

STUDI PENATAAN RUANG KAWASAN-KAWASAN STRATEGIS

Oleh Tommy Firman

Artikel ini bertujuan untuk mengulas kembali proses studi penataan ruang kawasan-kawasan strategis di Indonesia yang dilakukan oleh Jurusan Teknik Planologi ITB bekerjasama dengan Direktorat Tata Kota dan Tata Daerah pada tahun 1988-1989.

Pendahuluan

Pada tahun 1988-1989 Jurusan Teknik Planologi ITB mendapat tugas dari Direktorat Tata Kota dan Tata Daerah (DTKTD), Direktorat Jendral Cipta Karya, Departemen Pekerjaan Umum untuk menyusun Penataan Ruang Kawasan Strategis di semua propinsi di Indonesia, kecuali DKI Jakarta. Dalam kaitan ini penulis yang ditugasi menjadi koordinator utama pekerjaan tersebut mencoba menuliskan kembali proses yang telah ditempuh dalam studi tersebut. Jelas bahwa studi yang telah dilakukan tersebut bukan karya penulis seorang, namun melibatkan banyak pihak, terutama staf dan asisten peneliti, serta pihak lainnya yang tidak mungkin dituliskan satu persatu.

Dengan demikian, tulisan ini adalah salah satu upaya untuk mementaskan suatu pendekatan (*approach*) yang pernah dilakukan dalam perencanaan pengembangan wilayah Indonesia, sehingga dapat dipakai sebagai suatu kasus studi perencanaan di Indonesia untuk dimanfaatkan sebagai perbandingan dalam perencanaan. Sebagai suatu kajian (*evaluasi*), pada bagian akhir dari tulisan ini penulis akan mencoba melihat hakekat (*esensi*) studi ini dalam konteks perkembangan perencanaan di Indonesia. Perlu pula ditegaskan bahwa tulisan ini belum tentu dan tidak harus selalu merefleksikan pendapat atau sikap instansi-instansi

ataupun perorangan yang terkait dengan studi-studi tersebut. Hendaknya tulisan ini lebih dipandang sebagai suatu ulasan proses perencanaan yang pernah dilakukan di Indonesia, yang mungkin akan hilang begitu saja bila tidak didokumentasikan.

Latar Belakang

Dalam pencapaian hasil-hasil pembangunan sektor-sektor secara optimal diperlukan adanya perencanaan tata ruang pada kawasan-kawasan di mana sektor-sektor berlokasi. Permasalahan yang ada dewasa ini adalah bahwa kepesatan perkembangan sektor-sektor pembangunan tersebut kurang diimbangi dengan penataan ruangnya. Singkatnya, penataan ruang ketinggalan beberapa langkah dari kemajuan perkembangan sektor-sektor tersebut. Bila hal ini dibiarkan, maka mungkin akan terjadi dampak-dampak negatif (*externalities*) yang diakibatkan perkembangan sektor-sektor tersebut, perselisihan (*konflik*) dalam penggunaan ruang antara satu sektor dengan sektor lainnya, serta ketidakseimbangan (*inequality*) dalam perkembangan wilayah di daerah (propinsi). Dengan demikian, salah satu tujuan perencanaan tata ruang adalah untuk mencegah atau meminimalkan terjadinya hal-hal yang disebutkan di atas. Jadi sesungguhnya perencanaan tata ruang wilayah ini merupakan suatu alat (*means to an end*) untuk mencapai tujuan yang lebih luas.

• Tommy Firman, adalah staf pengajar pada Jurusan Teknik Planologi, FTSP-ITB, Pada saat ini menjabat sebagai Pembantu Dekan Bidang Akademik di FTSP-ITB. Berperanserta dalam berbagai seminar mengenai pengembangan wilayah dan kota. Kegiatan penelitian yang dilakukan pada akhir ini meliputi "Perkembangan Wilayah Kota-Desa di Jawa" dan "Sistem Kota-Kota di Jawa Barat",

Secara ideal diperlukan suatu rencana tata ruang yang mencakup aspek sektor-sektor pembangunan dan kepentingan daerah yang luas secara kait mengkait, atau sering disebut dengan rencana "komprehensif", yang dapat dijadikan sebagai acuan utama (payung) bagi pelaksanaan pembangunan di propinsi. Namun demikian penyusunan "rencana komprehensif" seperti ini membutuhkan sumberdaya (*resources*) yang luar biasa dan membutuhkan waktu yang cukup lama, sedangkan di lain pihak kebutuhan akan adanya rencana tata ruang ini sudah sedemikian mendesak. Demikian pula masalah lain yang dihadapi adalah perangkat bagi "pelaksanaan" suatu rencana wilayah yang "komprehensif" belum ada, seperti misalnya Undang-undang Tata Ruang serta peraturan-peraturan pelaksanaannya. Dengan demikian diperlukan adanya suatu cara (strategi) yang dapat menjembatani atau mengisi kekosongan antara perkembangan sektor-sektor pembangunan dengan rencana tata ruangnya dengan segera, sambil menunggu kehadiran perangkat-perangkat lunak tersebut.

Dalam kaitan dan latar belakang inilah studi perencanaan struktur tata ruang propinsi dilakukan. Dengan kata lain, studi ini dimaksudkan untuk menjadi pengisi kekosongan yang dikemukakan di atas. Jelas rencana yang akan dihasilkan tidak dimaksudkan untuk menjadi suatu rencana yang "komprehensif", tetapi lebih bersifat "partial" dengan jangkauan perspektif jangka menengah, yaitu untuk kurun waktu Pelita kelima (1989-1994). Namun demikian, ini tidak berarti bahwa rencana yang disusun sama sekali melepaskan pendekatan (*approach*) yang "komprehensif".

Sasaran, Batasan dan Produk Studi

Yang menjadi sasaran perencanaan adalah "Kawasan-kawasan Strategis", jadi tidak seluruh wilayah propinsi. Demikian pula studi ini tidak bermaksud untuk menyusun rencana struktur wilayah propinsi secara keseluruhan. Pengertian kawasan strategis adalah kawasan-kawasan yang akan menjadi lokasi atau arena bagi pengembangan sektor-sektor pembangunan yang dipandang strategis dari segi penataan ruangnya. kawasan strategis ini juga dapat mencakup Kawasan-kawasan yang dipandang strategis dan diusulkan oleh daerah (propinsi).

Ditekankan pada awalnya bahwa sektor-sektor nasional yang dipandang strategis penataan ruangnya selama pelita ke lima meliputi: industri, pariwisata, perhubungan, transmigrasi, pertanian terutama tanaman ekspor, serta permukiman dalam skala besar. Namun demikian tidak tertutup kemungkinan untuk menambahkan sektor-sektor

lainnya bila memang mempunyai arti strategis bagi daerah (propinsi) yang bersangkutan dipandang dari segi kepentingan nasional maupun daerah. Demikian pula pengertian sektor-sektor strategis ini tidak semata-mata didasarkan pada kecendrungan (*trend*) semata-mata, tetapi juga dikaitkan dengan permasalahan wilayah secara keseluruhan, tetapi juga dikaitkan dengan permasalahan wilayah secara keseluruhan, peranan propinsi dalam konteks nasional, maupun konteks antar wilayah.

Dengan identifikasi kawasan-kawasan strategis, kemudian dapat ditentukan kawasan strategis prioritas (KSP), yaitu kawasan-kawasan strategis yang penataan ruangnya perlu diprioritaskan. Kriteria penentuan KSP ini adalah:

1. Kawasan strategis (KS) yang pengembangannya mempunyai dampak nasional.
2. KS yang pengembangan sektor strategis di atasnya membutuhkan lahan dalam skala besar.
3. KS yang di atasnya akan dikembangkan sektor strategis dengan prioritas tinggi.
4. KS yang memiliki prospek ekonomi yang cerah untuk membiayai sendiri permodalan (investasi) yang diperlukan, atau KS di mana di minat dan kecendrungan investasi swasta dan pemerintah cukup tinggi.
5. KS yang dimaksudkan untuk memacu pembangunan wilayah yang terbelakang, miskin, dan kritis.

Dalam penentuan KSP ini tidak harus selalu berarti bahwa KSP itu jumlahnya satu untuk tiap propinsi, tapi bisa lebih. Yang penting dalam hal ini adalah makna KSP ini dalam konteks nasional, antar wilayah, ataupun pengembangan wilayah propinsi itu sendiri.

Dengan diidentifikasinya KSP, maka produk (hasil) utama studi ini meliputi: pertama, Rumusan program-program penataan ruang pada KSP, yaitu rekomendasi program-program penataan ruang yang seyogyanya dilakukan dalam rangka penunjang pengembangan sektor-sektor strategis di KSP terkait. Kedua, Rencana struktur Tata Ruang (RSTR) pada KSP serta identifikasi kebutuhan sarana penunjangnya secara umum. Pengertian RSTR KSP harus dilihat secara luwes bergantung pada arti KSP itu sendiri. Ini bisa merupakan kawasan sekitar pelabuhan laut, ataupun areal wilayah pertanian. Dengan demikian skala peta yang digunakan untuk menyusun RSTR ini juga bervariasi. Secara teknis produk RSTR ini bisa juga meliputi "*Development Control*" atau berupa perangkat-perangkat lunak yang harus diterapkan dalam rangka penunjang pengembangan kawasan strategis prioritas ini.

Ruang Lingkup dan Pendekatan Studi

Fokus studi ini adalah wilayah propinsi, sehingga dengan demikian analisisnya ditekankan pada peranan ekonomi wilayah propinsi tersebut dalam ruang lingkup nasional, serta lokasi-lokasi pengembangan sektor-sektor strategis di propinsi ybs. Kendatipun demikian dimensi antar wilayah (interregional) tiap propinsi tidak ditinggalkan, sehingga perlu dilakukan analisis keterkaitan satu propinsi dengan propinsi lainnya.

Untuk melihat permasalahan wilayah propinsi serta sektor-sektor yang mempunyai arti strategis dari kacamata propinsi, dalam studi ini dilakukan analisis wilayah sampai dengan kedalaman wilayah pengembangan (WP) atau kabupaten. keterkaitan antar kawasan strategis (KS) yang diidentifikasi, serta dampak sosioekonomis pengembangan KS tersebut terhadap wilayah propinsi juga dianalisis secara kualitatif. Hal ini sebenarnya merupakan ciri (*trade mark*) studi ini, yang membedakannya dari pekerjaan kompilasi data (*identifikasi*) lokasi-lokasi kawasan strategis semata-mata. Selanjutnya, kawasan strategis prioritas diformulasikan berdasarkan kriteria yang telah dikemukakan.

Dengan diidentifikasinya kawasan strategis prioritas (KSP) serta karakteristik pengembangan sektor strategis di dalamnya, maka dapat diformulasikan program-program penataan ruang yang harus dilakukan dalam rangka pengembangan KSP tersebut. Program-program penataan ruang ini dapat dijadwalkan selama tahun anggaran pelita V (1989-1994). Demikian pula Rencana Struktur Tata Ruang pada kawasan strategis prioritas tersebut dapat disusun.

Dengan demikian studi ini pada garis besarnya mencakup 4 hal, yaitu: pertama, analisis mengenai peran dan tantangan wilayah propinsi dalam ruang lingkup nasional, yang didalamnya termasuk identifikasi sektor-sektor strategis; kedua, penentuan kawasan-kawasan strategis (KS) di propinsi, yang didalamnya mencakup keterkaitan antar kawasan strategis serta penentuan kawasan strategis prioritas (KSP); ketiga, formulasi program-program penataan ruang pada kawasan strategis prioritas; dan keempat, penyusunan Rencana Struktur Tata Ruang pada kawasan strategis prioritas.

Proses Studi

Selama Bulan Oktober 1988 dilakukan desk studi (studi pendahuluan) di Bandung, Jakarta, dan Semarang berdasarkan materi-materi yang dapat dicari di kota-kota tersebut. Untuk itu telah dilakukan survai ke

instansi-instansi sektoral di Jakarta, terutama yang berkait dengan sektor-sektor strategis, untuk mengidentifikasi program-program pengembangan sektor strategis di tiap propinsi. Pada desk studi sebenarnya diharapkan bahwa semua tim (kelompok kerja) paling sedikit sudah dapat mengidentifikasikan kawasan-kawasan strategis prioritas di propinsi secara tentatif, walaupun dilakukan dengan informasi dan data yang masih sangat terbatas.

Survei lapangan dilakukan pada bulan Desember 1988. Pertama-tama dilakukan diskusi dengan Bappeda DT I bersama dengan kanwil sektoral di ibukota propinsi, khususnya untuk membahas sektor-sektor strategis, kawasan strategis serta kawasan strategis prioritas di propinsi bersangkutan. Diskusi ini dimaksudkan untuk mengenal permasalahan yang sesungguhnya di daerah. Banyak di antaranya yang mengusulkan kawasan-kawasan strategis dengan pertimbangan atau justifikasi yang kuat, sehingga usulan-usulan mereka banyak yang juga harus ditampung. Disamping informasi berharga yang diterima oleh tim, beberapa Bappeda dapat memberikan koreksi serta kritik yang telah diberikan.

Masalah yang dijumpai dan yang memang merupakan kekhawatiran daerah adalah bagaimana kaitan antara produk yang akan dihasilkan oleh studi ini dengan rencana-rencana yang telah mereka miliki, seperti Poldas, Rencana pengembangan wilayah-wilayah pembangunan yang umumnya telah diperdakan, serta rencana-rencana lainnya, baik rencana umum maupun rencana rinci. Memang yang paling ideal adalah menjadikan studi yang disusun ini merupakan bagian dari rencana daerah yang sudah ada ini, sehingga produk rencana ini di samping dapat memenuhi tujuan utamanya, yaitu untuk memberikan dimensi-dimensi tata ruang bagi pengembangan sektor-sektor strategis di daerah, juga dapat berkontribusi secara nyata bagi rencana pembangunan daerah itu sendiri. Kedua hal ini sering merupakan hal yang bertentangan dan tidak mudah untuk dikompromikan.

Setelah dilakukan diskusi maka tim melakukan survai data ke instansi-instansi, serta kekawasan strategis prioritas yang penentuannya dilakukan di lapangan berdasarkan informasi yang diperoleh serta hasil diskusi dengan Bappeda DT I. Namun demikian tidak berarti bahwa tim harus selalu mengikuti keinginan Bappeda.

Berdasarkan konsultasi dan presentasi ini tim selanjutnya menyusun draft laporan akhir, yang kemudian dikonsultasikan lagi dengan Bappeda. Dalam konsultasi ini ada tim yang melakukannya di daerah, tapi juga ada yang dilakukan di Bandung, khususnya yang terakhir ini dilakukan oleh beberapa tim dari Jurusan Teknik

Planologi ITB. Konsultasi yang terakhir ini dimaksudkan untuk memperoleh hasil yang optimal bagi produk rencana ini.

Setelah laporan tiap propinsi ini diselesaikan, disusun suatu laporan konsolidasi untuk ke duapuluh enam propinsi secara keseluruhan sebagai suatu kesatuan, dengan melihat keterkaitan antar propinsi. Laporan konsolidasi yang dihasilkan sama sekali tidak dimaksudkan untuk menghasilkan rencana tata ruang yang "komprehensif" untuk Indonesia, karena basis (*unit analisis*) studi yang dilakukan adalah propinsi, dan dengan fokus yang lebih terbatas pada kawasan-kawasan strategis. Jelas masih banyak studi-studi lain yang harus dilakukan, seperti studi ekonomi antar propinsi dsb. Namun demikian, konsolidasi ini sangat penting khususnya untuk melihat "peta" kawasan-kawasan strategis secara kesatuan nasional, yang berguna untuk strategis pengembangan wilayah dalam Repelita V.

Evaluasi

Pendekatan ini merupakan suatu upaya terobosan untuk mendekatkan perencanaan wilayah, atau perencanaan tata ruang pada umumnya, kepada kebutuhan sektor secara langsung. Hal ini berangkat dari kenyataan dilapangan bahwa perencanaan yang "comprehensive" dirasakan masih terlampau lama untuk disusun, dan juga seringkali kurang sesuai dengan interest sektor. Masalah ini sebenarnya telah dirasakan sejak lama. Upaya-upaya terobosan yang "inovatif" dalam menghadapi masalah seperti ini akan bermunculan lebih banyak lagi.

Sesungguhnya hal tersebut merupakan suatu pencerminan bahwa perencanaan tata ruang wilayah yang terlampau berorientasi pada produk (*blue print*) seperti yang banyak dilakukan pada dekade 60-an dan 70-an sudah tidak begitu relevan lagi. Kini perencanaan tata ruang harus memiliki konteks kelembagaan dengan orientasi pada proses serta mekanisme pelaksanaan rencana yang melibatkan para pelakunya. Rencana tata ruang yang tidak disiapkan dengan wawasan ini tampaknya hanya akan merupakan kumpulan dokumen yang tidak pernah dilaksanakan, seperti halnya rencana-rencana kota dan wilayah yang disusun pada tahun 60-an dan 70-an tersebut.

Seandainya cara perencanaan tata ruang kawasan strategis ini dapat digolongkan sebagai salah satu cara yang "inovatif", maka nilai "inovasi" tersebut sebenarnya terletak pada aspek metodologi dalam perencanaan dan mungkin dalam beberapa hal pada teknik perencanaan (*techniques of analysis*). Ini adalah penafsiran dalam skala mikro. Dalam skala yang lebih makro yaitu dalam

pemikiran perencanaan secara lebih luas tampaknya telah mulai terbit suatu pergeseran dari perencanaan dengan orientasi pada *blue print (planning by design)* kepada perencanaan dengan orientasi kelembagaan dan implementasi. Apakah ini suatu gejala pergeseran paradigma? kasus studi ini belum bisa menjawab pertanyaan yang sangat mendasar tersebut, karena diperlukan kajian atas banyak kasus dengan lebih cermat lagi. Namun demikian, bila ini benar adanya, maka konsekuensinya adalah bahwa dasar-dasar perencanaan atau teori perencanaan, harus juga melingkupi pengetahuan dalam *public policies*.

Sebagai penutup, sangat menarik perbandingan yang dikemukakan oleh Professor Hodgell (1991:1):

There would seem to be a strong parallel to the current situation of planning stagnation in Indonesia in what we experienced in America in the 1950's and 1960's. Then, with the incentives of federal programs of financial assistance, thousands of American communities were encouraged to hire professional planners to work with them in development of long-range master plans for city growth and improvement. Most of these studies were quite professional and thoughtfully done. A few were not. Whether competently done or not, it soon became apparent that most of these completed with presentation of their package of proposals to the city and its acceptance by the local governing body. But, local leaders had not been prepared for action follow-up. The plans had been handed to them by professional experts. As such, they obviously were valuable property. Often, as in Indonesia, they were put a safe for proper protection and, for all practical purposes, were never seen again.

Selanjutnya Hodgell (1991:1-2) mengatakan:

Faced with that problem, the planning profession and planning schools in American took time to reevaluate their profession and its processes... Most urban [and regional] planners ... were skilled in manipulating physical form but untrained in working with people through the political processes.

Daftar Pustaka

- Hodgell, M.R., (1991). A Clarification of purpose in urban Design. Departement of city and Regional Planning, Institut Teknologi Bandung.