

Pengelolaan Penataan Ruang Daerah Tingkat I dan Tingkat II

Oleh Bondan Hermanislamet

Ada beberapa persoalan praktis dan normatif dalam pengelolaan penataan ruang pembangunan di tingkat daerah, di samping faktor-faktor teknis dan institusional yang tidak kecil peranannya.

Pada era pemanfaatan sumber daya lingkungan (alam) masih boleh beranggapan bahwa keterbatasan menjadi faktor pertimbangan nomor sekian, maka hampir semua alternatif rencana tata ruang berharap dapat didukung ketersediaan sumber daya tersebut.

Namun ternyata keadaan telah berubah. Perkembangan teknologi untuk mendukung pengolahan sumber daya lingkungan secara besar-besaran telah mengubah anggapan di atas secara tajam. Pada awal era pelembagaan tindak berencana, pengetahuan empirik terhadap konsekuensi pengambilan keputusan tentang berbagai jenis kegiatan yang berkaitan dengan dimensi ruang sumber daya lingkungan, terasa belum cukup memadai.

Padahal hakekat pembangunan berencana yang utama adalah, pengambilan keputusan yang tepat pada hari ini dengan mempertimbangkan akibat pada jangka panjang.

Pemanfaatan sumber daya lingkungan dilaksanakan melalui pengelolaan tata ruang wilayah yang merupakan rangkaian kegiatan siklikal perencanaan, pelaksanaan, penilaian dan

penyesuaian. Penyusunan, pemanfaatan dan pemeliharaan rencana tata ruang, adalah proses-proses yang berbeda tapi berkaitan secara urut (sekuensial) maupun berjenjang (hierarkikal).

Proses penyusunan rencana memiliki kadar unsur teknis-metodologis yang tinggi. Proses pemanfaatan dan pemeliharaan rencana lebih banyak mengandung kadar unsur-unsur non teknis, seperti sosial, budaya atau politik.

Formalisasi dan institusionalisasi pengelolaan sumber daya lingkungan dengan menggunakan sarana tata ruang pembangunan melalui proses di atas ternyata perlu disertai kematangan pengalaman memprasyarati kebutuhan penunjang pengetahuan teknis-teknologis pengelolaan lingkungan dan teknis-metodologis perumusan rencana tata ruang wilayah.

Pemanfaatan sumber daya lingkungan untuk menunjang kehidupan dan perkembangan masyarakat mengikuti satuan-satuan kerja administratif dan juga tingkat-tingkat operasional tata pemerintahan. Sejalan dengan struktur administrasi tata pemerintahan, secara fungsional juga berkembang satuan-satuan kerja yang pada banyak situasi memiliki batas "areal" yang tidak selalu koinsiden dengan batas wilayah administrasi.

Orientasi penataan ruang wilayah mendua: pengelolaan kegiatan pengembangan yang secara

• **Bondan Hermanislamet**, adalah staf pengajar pada Fakultas Teknik UGM dan Ketua Bappeda Daerah Tingkat I D.I.Y

formal dipertanggungjawabkan melalui sistem administrasi wilayah; dan pada saat bersamaan dikendalikan oleh sistem pengembangan fungsional, biasanya ekonomis.

Demikianlah, ketidakkoincidencian wilayah ini kerap diperumitoleh tata tingkat administrasi wilayah --daerah tingkat I dan daerah tingkat II-- yang satu membawahi yang lain atau yang satu adalah sub sistem yang lain.

Pandangan Normatif dan Positivistik

Pandangan normatif dalam perencanaan lingkungan dapat dijelaskan sebagai pendekatan yang mengutamakan apa yang diinginkan, lebih dari sekadar yang dibutuhkan, untuk kemudian berusaha mencapainya melalui pengerahan sumber daya lingkungan sekitar.

Pandangan positivistik lebih mudah dipahami melalui ungkapan pertanyaan: apakah yang perlu dilakukan untuk memanfaatkan kemampuan sumber daya lingkungan sekitar untuk memenuhi kebutuhan pengembangan.

Nyata, bahwa perbedaan kedua pandangan tersebut terletak pada penekanan orientasi, yakni pada keinginan (dan kebutuhan) atau pada kemampuan lingkungan. Dua cara pandang tersebut sebenarnya dapat dikomplementerkan secara bijak dan seimbang, terutama dalam perumusan rencana. Penekanan yang berlebihan pada salah satunya akan terasa kurang menguntungkan.

Pandangan normatif pada dasarnya memberi peluang cukup untuk berkembangnya hal-hal yang bersifat intrinsik dan khas masyarakat setempat serta pendemokrasian proses pilihan berbagai alternatif dalam perencanaan. Ciri-ciri penanganan lingkungan yang khas pada suatu masyarakat yang berpengaruh baik terhadap tata ruang wilayah perlu diberi tempat dalam tahap awal perencanaan.

Dengan cara pandang tersebut, kemampuan untuk merumuskan apa yang sebenarnya diperlukan dan diinginkan masyarakat dapat dibina dengan baik. Selanjutnya akan memperlancar perkembangan proses perencanaan yang demokratis namun tetap kreatif. Singkatnya, mengetahui apa yang diperlukan dan diinginkan dengan tepat serta selanjutnya dapat memperjuangkannya dengan baik.

Salah satu hal yang perlu dijaga, adalah berkembangnya ego lokal yang berlebihan, karena

hal ini dapat mengarah pada proses pengambilan keputusan tentang pilihan yang otokratis. Hal ini terjadi, apabila rasa memiliki kewenangan menentukan pilihan terlalu besar, melebihi pengetahuan tentang apa yang diperlukan.

Pada sisi lain, cara pandang yang positivistik akan memerlukan penguasaan material dan teknis tentang apa yang dapat dilakukan dengan ekonomis. Kemudian, terutama setelah berkibarnya bendera ekologi, pertanyaan itu diperpanjang dengan: secara ekologis dapat dipertanggungjawabkan.

Itu semua memberikan peringatan, bahwa setiap pengambilan keputusan tentang pilihan kemungkinan penataan ruang harus disertai pengetahuan yang cukup tentang akibat, konsekuensi atau harga pilihan dan putusan tersebut. Tuntutan ini menjadi semakin berat untuk pilihan yang dampaknya baru dapat diketahui dan diperhitungkan dalam jangka panjang.

Kemampuan prediksi yang didukung pengalaman adalah modal utama pengambil kebijakan tata ruang pembangunan. Apabila kemampuan dapat diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan, maka pengalaman tidak dapat digantikan dengan cara lain.

Berbagai kejadian membuktikan, banyak kesalahan dalam pengambilan keputusan tentang kegiatan pembangunan berdimensi ruang yang lebih memperhatikan keuntungan jangka pendek dan kurang menyadari konsekuensi jangka panjang. Hal ini disebabkan kurangnya dukungan pengetahuan dan pengalaman.

Dalam keadaan kedua macam pengambilan keputusan itu sulit dikuasai oleh individu pengambil keputusan --dan memang hal itu tidak gampang-- maka menuangkannya kedalam sistem pengambilan keputusan penataan ruang yang efektif adalah merupakan keharusan.

Pelebagaan dan Berbagai Aspek Teknis Metodologis

Maksud pelebagaan dalam tulisan ini bukanlah semata menanamkan proses teknis perencanaan kedalam lembaga pengaturan yang telah ada saja, melainkan lebih dari itu. Diharapkan, berkembangnya sikap dan cara pandang pelaku pengelolaan penataan ruang seperti dipaparkan pada bagian terdahulu sesuai dengan berbagai kasus pengaturan yang akan dihadapi setiap hari.

Penanaman proses teknis ke dalam kerangka pengelolaan atau manajemen --terutama penataan ruang-- kerap dipandang sebagai proses transplantasi yang tidak pernah berakhir. Salah satu penyebab, adalah pemilahan persoalan-persoalan pembangunan menjadi golongan teknis dan non teknis. Secara kurang disadari, pemilahan seperti itu telah memperpanjang waktu pemaduan institusional itu.

Persoalan teknis sendiri, sebenarnya, dapat digolongkan menjadi dua, yaitu teknis-teknologis dan teknis-metodologis.

Pada umumnya masalah teknis-teknologis lebih mudah dilihat dan mungkin dihayati, karena sifat teraganya atau tangible. Akibatnya, mudah juga diminati untuk dipelajari atau sebaliknya, langsung tidak diminati. Sementara itu, masalah teknis-metodologis yang kerap lebih bersifat konseptual dan kurang teraga akan lebih sulit untuk segera ditetapkan harus dimana duduknya.

Seperti halnya hardware dan software. Hardware akan lebih mudah dikenali dan ditetapkan dimana tempatnya. Sementara itu, software masih banyak yang sukar dimengerti.

Kebutuhan Masukan Teknis

Kebutuhan masukan teknis dalam pengelolaan penataan ruang berbeda pada berbagai tingkat pengelolaan penataan.

Apabila tahapan operasi penataan ruang dapat dibagi menjadi tahap-tahap penyiapan, pemanfaatan dan pemeliharaan rencana tata ruang pembangunan, maka masukan yang diperlukan dapat diklasifikasikan sesuai kebutuhan masing-masing tahapan.

Tahap penyiapan rencana, tahap penyusunan rencana atau bahkan dapat disingkat tahap perencanaan, adalah tahapan kerja sejak studio sampai dengan siap pakai di lapangan. Pada tahap inilah diolah berbagai hasil inventori lapangan tentang kebutuhan dan potensi wilayah untuk menghasilkan berbagai kemungkinan cara pemenuhan kebutuhan atau keinginan masyarakat.

Proses panjang tersebut merupakan interaksi antarproses teknis- metodologis dan proses non teknis. Dalam hal ini, diperlukan ketersediaan unsur teknis-metodologis yang cukup untuk alat analisis persoalan dan pemecahannya (analytical tools)

maupun untuk sarana penunjang pengambilan keputusan (decision supports).

Tahap pemanfaatan rencana adalah tahap rencana telah melampaui pemilihan dan pengujian serta telah ditetapkan untuk dilaksanakan (diimplementasikan). Inilah sebenarnya tahap pemaduan antara unsur teknis rencana dan unsur administratif manajemen. Dalam pernyataan lebih sederhana, rencana teknis harus dapat dioperasionalkan bersama dalam jalur administratif yang efektif.

Dengan kata lain, masukan teknis-metodologis kadarnya amat rendah, namun tingkat pemaduan institusional berkadar amat tinggi.

Implementasi rencana tersebut berlangsung dalam kurun waktu yang relatif panjang, tidak seperti rencana konstruksi yang berjangka teknis terbatas. Dengan demikian masa pemaduan institusional itu tidak dapat disamakan dengan masa serah terima hasil konstruksi fisik pada proses pelaksanaan rencana teknis prasarana, misalnya bangunan dan jembatan.

Pemeliharaan rencana, sebenarnya, merupakan gabungan proses penyiapan dan pelaksanaan rencana. Proses ini lebih rumit dibanding yang pertama, bukan saja karena tingkat teknis-metodologis yang diperlukan.

Pemeliharaan yang juga berarti peningkatan dan penyempurnaan apa yang telah ada, atau sekurang-kurangnya mempertahankan apa yang telah ada, atau mengubah yang ternyata kurang sesuai. Pemeliharaan juga harus mengingat, bahwa dampak pelaksanaan rencana yang lalu di lapangan tidak dapat begitu saja ikut diubah (apalagi dihapus), bersama penyempurnaan rencana yang akan diselenggarakan ini.

Rekaman historis pelaksanaan rencana yang ada harus menjadi masukan atau pertimbangan proses pemeliharaan rencana yang berlangsung bersama pelaksanaan bagian-bagian rencana yang masih tetap harus berjalan.

Permasalahan pada Tingkat Daerah

Cara pandang normatif yang ditetapkan pada suatu daerah, misalnya daerah tingkat II (DT II), akan dapat menghasilkan langkah untuk menyiapkan segenap rencana penataan ruang wilayah secara lengkap, sesuai pengarahannya yang diterima secara baku dari tingkat pusat. Hal ini berarti, rencana disiapkan lebih

berdasar pada kebutuhan nyata, sebagai perangkat penunjang kegiatan yang harus dilaksanakan.

Dari hasil pengamatan pelaksanaan di lapangan, dapat disimpulkan adanya dua macam jalur penyiapan rencana penataan ruang sebagai jawaban atas kebutuhan pengelolaan pembangunan daerah.

Pertama, adalah jalur formal institusional yang banyak mengikuti cara pandang normatif. Intinya, kapan saja suatu daerah akan melaksanakan pembangunan wilayah yang secara normatif akan meliputi semua unsur kehidupan, maka rencana tata ruang yang lengkap --lagi, secara normatif-ontologis-- telah tersedia. Dan jika mungkin, rencana tersebut telah disahkan oleh segenap instansi berwenang. Jadi rencana tersebut bersifat siap pakai.

Kedua, adalah jalur fungsional sektoral yang memandang, bahwa yang harus ditangani rencana tata ruangnya adalah bagian-bagian wilayah yang memang pada kurun waktu tertentu harus dibangun. Pendirian ini berkesimpulan, bahwa yang harus disiapkan adalah rencana bagian, atau rencana parsial, yang berkaitan dan mendukung berbagai kegiatan pembangunan. Melalui pertimbangan dan perhitungan tertentu, rencana parsial tersebut harus terlaksana lebih-dahulu dari yang lain.

Dengan kata lain, ada perbedaan pandangan tentang urutan dan prioritas kegiatan pengembangan wilayah yang tidak perlu harus sama dari satu wilayah dengan wilayah lainnya.

Pemaduan kedua pandangan tersebut diwujudkan dalam kerangka rencana pengembangan yang dimodifikasi sesuai dengan kebutuhan pembangunan daerah. Pada dasarnya, modifikasi ini membedakan kerangka rencana pembangunan yang mengacu pada perspektif pertumbuhan jangka panjang dan menengah yang secara strategis didasarkan pada masalah dan kemampuan daerah untuk menyelenggarakannya.

Apabila alasan-alasan yang mendasari jenis-jenis unsur ruang wilayah dalam rencana tata ruang pembangunan dapat secara mudah digolongkan dalam: alasan konservatif/preservatif, alasan penunjang/infrastruktural dan alasan habitat, maka kiranya kerangka strategis yang disebut terdahulu dapat mulai dijabarkan untuk keperluan operasional.

Ruang yang lebih dahulu dicadangkan untuk keperluan konservatif/preservatif akan memberikan tekanan persoalan, dalam arti permintaan yang terendah.

Ruang untuk golongan pemanfaatan infrastrukural merupakan alat dan sekaligus modal pemerintah setempat, karena penyediaan unsur wilayah ini juga merupakan pemenuhan kebutuhan masyarakat umum. Tekanan permintaan biasanya memang datang dari pemerintah, misalnya dalam hal jaringan jalan wilayah.

Pada saat penyediaan prasarana wilayah mulai melibatkan modal daerah, maka tekanan kebutuhan tata ruang memang datang dari pertimbangan investasi yang agak besar.

Ruang untuk kepentingan habitat yang diselenggarakan secara individual oleh pemakai akhir, sebenarnya, kurang memberikan tekanan interes penyiapan tata ruang yang penuh. Golongan masyarakat ini beroperasi secara inkremental. Pada saat perkembangan kebutuhan ruang pemukiman menjadi lebih massif, dan penyediaannya melalui cara dan perhitungan yang amat ekonomis, maka lahan atau ruang hunian telah berubah menjadi komoditi ekonomis yang mesti disiapkan serta diproduksi secara ekonomis. Di sini tekanan permintaan juga menjadi jauh lebih besar.

Ruang untuk keperluan produktif, seperti kawasan industri, perdagangan dan pertokoan, mengikuti kerangka usaha penyediaan ruang seperti uraian bagian terakhir di atas. Mekanisme real estate untuk menyediakan ruang produktif merupakan pemberi tekanan terbesar pada sisi kebutuhan akan penataan ruang yang efektif.

Pengelolaan penataan ruang menjadi urusan yang bukan lagi bersifat administratif rutin, melainkan telah berubah menjadi manajemen pengembangan daerah yang strategis yang harus dapat ditumpu oleh kerangka pengaturan (pengalokasian, penyebaran atau penempatan) kegiatan dalam ruang wilayah yang efisien.

Untuk itu, tingkat kebutuhan penunjang teknis-metodologis dapat disesuaikan dengan bentuk pengelolaan penataan ruang yang diperlukan.

Beberapa Catatan Penutup

Situasi propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, barangkali kurang representatif untuk dijadikan sample meski untuk penunjang penjelasan. Dimensi spasial wilayah propinsi DIY yang relatif sempit, sekitar 3.150 kilometer persegi, menjadikan keadaan apabila kita berdiri di Kota Yogyakarta seolah-olah dapat melihat sampai ke tapal batas administratif wilayah.

Memang, meski DIY meliputi 5 daerah tingkat II, namun bila kita bermobil dari pusat kota menuju ke arah luar (radial), maka dalam waktu kurang dari setengah jam akan sampai keluar wilayah propinsi DIY.

Beberapa catatan pengamatan (non analitis) di DIY yang dapat disampaikan dalam tulisan ini, antara lain, dapat diuraikan berikut ini.

Kasus P3KT pada tahap studi atau perencanaan merupakan kasus yang melengkapi atau mendahului penyiapan rencana efektif pengembangan kota Yogyakarta serta beberapa kota lainnya. Bentuknya, adalah kerangka operasi spasial untuk menunjang investment scheme yang startegis dalam membentuk dan mengarahkan perkembangan ruang kota. Di samping itu, tugas dasarnya menyiapkan prasarana dasar kota. Rencana ini dapat digolongkan dalam rencana tata ruang parsial-infrastruktural kota Yogyakarta dan sekitarnya.

Kasus berbagai kawasan permukiman yang disiapkan Perumnas maupun developer lainnya dengan ownership-scheme bagi pemakai akhir, tetap merupakan bagian dari investment scheme industri real estate di Yogyakarta.

Rencana tata ruang yang menunjang usaha pengembangan kota bersifat parsial-spasial, karena bagian-bagian kawasan kota itu memang seharusnya merupakan kawasan lengkap untuk maksud bermukim. Namun ternyata hanya

merupakan bagian kawasan kota atau perkotaan Yogyakarta.

Kasus proyek Bangun Desa Yogyakarta, sebenarnya, merupakan ilustrasi menarik bagi kawasan pengembangan wilayah. Satua-satuan ruang pengembangan ini dikembangkan dengan dasar satuan interaksi antara masyarakat dan sumber daya lahannya yang amat marginal atau kritis. Dalam arti, sumber daya tanah, erodibilitas (karena lereng) serta akses fisik.

Tatanan ruang dalam program pengembangan kawasan non urban tersebut dapat digolongkan dalam parsial-spasial dan parsial- institusional dalam arti lembaga masyarakat khusus.

Beberapa kesimpulan yang dapat diketengahkan dari bahasan di atas adalah sebagai berikut:

- Peningkatan kemampuan teknis aparat pengelolaan penataan ruang kota harus ditempuh melalui dua jalur, yaitu meningkatkan keterampilan melalui masukan teknis perencanaan, bersamaan dengan pembudayaan cara pandang yang sesuai kebutuhan laju perkembangan masyarakat kota;
- Pemberian masukan teknis perencanaan (terutama masukan teknis- metodologis) untuk meningkatkan daya analisis kemungkinan pengembangan (analytical tools) juga menunjang daya pilih kebijaksanaan pengembangan (decision supports);
- Perlu dikenali cara-cara dan proses untuk penyiapan berbagai rencana tata ruang parsial, tetapi berdasarkan kerangka pengembangan strategis yang telah disiapkan terlebih dulu, guna menjamin bahwa pengembangan kota tidak hanya didasarkan perspektif perkembangan jangka pendek yang kerap mendominasi rencana-rencana parsial;
- Manajemen administratif pengembangan perkotaan harus dapat beradaptasi secara efektif dengan persoalan teknis-metodologis pengelolaan penataan ruang perkotaan.