

PENERAPAN PENDEKATAN "IF-THEN" DALAM PENYUSUNAN RUTR-SWP

Pengantar Redaksi

Pendekatan "If-Then" memang bukan hal baru, bahkan tidak terlampau sering diperbincangkan di kalangan Perencana Wilayah dan Kota. Namun Tim Peneliti LPP-ITB (Nia Kurniasih Pontoh, Dewi Sawitri, Pradono, Iwan Kustiwan dan J.Patta) yang menerapkan pendekatan ini dalam penyusunan RUTR Tuban, Jawa Timur, ternyata menemukan beberapa hal menarik untuk disimak.

Dalam rubrik ini, disajikan tulisan karya mereka yang mengetengahkan proses penerapan pendekatan "If-Then" yang baru saja dilakukan dalam penelitian mereka.

Bahwa ekonomi politik global akan menempatkan Pacific Rim menjadi kawasan yang berperan penting bersama Jepang serta negara-negara industri baru (NIC), tak perlu lagi disangsikan. Indonesia, yang secara amar terarah menjadi NIC, tentu akan menjadi salah satu basis perekonomian kawasan berikutnya, jika dapat mengakomodasi gerak globalisasi melalui penciptaan iklim yang mendukung.

Dewasa ini, gerak globalisasi mengarah pada negara-negara yang dapat memberikan situasi yang menarik bagi investasi. Dalam hal ini, sektor industri menjadi primadona basis ekonominya. Usaha penciptaan iklim tersebut di Indonesia telah dimulai dengan serangkaian kebijaksanaan dan keputusan pemerintah yang cukup gencar. Dampaknya terhadap struktur ruang nasional, regional maupun lokal, jelas tak terelakkan.

Pada tingkat regional, momentum globalisasi tersebut perlu disambut melalui berbagai persiapan matang hingga tingkat operasional di daerah, karena gerakan globalisasi tersebut pada akhirnya akan terakomodasi di daerah.

Pertanyaannya, apakah daerah dapat langsung mengakomodasi gerak globalisasi tersebut? Apakah daerah sudah siap? Kalau hal itu memerlukan arahan pusat, seberapa jauh "Pusat" telah memberikan sinyal yang jelas kepada daerah untuk kemudian diterjemahkan dalam pola pengembangan daerah.

Pengalaman LPP-ITB dalam penyusunan rencana tata ruang di Pro pinsi Jawa Timur, khususnya di

beberapa kabupaten termasuk Banyuwangi, Tuban dan Bojonegoro, memberi indikasi bahwa penyusunan suatu rencana tata ruang daerah yang operasional dirasakan masih belum memadai. Walaupun hasilnya cukup baik bila dibandingkan dengan rencana tata ruang lainnya yang pernah disusun selama ini, namun isu pembangunan belum terbahas secara mendalam guna memudahkan interpretasi secara bebas para pemakainya di daerah.

Demikian pula penjelasan terhadap rencananya sendiri masih belum tertuang dalam bahasa yang sederhana dan mudah dimengerti masyarakat awam.

Keterbatasan dan akurasi data serta kemampuan aparat memang merupakan kendala yang sangat mengganggu. Namun dalam dimensi waktu, perencanaan di negara manapun tak pernah bisa menunggu untuk disusun hingga setiap kendala disingkirkan.

Lantas apa masalah sebenarnya; sejauh mana isu di atas seharusnya mendapat perhatian dan dibahas dalam perencanaan tata ruang di daerah. Untuk mengarah pada penyusunan suatu rencana tata ruang daerah yang operasional, kiat dan substansi apa sebenarnya yang dibutuhkan.

Dalam tulisan berikut ini, hasil diskusi para penulis akan dituangkan dalam pikiran-pikiran pematapan rencana tata ruang yang operasional di daerah, khususnya dalam menjawab pengaruh globalisasi berdasarkan studi kasus di Jawa Timur.

Pengalaman di Jawa Timur

Suatu hal menarik yang dapat dipetik dari penyusunan rencana umum tata ruang (RUTR) SWP Tuban-Bojonegoro, adalah kesepakatan dan antisipasi awal pihak pemerintah daerah yang ditunjukkan dengan tanggap terhadap perkembangan yang terjadi berdasarkan permintaan.

Ambil saja contoh, lokasi kawasan industri Wood Center Jenu seluas 500 hektar yang telah direncanakan, bahkan pembebasan tanahnya telah selesai jauh sebelum Keppres No.53/1989 tentang kawasan industri ditetapkan. Demikian pula rencana pemindahan lokasi pabrik Semen Gresik ke Kabupaten Tuban (karena alasan bahan baku) telah lama disiapkan melalui studi mendalam, termasuk rencana pembukaan pelabuhan khusus.

Walaupun sektor industri dipilih sebagai tulang punggung pembangunan di SWP ini serta pertanian sebagai sektor penunjangnya, tetapi proses pemilihannya tetap dilakukan dengan pertimbangan yang seksama. Artinya, alternatif lain yaitu pertanian sebagai basis, juga ditawarkan dengan penjelasan rinci menyangkut untung ruginya. Sudah tentu beberapa asumsi dan perumusan masalah dicoba untuk dipadatkan-operasionalkan.

Dari analisis kebijaksanaan, pilihan sektor industri sebagai basis ekonomi SWP ini mungkin bias karena kuatnya citra kebijaksanaan nasional pada sektor industri. Kalau tidak, pilihan pada sektor pertanian mungkin lebih menjanjikan pertumbuhan dan pemerataan secara incremental.

Secara teoritis, hal ini muncul karena kita belum berhasil merumuskan tingkat operasional dari kebijaksanaan industri secara meyakinkan. Apakah kebijaksanaan itu harus digariskan di tingkat nasional atau di tingkat daerah? Di tingkat nasional, manfaatnya baik untuk kompetitif ekspor dan spesialisasi kegiatan daerah. Namun kebijaksanaannya sangat sensitif terhadap kondisi dan interest politik (Goldstein, 1987).

Sebaliknya di tingkat daerah, jenis industri lebih berorientasi pada sumberdaya serta insentif yang diberikan daerah yang bersifat elastis terhadap kondisi politik. Masalahnya, keseragaman kegiatan industri sangat mungkin terjadi karena hasil analisis yang sama terhadap faktor pasar dan dampak globalisasi, sehingga bisa saja secara serempak semua daerah mengusahakan industri tekstil misalnya. Belum lagi masuknya MNC dengan segala bentuknya yang lebih memilih menetas di daerah (bila ada peluang dan didukung oleh komitmen politik) daripada terjebak birokrasi politis secara nasional. Dampaknya terhadap struktur tata ruang kota dan daerah "sepertinya" tidak dapat terhindarkan lagi. Pengambil keputusan disudutkan pada pilihan tunggal "economic development", dengan hitungan daya serap lapangan kerja dan indeks multiplier yang merangsang. Ketidakberdayaan sumber pembiayaan yang semakin

menyempit, seringkali memaksa kompromi terhadap RTR yang ada.

Demikian halnya dengan kasus Banyuwangi. Walaupun dalam RUTR pengembangan Banyuwangi diarahkan secara simultan pada pengembangan kegiatan pertanian, industri, perhubungan, perdagangan dan pariwisata, namun kekuatan ekonomi pasar tetap lebih dominan dalam membentuk daya serap lapangan kerja dan tetap menjadi ukuran. Jika dukungan pemerintah, terutama pemerintah daerah, dianggap sangat luas terhadap semua sektor tersebut, pada kenyataannya yang tampak ke permukaan adalah perkembangan pada beberapa sub sektor saja. Ambillah contoh pada sub sektor perikanan dan industri pengolahan hasil perikanan. Perkembangan yang sangat pesat tampak sekali pada kedua sub sektor ini, sebab memang didukung oleh minat investasi swasta yang besar.

Pada sisi lain, kegiatan pariwisata yang diharapkan mempunyai perkembangan lebih pesat dibandingkan dengan kabupaten lainnya di Jawa Timur, justru agak kesulitan menempatkan diri untuk dapat mengundang minat investasi swasta. Dalam hal ini pihak investor mempunyai pandangan yang tentunya lebih berorientasi pada pasar.

Upaya yang dilakukan Pemda Jawa Timur dalam menangkap dan memanfaatkan momentum globalisasi terus berlanjut. Hal itu secara eksplisit dinyatakan (berupa serangkaian "policy statements") dalam rencana tata ruang yang telah disusun. Walaupun dari kenyataan ini belum dapat dikatakan, bahwa daerah telah siap mengakomodasi gerak globalisasi, namun usaha tersebut bisa diartikan bahwa sinyal pusat ditangkap dengan tepat untuk diterjemahkan dalam pola pengembangan daerah Jawa Timur.

Prosedur, Metoda dan Teknik

Lantas apa prosedur yang digunakan dalam menyusun suatu rencana tata ruang seperti RUTR-SWP dan RUTRD Tuban-Bojonegoro serta Banyuwangi ini?

Pembangunan berkelanjutan tetap ditempatkan pada urutan teratas melalui metoda "screening process" Ian McHarg. Dengan teknik superimpose, penentuan kawasan budidaya dan non budidaya dilakukan berdasarkan serangkaian kriteria. Secara teoritis, prosedur ini dilakukan untuk menentukan daerah-daerah sensitif, yang berdasarkan klasifikasi dasar dibagi menjadi 4 kelas dan 13 sub kelas (lihat tabel). Sebagai pedoman penyusunan rencana tata ruang di daerah, Tim Koordinasi Tata Ruang Nasional yang dibentuk dengan Keppres nomor 57 tahun 1989 telah menetapkan kriteria kawasan lindung dan kawasan budidaya, sebagai tahap lanjut dari rumusan kriteria kawasan serupa yang disusun oleh Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup.

Tabel
AN ENVIRONMENTALLY SENSITIVE AREA
CLASSIFICATION SYSTEM

Class (a)	Subclass (b)
Ecological critical areas	1. Natural wildlife habitat areas 2. Natural ecological areas 3. Scientific areas
Perceptual and cultural critical areas	4. Scenic areas 5. Wilderness recreation areas 6. Historic, archeological and cultural areas
Resource production critical areas	7. Agriculture lands 8. Water quality areas 9. Mineral extraction areas
Natural hazard critical areas	10. Flood prone areas 11. Fire hazard areas 12. Geological hazard areas 13. Air pollution areas

(a) Adapted from New Jersey Pinelands Commission 1980

(b) Adapted from Center for Natural Areas, Smithsonian Institute 1974

Dengan kendali peta kawasan budidaya dan non budidaya ini, maka rencana tata ruang SWP disusun dengan memperhatikan kecenderungan yang terjadi dan mementingkan arah pembangunan yang diharapkan pada masa mendatang. Kurun waktu rencana 20 tahun mungkin terlalu lama untuk dapat dijangkau oleh kemampuan prediksi perencanaan. Hal ini mengingat globalisasi ekonomi sering menyuntik perubahan besar dalam dimensi waktu yang sempit. Oleh karena itu, keberhasilan rencana jangka panjang menjadi sangat tergantung dari asumsi dan ketepatan penentuan variabel rencana.

Atas dasar pola pikir tersebut, maka pendekatan yang digunakan dalam penyusunan RUTR-SWP ini adalah "If-Then Approach". Artinya, rencana dituangkan dalam bentuk "loop-loop" rencana yang diperkirakan akan dapat dijalankan apabila asumsi dan penentuan variabel didasarkan pada informasi yang benar. Asumsi yang paling mendasar adalah proliferasi kegiatan industri ke Jawa Timur akan berjalan pesat sejalan dengan perkembangannya secara nasional.

Dalam hal ini, "If" terhadap dibangunnya Wood Center Jenu akan disertai oleh "Then" berkembangnya

bentangan kawasan industri di pantai utara Tuban. Namun penentuan variabelnya masih lemah, minat investasi swasta pada sektor industri di daerah rencana, misalnya, tidak secara kuantitatif dirumuskan. Walaupun minat itu terbaca secara kualitatif dari hasil pengamatan lapangan dan diskusi dengan pihak pemerintah daerah, maka unsur dugaan (yang sering bias terhadap harapan) yang bersifat spekulatif tetap lebih dominan.

Untuk itulah pendekatan perencanaan yang konvensional ternyata perlu mendapat dukungan amunisi baru. Namun tidak harus berubah, karena falsafahnya tetap, yaitu manusia harus menjadi alat untuk tujuannya. Mengutip tulisan Kauffman:

"...thus in planning field, people should be means and ends. Means without ends tend to be blind, and ends without means tend to be impotent" (Kaufman, 1985).

Dukungan itu akan sangat berarti bila disertai kemampuan intelektual dan tanggung jawab moral perencanaan yang tinggi. Amunisinya dapat berbentuk peningkatan kemampuan penggunaan metoda, prosedur dan teknik perencanaan sesuai dengan perkembangan yang terjadi. Juga dapat melalui keterlibatan kerjasama "public-private-university", partisipasi masyarakat dan ikatan ahli profesi.

Seperti dikatakan John Friedmann, bahwa bab baru dalam sejarah perencanaan masih sedang ditulis. Bentuk dan mazhab perencanaan mungkin menjadi usang, tetapi kaitan antara pengetahuan (knowledge) dan tindakan (action) akan tetap menjadi suatu perhatian yang hidup dalam ideologis maupun praktis.

RUTRD Menawab Isyu Pembangunan

Aspek terpenting dalam pembangunan daerah di Tuban-Bojonegoro dan Banyuwangi yang perlu mendapatkan perhatian adalah integrasinya dengan perekonomian Jawa Timur dan nasional; pertumbuhan ekonomi daerah itu sendiri; serta pemerataan.

Dalam kaitannya dengan integrasi, sebenarnya daerah-daerah tersebut telah diemban tugas untuk mengembangkan industri yang memang cocok dengan

karakteristik wilayahnya, untuk sekaligus mendorong pertumbuhan dan pemerataan. Usaha-usaha ini secara tegas telah mengatasi isu kebijakan "*people prosperity*" atau "*place prosperity*", karena RUTRD mencoba mengkomodasikan setiap program yang ditujukan pada dua isu tersebut.

Untuk menjawab tantangan pertumbuhan dan pemerataan, maka konsep rencana didasarkan pada mekanisme hirarki kota-kota yang diharapkan dapat menjadi pusat pertumbuhan guna menyerap produk wilayah belakangnya. Efek menyebar diharapkan bekerja melalui pembukaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan masyarakat.

Namun demikian masih sedikit dari pusat-pusat pertumbuhan ini yang dapat berfungsi sebagai daerah yang dapat menciptakan nilai tambah. Umumnya pusat tersebut hanya berfungsi sebagai terminal pengumpul untuk pusat lain yang hirarkinya lebih tinggi. Sementara distribusi konsumsi ke pusat yang lebih rendah merupakan manifestasi dari pengumpulan uang melalui konsumsi masyarakat daerah ke pusat hirarki yang lebih tinggi.

Penempatan lokasi kawasan industri di bentangan pantai utara Tuban secara fisik dan planologis sudah tepat. Hal yang perlu diperhatikan adalah, bagaimana efek sosial ekonomi bagi wilayah dapat terjaga dengan baik, sehingga kawasan tersebut tidak membentuk daerah tertutup (*enclave*) yang tidak berkaitan sama sekali terhadap daerah luarnya.

Dalam RUTRD Tuban, usaha untuk mengatasi hal ini telah dilakukan melalui "loop" rencana bagi sistem jaringan jalan dan transportasi.

Dalam mengatasi persoalan pembiayaan terutama dalam pembangunan infrastruktur di daerah, maka RUTRD juga membahas cara meningkatkan pendapatan daerah. Misalnya, melalui peningkatan pendapatan parkir atau membuka kemungkinan dengan menawarkan kerja sama pemerintah dan swasta (*public-private partnership*). Hal ini direkomendasikan terutama untuk dapat mempercepat berjalannya rencana kawasan industri.

Pengaruh Timbal Balik

Globalisasi ekonomi berpengaruh pada penataan ruang daerah secara timbal balik. Dari sudut MNC, misalnya, memaksa perubahan ruang daerah untuk kepentingan penanaman modal dan pencarian keuntungan. Daerah akan dilihat sebagai tempat menguntungkan bagi lokasi kegiatannya yang potensial pula dituju sebagai pasarnya.

Sebaliknya, daerah menata ruang melalui RUTRD dengan harapan dapat menarik investasi yang akan memberikan berbagai keuntungan bagi daerah dan masyarakatnya, seperti dilakukan dalam RUTR SWP dan RUTRD Banyuwangi dan Tuban-Bojonegoro.

Implikasinya terhadap perencanaan tata ruang daerah adalah, globalisasi telah mempertegas dan memunculkan kembali isu yang berhubungan dengan pertumbuhan dan pemerataan; prioritas dan pembiayaan pembangunan; *public-private partnership*; keseimbangan, kewenangan, dan efektifitas hubungan pusat-daerah; pemanfaatan dan pengaturan sumberdaya; serta penegakan hukum dan pemantapan kelembagaan.

Bahan Bacaan

Goldstein, A. Harvey; "*The State and Local Industrial Policy Question*", APA Planners Press, Chicago, Illinois, 1987.

Friedmann, John; "*Two Centuries of Planning Theory: An Overview*", paper presented on the conference of Planning Theory in The 1990's: A Search for Future Directions, Washington, D.C, 1987.

New Jersey Pinelands Commission; "*Environmentally Sensitive Area Categories*", 1980.

Explanation of the Center for Natural Areas of the Smithsonian Institute for Environmentally Sensitive Areas, 1974.

Kaufman, L. Jerome; "*Land Planning in an Ethical Perspective*", New Brunswick, New Jersey: The Center for Urban Policy Research, 1985.

Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang di Daerah, Tim Tata Ruang, Keppres No.57 Tahun 1989, Jakarta, 15 Februari 1990.