu saja yang dimaksud adalah kebijaksanaan/program tersebut dianggap mempunyai skala kepentingan nasional dan telah mempunyai komitmen tinggi untuk dilaksanakan di daerah dalam jangka menengah sehingga relevan untuk diakomodasikan dalam penyusunan RSTRP.

Ruang Lingkup Analisis

Untuk sampai pada produk RSTRP DT I sesuai dengan ruang lingkup materinya, perlu dilakukan analisis secara komprehensif dengan memanfaatkan data/informasi atau masukan yang ada. Metoda/teknik analisis yang dipergunakan pada dasarnya sangat bergantung pada ketersediaan atau kelengkapan data/informasi yang ada. Dalam kaitan ini tidak ada ketentuan baku mengenai metoda/teknik analisis mana yang sebaiknya dipakai. Yang perlu diperhatikan adalah sejauhmana ruang lingkup dan substansi analisisnya sehingga dapat ditemukan potensi dan permasalahan wilayah. Menurut

lingkupnya, analisis yang harus tercakup adalah analisis dalam konteks antar wilayah, dan analisis intra wilayah propinsi. Sedangkan secara substantif, analisis yang harus mencakup aspek utama dalam pengembangan wilayah propinsi, yaitu : kependudukan, perekonomian, potensi sumber daya alam dan daya dukung lingkungan, struktur tata ruang, serta analisis kebijaksanaan.

Dalam analisis kependudukan, ditelaah karakteristik kependudukan yang menyangkut kuantitas, kualitas serta kecenderungan perkembangannya. Analisis perekonomian wilayah diharapkan dapat menggambarkan peranan propinsi dalam lingkup nasional atau antar wilayah, kontribusi sektoral, serta karakteristik perekonomian tiap kabupaten/daerah tingkat II. Teknik analisis yang sederhana seperti *Location Quotient* ataupun *Mix-share/Shift-share* barangkali lebih mudah untuk dipergunakan dibandingkan Regional Input-output, misalnya.

Analisis potensi sumberdaya alam; yang mencakup sumberdaya lahan, hutan, mineral dan air; diarahkan untuk dapat memberikan gambaran potensi serta tingkat pemanfaatan tiap sumberdaya alam tersebut. Potensi lahan, misalnya, sebagai sumberdaya utama dapat ditemukeni potensinya berdasarkan evaluasi lahan menurut kemampuan atau kesesuaiannya untuk dikembangkan. Sebagai limitasi, delineasi kawasan lindung sesuai dengan kriteria Keppres

No. 32 Tahun 1990 merupakan hal yang dianggap mutlak. Dalam kaitannya dengan kebutuhan pengembangan, berdasarkan perkembangan penduduk dan perekonomian propinsi, sejauhmana daya dukung sumberdaya alam tersebut dapat menopangnya.

Secara keseluruhan, analisis yang dilakukan dimaksudkan untuk menemukeni potensi dan masalah pengembangan wilayah propinsi. Didasarkan pada permasalahan pengembangan wilayah propinsi tersebut, lebih lanjut kemudian dirumuskan permasalahan struktur tata ruang propinsi secara eksplisit. Dalam konteks tata ruang ini, yang di dalamnya aspek keterkaitan antar kegiatan menjadi aspek yang mendasar, perhatian terhadap permasalahan antar wilayah dan intra wilayah semestinya dilakukan dalam bobot yang seimbang. Dengan pendekatan ini, diyakini bahwa pengembangan wilayah suatu propinsi sebagai sub-wilayah nasional yang memang bersifat terbuka tidak akan pernah lepas dari keterkaitannya dengan propinsi lainnya, bahkan dengan negara lain jika saja terdapat peluang-peluang untuk mengembangkannya.

Permasalahan tata ruang dalam konteks antar wilayah, dalam hal ini di Sulawesi Utara sebagai kasus, adalah

masalah keterisolasian wilayah karena letaknya yang relatif jauh dari pusat-pusat pasar serta belum memadainya prasarana-sarana transportasi antar-wilayah; di samping masalah wilayah perbatasan atau wilayah terpencil yang terkait dengan aspek pertahanan-keamanan. Dalam konteks intra wilayah permasalahan yang terjadi misalnya, seperti terjadi di Sulawesi Utara, adalah kesenjangan perkembangan antar kabupaten, pola primasi pada sistem kota-kota yang ada, masih lemahnya keterkaitan fungsional dan spasial antar kota, serta tumpang-tindih pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya. Masalah tata ruang yang terakhir inilah yang seringkali muncul ke permukaan sebagai konflik pemanfaatan ruang antar sektor (misalnya pada kasus hutan lindung/suaka alam dengan pertambangan). Pada beberapa kasus, seperti yang terjadi di Sulawesi Utara, yang terjadi tidak saja sekedar problema tetapi juga dilemma : kepentingan fungsi lindung di satu sisi dengan kepentingan pertumbuhan ekonomi yang didambakan di sisi yang lain. Dihadapkan pada masalah seperti ini, terlepas dari apakah ekspektasi ini berlebihan, memang kemudian RSTRP diharapkan menjadi 'obat mujarab' untuk menyele- saikannya.

Perumusan Konsepsi Struktur Tata Ruang Propinsi

Untuk merumuskan konsepsi struktur tata ruang, pertama-tama yang perlu dieksplisitkan adalah tujuan pengembangan tata ruang, baik secara makro maupun mikro. Tujuan pengembangan tata ruang ini selain didasarkan pada hasil perumusan temuan potensi dan masalah (atau analisis) yang telah dilakukan, juga perlu mengacu pada tujuan pembangunan daerah seperti yang telah dituangkan dalam Pola Dasar Pembangunan Daerah Propinsi yang dicoba dirumuskan kembali dalam konteks spasial. Ini seringkali tidak mudah dilakukan. Pilihan tujuan apakah pertumbuhan atau pemerataan, tampaknya semakin tidak relevan lagi untuk diperdebatkan dan dipilih salah satunya. Permasalahan yang menjadi latar belakang keduanya dapat muncul secara bersamaan. Bagi propinsi di wilayah Indonesia Bagian Timur seperti Sulawesi Utara, aspek pertumbuhan menjadi amat penting dalam kaitannya dengan upaya untuk mengejar ketertinggalannya dengan propinsi-propinsi lain. Sementara itu aspek pemerataan mau tidak mau harus pula mulai disentuh manakala masalah ketimpangan perkembangan antar daerah tingkat II dalam propinsi demikian menonjol ke permukaan.

Berdasarkan tujuan di atas, konsepsi struktur tata ruang propinsi dapat dirumuskan. Di dalam konsepsi ini

komponen-komponen tata ruang wilayah, yang terdiri dari pusat permukiman/kota-kota, kawasan budidaya atau hinterland serta jaringan prasarana, digambarkan pola keterkaitannya satu sama lain, terutama dalam bentuk keterkaitan fisik/spasial dan keterkaitan ekonomi/fungsional. Memang tidaklah mudah untuk memberi gambaran struktur tata ruang propinsi untuk masa yang akan datang (15 tahun) meskipun secara konsepsional. Pemahaman terhadap karakteristik wilayah secara utuh, baik karakteristik fisik, demografis maupun ekonomi serta kecenderungan perkembangannya, barangkali menjadi titik-tolak. Hasilnya adalah suatu antisipasi ke depan, yang sebenarnya dibatasi sampai kurun 15 tahun, bagaimana struktur tata ruang propinsi yang ingin diwujudkan. Untuk mewujudkan konsepsi ini perlu adanya strategi pengembangan tata ruang sebagai langkah operasionalisasi dari konsepsi tersebut. Secara umum strategi yang dibutuhkan perlu menyentuh semua komponen tata ruang wilayah (propinsi), berupa 'ruang kegiatan' sesuai dengan fungsinya (lindung atau budidaya); 'nodal-nodal' sebagai pemusatan penduduk dan kegiatannya; serta jaringan prasarana yang menjadi 'linkages' antar nodal dan antara nodal dengan wilayah belakangnya. Pada tahap perumusan strategi ini, tentu saja perlu dijaga konsistensinya permasalahan, tujuan pengembangan tata ruang, serta konsepsinya.

Perumusan Rencana Struktur Tata Ruang Propinsi

Mengacu pada potensi, permasalahan dan konsepsi struktur tata ruang sebagai dasar pertimbangan, selanjutnya dirumuskan struktur tata ruang Propinsi Daerah Tingkat I untuk kurun waktu 15 tahun mendatang, yang terdiri dari :

1. Pemantapan kawasan lindung
2. Arahan pengembangan kawasan budidaya
3. Pola pengembangan sistem pusat-pusat permukiman, (Hirarki, Fungsi, dan Kebijakan pengembangan kota-kota)
4. Pola pengembangan sistem prasarana wilayah (transportasi, telekomunikasi, energi, dan pengairan)
5. Arahan pengembangan wilayah-wilayah yang diprioritaskan (Kawasan yang tumbuh cepat, Kawasan kritis, Kawasan khusus)
6. Kebijakan penunjang penataan ruang

Pemantapan kawasan lindung dan arahan pengembangan kawasan budidaya pada dasarnya merupakan rencana pemanfaatan ruang yang akan membagi habis wilayah propinsi berdasarkan fungsi utamanya. Dalam hal ini sekurang-kurangnya diuraikan mengenai: klasifikasi

kawasan, deliniasi kawasan (dalam peta skala 1:250.000), perkiraan luas dan sebaran lokasinya, serta kebijaksanaan pemanfaatan ruangnya. Aspek kebijaksanaan pemanfaatan ruang justru menjadi lebih penting dari penggarisan kedua kawasan itu sendiri dalam peta karena tidak semua sub-kawasan (sesuai dengan klasifikasi yang dipergunakan) dapat digambarkan dalam peta.

Klasifikasi kawasan lindung, berdasarkan kriteria Keppres No. 32 tahun 1990, menjadi sangat penting untuk menghindari kemungkinan terjadinya penafsiran yang berbeda antar sektor yang memanfaatkan ruang. Sebagai ilustrasi, dalam klasifikasi yang dikembangkan kawasan lindung pengertiannya tidak hanya hutan lindung (seperti yang dikenal dalam konsepsi TGIK), tetapi mengandung pengertian yang jauh lebih umum dan lebih didasarkan pada fungsinya. Karenanya, Di dalamnya termasuk pula sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau (kawasan perlindungan setempat), kawasan suaka alam dan cagar budaya, serta kawasan rawan bencana.

Meskipun klasifikasi yang dikembangkan tampaknya bersifat baku, tentu saja di setiap propinsi tidak harus ada semua kawasan/sub-kawasan secara lengkap, bergantung pada kondisi wilayahnya. Pada penerapannya, memang tidak semua kawasan/sub-kawasan lindung dapat didelineasikan dan tergambarkan pada peta dengan skala 1:250.000. Namun demikian, yang lebih penting justru adalah kebijaksanaan pemanfaatan ruangnya : kegiatan apa yang boleh atau tidak boleh berlokasi, bagaimana pengendalian kegiatan lain yang telah berlangsung lama, serta bagaimana pengelolaan tiap sub-kawasan secara spesifik.

Arahan pengembangan kawasan budidaya pada dasarnya merupakan upaya optimasi pemanfaatan sumberdaya alam dalam konteks ruang. Secara umum kawasan budidaya terdiri dari kawasan hutan produksi, kawasan pertanian, kawasan pertambangan, kawasan perindustrian, kawasan pariwisata, dan kawasan permukiman. Jika lahan dianggap sebagai sumberdaya alam yang utama, maka kesesuaian lahan (*land suitability*) sebagai hasil dari proses evaluasi sumberdaya lahan, menjadi dasar bagi pendelineasian kawasan budidaya. Secara teknis proses evaluasi sumberdaya lahan bertolak dari anggapan bahwa (*sistem*) lahan dengan karakteristik yang dimilikinya pada suatu tapak tertentu akan mempengaruhi keberhasilan suatu penggunaan (budidaya) tertentu di atasnya. Berkaitan dengan deliniasi kawasan pertanian, hasil studi *Regional Physical Planning Programme for Transmigration (RePPPProT)* merupakan masukan penting bagi arahan pengembangan kawasan budidaya pertanian. Kawasan hutan produksi

secara teknis dengan mudah dapat didelineasikan berdasarkan kriteria fisiknya (seperti yang tertuang dalam SK Menteri Pertanian No. 683/Kpts/ Um/8/1981). Dihadapkan pada kenyataan bahwa suatu satuan lahan ternyata mempunyai kesesuaian lahan untuk beberapa kegiatan budidaya, maka perlu adanya suatu prioritas dengan mempertimbangkan dimensi waktu 15 tahun serta mengacu pada prioritas pembangunan daerah.

Selain kawasan yang bersifat produktif, kawasan budidaya mencakup pula kawasan permukiman. Dalam RSTRP Sulawesi Utara, kawasan permukiman dibedakan menurut karakteristiknya : perkotaan dan perdesaan. Sesuai dengan tingkat ketelitiannya (peta skala 1 : 250.000) permukiman perkotaan didelineasi sesuai dengan batas wilayah administrasi (untuk kotamadya dan kotatiff), wilayah pengembangan kota sesuai dengan RIK/RUTRK atau batas wilayah kota yang ditetapkan berdasarkan Permendagri No. 7 Tahun 1986.

Dalam arahan pengembangan kawasan budidaya di Sulawesi Utara, terdapat pula kawasan pariwisata yang dalam pendelineasiannya ternyata tumpang tindih dengan kawasan lindung (dalam hal ini kawasan suaka alam). Apakah hal ini menjadi masalah, tentu saja bergantung pada jenis (objek) wisatanya. Di Sulawesi Utara ternyata objek wisata yang dikembangkan merupakan wisata alam (pantai dan hutan) yang ditinjau dari fungsi utamanya adalah (dalam konteks menjaga keseimbangan hidro-orologis dan perlindungan terhadap keragaman flora-fauna). Secara konseptual kegiatan budidaya (pariwisata) memang dapat berdampingan serasi dengan kawasan lindung sejauh tidak mengganggu fungsi lindungnya itu sendiri.

Materi yang ketiga dalam RSTRP adalah pola pengembangan sistem pusat-pusat permukiman atau sistem kota-kota. Dalam struktur tata ruang propinsi, kota-kota dipandang baik sebagai pusat pertumbuhan bagi wilayah belakangnya maupun sebagai pusat permukiman dengan konsentrasi penduduk perkotaan. Karena itulah hirarki kota, menurut ukuran dan skala pelayanannya, menjadi bagian terpenting dalam sistem kota-kota selain fungsinya dalam lingkup yang lebih luas. Dalam pengembangan wilayah propinsi, fungsi utama kota biasanya diarahkan sebagai pusat pelayanan wilayah belakang (*hinterland service*), pusat komunikasi antar-wilayah (*interregional communication*), pusat kegiatan industri (*good processing/manufacturing*), dan pusat permukiman (*residential center*). Dalam pola pengembangan sistem kota-kota di Sulawesi Utara, upaya pengembangan kota-kota kecil justru perlu mendapat perhatian lebih besar, sementara kota-kota menengah yang kini

mempunyai skala pelayanan regional perlu dimantapkan keterkaitannya dengan kota-kota utama di IBT.

Sistem prasarana utama wilayah yang diarahkan pola pengembangannya dalam RSTRP adalah sistem prasarana transportasi, sistem prasarana pengairan dan sistem prasarana energi. Secara khusus pengembangan sistem prasarana transportasi, dalam hal ini Sulawesi Utara sebagai kasus, ditujukan untuk mendukung peningkatan pertumbuhan wilayah secara serasi dengan wilayah-wilayah lainnya, serta untuk mendukung pemerataan pembangunan dengan memperlancar koleksi dan distribusi arus barang dan jasa serta meningkatkan mobilitas penduduk dan meningkatkan akses ke wilayah-wilayah potensial yang relatif masih terisolasi. Agar tujuan pengembangan sistem prasarana transportasi tersebut di atas dapat mencapai hasil yang optimal, maka diperlukan suatu pola pengembangan sistem prasarana transportasi yang terpadu dalam satu kesatuan antara sub-sistem transportasi darat, laut dan udara yang terintegrasi dalam struktur tata ruang propinsi.

Wilayah prioritas merupakan wilayah yang dianggap perlu diprioritaskan pengembangan atau penanganannya serta memerlukan dukungan penataan ruang segera dalam kurun waktu rencana. Didasarkan pada karakteristiknya untuk dikembangkan, wilayah prioritas ini dalam berupa kawasan strategis atau kawasan tumbuh pesat (terutama berkaitan dengan kepentingan ekonomis, kawasan kritis (terkait dengan kepentingan penanganan masalah lingkungan) dan kawasan khusus (di Sulawesi Utara misalnya adalah kawasan perbatasan). Dalam memberi arahan terhadap wilayah-wilayah prioritas ini, dimensi temporal menjadi lebih menonjol, yang akan terkait dengan indikasi program jangka menengahnya sebagai implementasinya. Dalam menentukan wilayah prioritas ini memang ada kecenderungan, sebagai 'aspirasi' daerah, untuk menyatakan wilayah prioritas sebanyak mungkin (misalnya karena tiap kabupaten mempunyai wilayah prioritas masing-masing). Padahal dengan begitu tentu saja pengertian prioritas menjadi kurang berarti. Semestinya, pengertian prioritas ini tidak didudukkan pada konteks lokal tetapi secara regional (propinsi) bahkan nasional.

Pelaksanaan rencana struktur tata ruang propinsi pada dasarnya perlu didukung oleh berbagai kebijaksanaan penunjang untuk perwujudannya. Kebijakan penunjang ini baik bersifat keruangan (*spasial*) yang secara langsung melalui arahnya menunjang upaya perwujudan struktur tata ruang propinsi; maupun bukan keruangan (*non-spasial*) yang secara tidak langsung akan menunjang perwujudan struktur tata ruang propinsi.

Kebijaksanaan penunjang yang bersifat spasial yang paling penting adalah kebijaksanaan **penatagunaan tanah**. Hal ini karena disadari bahwa tanah, lahan atau ruang daratan beserta sumberdaya alam yang terkandung di dalamnya merupakan unsur ruang yang utama, sehingga pemanfaatannya perlu diarahkan dalam konteks tata ruang dengan senantiasa memperhatikan azas lestari, optimal serta seimbang. Secara umum pokok-pokok kebijaksanaan penatagunaan tanah yang diuraikan ini diharapkan akan menjadi masukan bagi penyusunan Rencana Tata Guna Tanah (RTGT) pada tingkat propinsi yang terdiri dari rencana penyediaan, peruntukan dan penggunaan tanah sehingga tercermin keterkaitan RSTRP dan RTGT. Kebijakan lain yang bersifat spasial adalah penatagunaan air, serta penatagunaan sumberdaya alam lainnya. Sementara itu, kebijaksanaan penunjang yang bersifat Non-Spasial untuk mewujudkan struktur tata ruang propinsi dalam kurun 15 tahun ke depan mencakup kebijaksanaan kependudukan, pengembangan perekonomian/ investasi, serta kelembagaan.

Pengelolaan Tata Ruang Propinsi

Dalam RSTRP DT I selain arahan rencana struktur tata ruang, rekomendasi mengenai mekanisme pengelolaan untuk melaksanakannya menjadi bagian yang tak terpisahkan. Hal ini erat kaitannya dengan fungsi RSTRP sebagai acuan bagi pemerintah daerah dalam mengarahkan lokasi kegiatan yang memanfaatkan ruang, terutama pengarahan pemanfaatan ruang dalam skala besar seperti kuasa pertambangan, konsesi hak perusahaan hutan. Pengelolaan tata ruang propinsi sesuai dengan RSTRP akan meliputi kegiatan pemantauan pemanfaatan ruang, pengendalian pemanfaatan ruang, serta peninjauan kembali RSTRP DT I secara periodik.

Indikasi Program Jangka Menengah

Dalam hal ini yang dimaksud adalah indikasi program, sebagai arahan untuk penyusunan program lima tahunan dan tahunan pada tingkat propinsi; baik yang program sektoral maupun program di wilayah yang diprioritaskan pengembangannya. Tentu saja tidak semua program pembangunan seperti yang tertuang dalam Pola Dasar Pembangunan atau Repelitada akan terliput. Hanya sektor yang memanfaatkan atau mempunyai implikasi ruang secara langsung yang dapat diindikasikan programnya.

Untuk kepentingan tindak lanjutnya, penggunaan nomen-klatur bagi program semestinya sesuai nomen-klatur baku seperti dalam repelitada.

Mekanisme Penyusunan RSTRP: Tahap dan Keterlibatan Antarinstansi

Ditinjau dari prosesnya, penyusunan RSTRP seperti yang telah dilaksanakan di Sulawesi Utara, secara umum akan meliputi empat tahap yaitu: persiapan, penyusunan konsep, pembahasan dan penyempurnaan konsep, serta penetapan dan pengesahan. Di dalam proses penyusunannya, terdapat banyak pihak/instansi yang terlibat baik tim pelaksana (konsultan), tim kerja, maupun tim pengarah. Karena itu adanya kejelasan sejauhmana tiap instansi tersebut terlibat pada tiap tahapan serta keterkaitannya satu sama lain menjadi amat penting.

Penyusunan konsep RSTRP Sulawesi Utara pada dasarnya merupakan kegiatan penyiapan materi/substansi RSTRP oleh tim pelaksana, yang dipersiapkan untuk pembahasan dan penyempurnaan. Kegiatan di atas dilaksanakan oleh tim pelaksana penyusunan RSTRP yang bertanggungjawab kepada tim pengarah. Untuk mendapatkan hasil yang maksimal dalam pelaksanaan kegiatan, pembagian tugas di dalam tim pelaksana antara tim kerja dengan tim konsultan perlu dilakukan. Dengan adanya dukungan tenaga ahli yang memadai, tim konsultan memang diharapkan dapat mengembangkan pendekatan penyusunan RSTRP yang sesuai dengan kondisi wilayah. Pendekatan yang dipersiapkan oleh tim konsultan ini akan dibahas bersama-sama dengan tim kerja melalui kelompok-kelompok kerja yang melibatkan semua instansi yang terkait dengan penataan ruang propinsi.

Analisis terhadap data/informasi yang telah diperoleh dilaksanakan oleh tim konsultan, dengan masukan-masukan dari anggota tim kerja. Hasil analisis ini dipersiapkan untuk dibahas dan dijadikan bahan untuk perumusan masalah bersama-sama dengan tim kerja. Secara substantif, pembahasan antara tim konsultan dan tim kerja dilakukan melalui kelompok kerja - kelompok kerja yang telah dibentuk. Setelah mendapat konfirmasi dari tim kerja (dalam bentuk rapat kelompok kerja), hasil analisis ini akan disajikan dalam bentuk Laporan Interim (berisi : Fakta dan Analisis), yang akan dibahas dalam seminar yang selain melibatkan anggota tim kerja juga melibatkan instansi vertikal dan instansi otonom DT I lainnya, seluruh Pemerintah Daerah Tingkat II yang berada dalam wilayah Daerah Tingkat I, serta dengan wakil-wakil masyarakat seperti lembaga perguruan tinggi, dan kalangan DPRD. Penyelenggaraan diskusi/

seminar pembahasan materi Fakta dan Analisis ini menjadi tanggung jawab tim kerja di daerah. Masukan-masukan untuk penyempurnaan terhadap materi buku Fakta dan Analisis ini akan dibahas kembali oleh tim kerja dan konsultan dalam rapat kelompok kerja. Berdasarkan itu, konsultan yang melakukan penyempurnaannya terhadap materi Fakta dan Analisis sekaligus menjadikannya sebagai dasar pertimbangan untuk perumusan konsepsi struktur tata ruang propinsi.

Tahap selanjutnya adalah perumusan konsepsi struktur tata ruang dan perumusan rencana tata ruang propinsi. Secara substantif, tahap ini menghasilkan produk rancangan (*draft*) rencana untuk dibawa ke forum pembahasan. Materinya dipersiapkan oleh tim konsultan dan tim kerja di daerah (melalui rapat kelompok kerja).

Tim penyusun RSTRP DT I selain melakukan berbagai pembahasan pada tingkat daerah dan juga pembahasan dengan Tim Koordinasi Pengelolaan Tata Ruang Nasional terutama yang berkaitan dengan kebijaksanaan pembangunan nasional di daerah, dan yang menyangkut teknis di bahas dengan DTKTD - DJCK Departemen Pekerjaan Umum. Pembahasan terhadap materi yang menjadi konsep RSTRP di tingkat daerah berlangsung sesuai tahapan yang dilakukan atau produk yang dihasilkan. Atas dasar hasil pembahasan tersebut, konsep RSTRP DT I kemudian disempurnakan oleh tim pelaksana dalam menjadi Laporan Rencana (final). Selanjutnya buku rencana tersebut (beserta Lampiran Album Peta) dilaporkan oleh Tim Penyusun (tim pengarah dan tim pelaksana) kepada Gubernur dalam forum ekspose. Berdasarkan bahan tersebut, selanjutnya dipersiapkan Rancangan Peraturan Daerah untuk dibawa ke pembahasan dengan pihak DPRD Tk. I Propinsi. Sebagai suatu produk rencana yang mempunyai kekuatan hukum, RSTRP DT I Sulawesi Utara kemudian ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah, yaitu Peraturan Daerah Propinsi Sulawesi Utara No. 3 Tahun 1991 segera akan memasuki proses pengesahan kepada Mendagri.

Keseluruhan proses dan keterlibatan antar instansi dalam penyusunan RSTRP dapat dilihat secara diagramatis dalam Gambar 1 dan Gambar 2 pada halaman berikut.

Pasca Penyusunan RSTRP

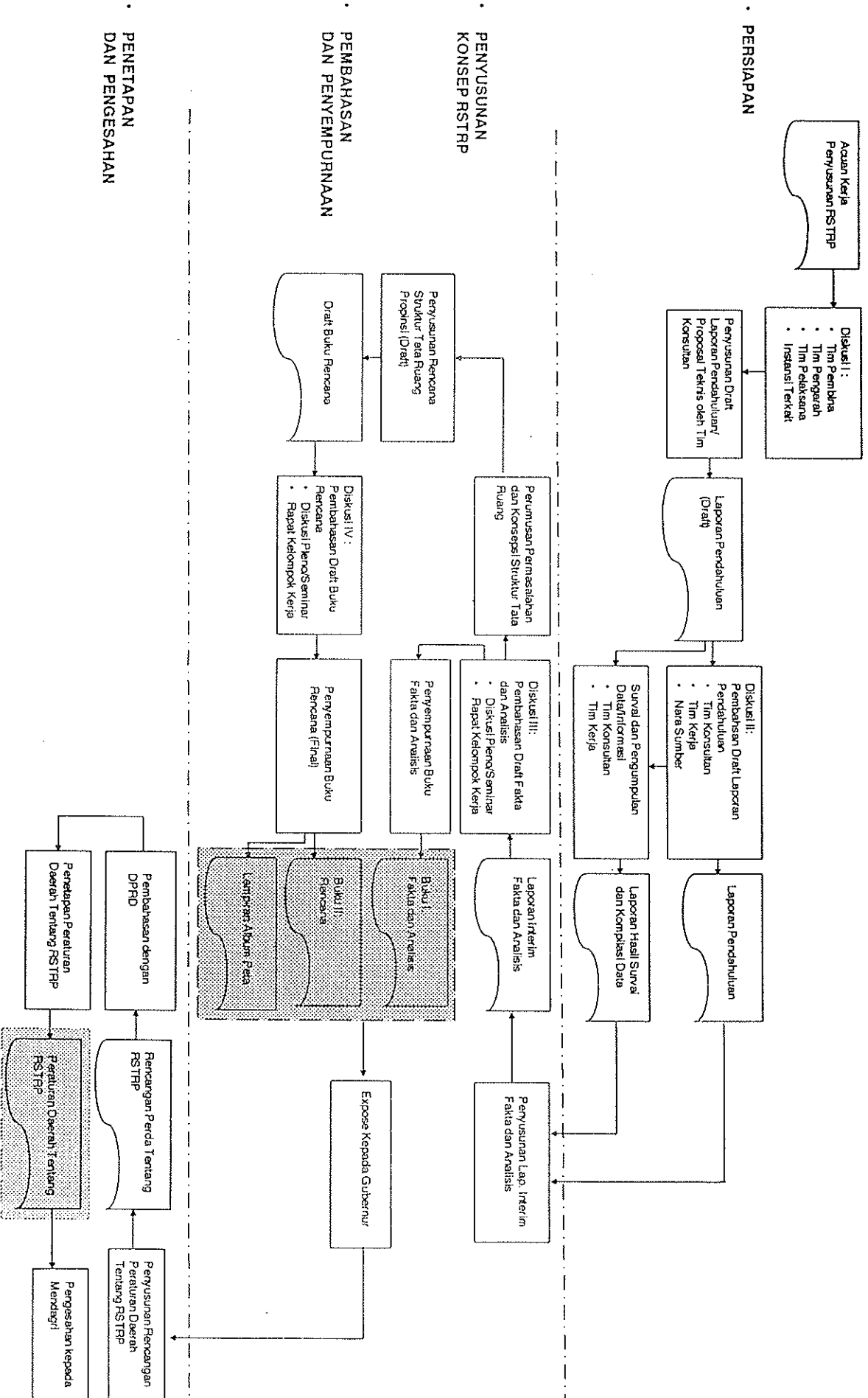
Dari pengalaman di Sulawesi Utara, sebagai uji-coba terhadap Pedoman penyusunan RSTRP DT I, uraian di

atas setidaknya memberikan gambaran mengenai substansi dan mekanisme penyusunan RSTRP yang pada tahun ini dilaksanakan pada hampir semua propinsi. Setelah RSTRP disusun dan memperoleh legalisasi, yang menjadi tantangan adalah bagaimana produk rencana tata ruang yang telah melalui proses panjang dengan melibatkan banyak pihak itu kemudian dapat dipergunakan secara efektif sesuai dengan tujuan dan fungsinya. Jelas bahwa RSTRP menyandang banyak fungsi dalam kaitannya dengan pembangunan daerah terutama sebagai matra ruang dari Pola Dasar Pembangunan dan Repelitada serta sebagai kebijakan pokok pemanfaatan ruang propinsi. Selama ini berbagai permasalahan dan konflik pemanfaatan ruang yang timbul pada tingkat propinsi menuntut penanganan segera berdasarkan RSTRP. Sementara itu dalam mengantisipasi perkembangan berbagai sektor ekonomi, dalam bentuk investasi baik oleh pemerintah maupun swasta, RSTRP dituntut untuk dapat mengarahkan lokasinya dalam ruang. Lalu bagaimana pemantauan dan pengendalian tata ruang dapat dilakukan secara berkesinambungan oleh perangkat pemerintah daerah sendiri? Semestinyalah bahwa peninjauan kembali (evaluasi) RSTRP secara berkala setiap lima tahun dapat dilakukan oleh Tim Tata Ruang Daerah. Itulah barangkali wujud dari peningkatan kemampuan perangkat pemerintah daerah yang memang implisit menjadi tujuan dari seluruh proses penyusunan RSTRP yang telah dilakukan.

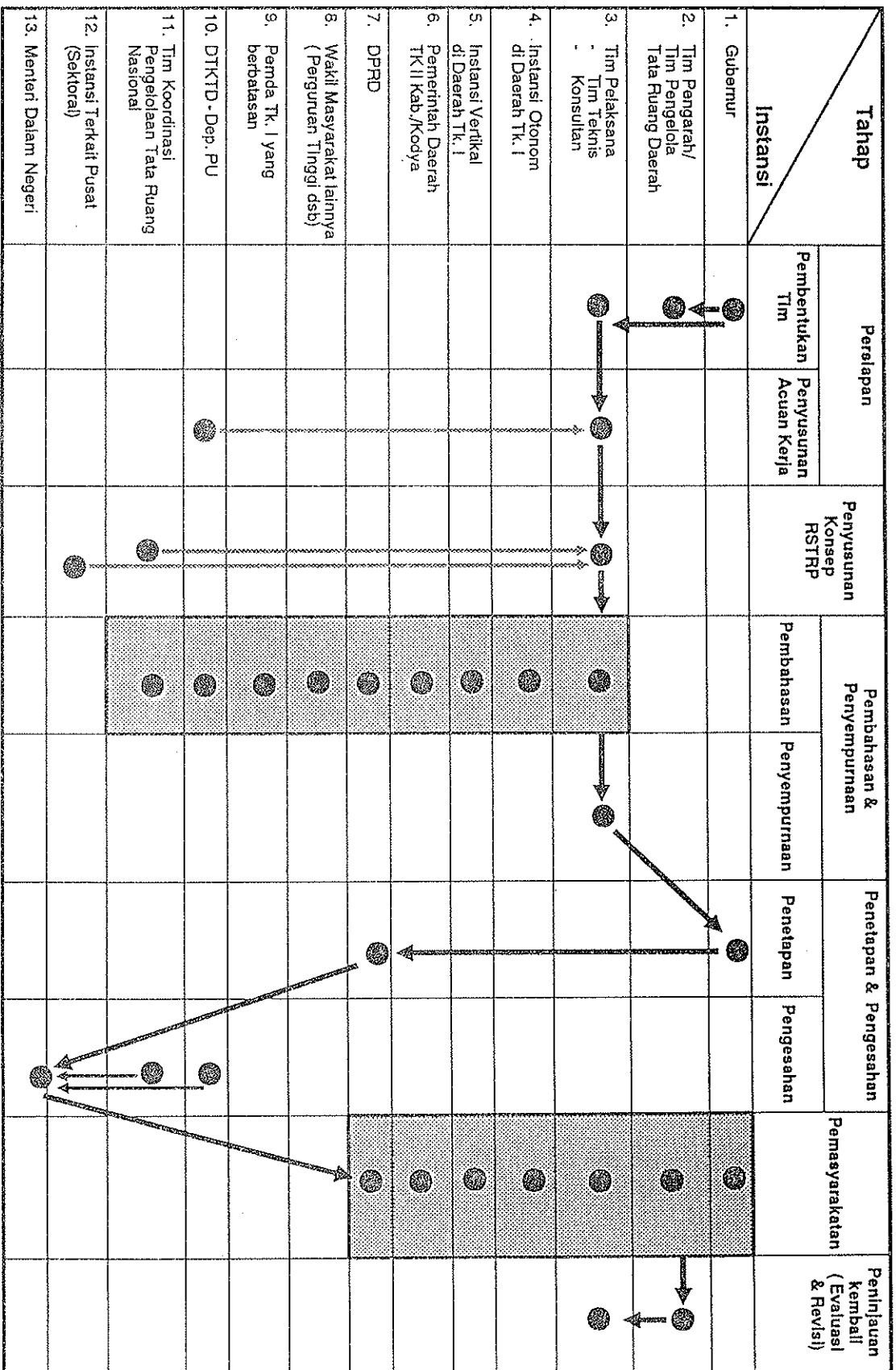
Daftar Pustaka

- _____, (1991): Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Utara, **Rencana Struktur Tata Ruang Propinsi DT I Sulawesi Utara**.
- _____, (1990): Tim Koordinasi Pengelolaan Tata Ruang Nasional, **Pedoman Penyusunan RSTRP DT I**.
- _____, (1991): Tim Koordinasi Pengelolaan Tata Ruang Nasional, **Himpunan Peraturan Perundangan yang Berkaitan dengan Kawasan Lindung**.
- MacKinnon, John dan Kathy, et.al., (1990): **Pengelolaan Kawasan yang Dilindungi di Daerah Tropika**, Gajah Mada University Press.
- Rondinelli, Dennis, (1983): **Applied Methods of Regional Planning: Urban Functions in Rural Development Approach**, Clark University.
- Rancangan Undang Undang tentang Penataan Ruang

PROSES PENYUSUNAN RSTRP DT. I SULAWESI UTARA



KETERLIBATAN ANTAR INSTANSI DALAM PENYUSUNAN RENCANA STRUKTUR TATA RUANG PROPINSI



Keterangan :

● Keterlibatan Instansi

→ Urutan Tahap

~~~~~ Konsultasi

Sumber : - Lampiran II Pedoman Penyusunan RSTRP

- Uji Coba Penyusunan RSTRP di Sulawesi Utara

# PLANNING WITH THE ENVIRONMENT INTRODUCTION TO THE THRESHOLD APPROACH

J. Kozlowski; Greg Hill; Johanna Rosier

Departement of Geographical Sciences, Regional and Town Planning Programme  
University of Queensland Press. St. Lucia 1988

**B**uku ini ditulis oleh Jerzy Kozlowski bersama Greg Hill dan Johanna Rosier. Kozlowski adalah seorang tokoh yang mengembangkan Analisis threshold setelah Boleslaw Malisz yang bersama dengan Hughes melalui Planning Research Unit dari Departement of Urban Design and Regional Planning, Edinburgh University pernah menerapkan analisis untuk perencanaan pengembangan wilayah Central Scotland pada akhir dasawarsa 60-an.

Pada tahun 1986, Kozlowski, juga melalui University of Queensland Press pernah menerbitkan buku berjudul *Threshold Approach in Urban, Regional and Environmental Planning-Theory and Practice*. Dalam buku berikutnya, yaitu "Planning With The Environment: Introduction to the Threshold Approach", ia menekankan bahwa salah satu usaha yang paling esensial di dalam perencanaan, tingkat nasional, regional maupun lokal adalah menetapkan kemungkinan pengembangan yang pada prioritas teratas harus mengacu kepada usaha pemanfaatan yang paling efisien dari sumberdaya manusia dan sumberdaya alam yang tersedia.

Jadi, bertolak dari pikiran pokok ini suatu analisis dan evaluasi tentang sumberdaya dalam hubungannya dengan pengembangan suatu wilayah saat ini dan yang diharapkan merupakan suatu hal yang pokok di dalam metodologi perencanaan.

Buku ini menekankan pemanfaatan pendekatan Ambang (*Threshold*) sebagai dasar analisis sumberdaya alam dan manusia untuk kepentingan pengembangan suatu wilayah.

Kozlowski bertolak dari suatu kenyataan, bahwa secara rasional penilaian terhadap sumberdaya mengarah pada penilaian ekonomis semata. Sementara itu, teori perencanaan akhir-akhir ini menunjukkan pergeseran dari pengembangan ekonomi kearah pengembangan ekonomi dan sosial, sedangkan perhatian terhadap komponen lingkungan didalam proses pembangunan relatif masih sangat kecil.

Dalam hubungan inilah ia menekankan secara tajam, bahwa perencanaan yang berlandaskan pertimbangan lingkungan akan merupakan suatu alat yang dapat membantu memecahkan konflik-konflik perencanaan dengan cara menyediakan suatu dasar didalam pengelolaan sumberdaya.

Ada tiga usaha pokok yang dituangkan didalam buku ini untuk perencanaan wilayah berwawasan lingkungan, yaitu :

1. Mempertimbangkan transformasi dan pengembangan lingkungan untuk memenuhi persyaratan aktivitas manusia;