

PERENCANAAN TATA RUANG KOTA DAN DAERAH

Oleh Sugijanto Soegijoko

Perencanaan tata ruang kota dan daerah perlu memiliki wawasan lingkungan. Hal ini berarti, dalam merencana dibutuhkan penghayatan terhadap sudut pandang lingkungan --wawasan masa depan dalam skala unit ruang yang lebih kecil dari negara (nasional)-- regional dan lokal. Penghayatan tersebut dibutuhkan dan penting, guna menghindarkan timbulnya kesenjangan antara wawasan nasional GBHN (Trilogi Pembangunan) dengan skala lingkungan dan skala kota/wilayah dalam melakukan perencanaan.

Wawasan lingkungan dalam perencanaan, terutama untuk wilayah perkotaan, merupakan faktor pengikat sebagai penata ruang. Selain itu, juga berfungsi sebagai pembentuk keterhubungan, penata waktu, penata nilai kebudayaan masyarakat suatu lingkungan dan sebagainya, sehingga dapat menunjukkan ciri dan watak sebagai identitasnya. Dengan wawasan rencana semacam itu, maka dapat diharapkan tujuan pembinaan lingkungan kehidupan, terutama di kota, dapat dilaksanakan berdasarkan pegangan dasar yang baku.

Paling tidak, terdapat dua penyebab yang menjadikan hal tersebut perlu dikemukakan dalam tulisan ini. Pertama, adanya perbedaan "proses teknik perencanaan" dengan "proses pelaksanaan perencanaan". Kedua, kegiatan merencana (to plan) perlu diperjelas, sehingga dalam periode saat ini dibutuhkan kebakuan "pendekatan" maupun "prosedur" perencanaan tata ruang kota dan daerah.

Untuk memperoleh kejelasan tentang pokok bahasan tersebut, maka dalam tulisan ini diulas mengenai lingkungan idaman yang diinginkan, wawasan tata ruang sebagai dasar rencana lingkungan hidup masyarakat, serta pelaksanaan suatu gagasan rencana, secara berurut. Pada penutup tulisan, penulis menganggap perlu mengemukakan imbauan untuk mulai mengadakan urun rembug dalam menangani masalah perencanaan tata ruang kota dan daerah.

Lingkungan Idaman yang Diinginkan

Dalam hidup bermasyarakat dan bernegara, kita senantiasa ingin mewujudkan cita-cita untuk dapat hidup dengan aman, tenteram, damai dan bahagia, dengan kemampuan dan kesejahteraan yang dapat dicapai. Di samping dengan pengarahannya sebagai pembinaan

watak dan iman agar selalu berada pada jalan Tuhan, juga kita selalu berupaya membina lingkungan kehidupan tempat kita bermukim.

Dalam sejarah kehidupan manusia telah dikenal, bahwa manusia selalu berusaha "menguasai" lingkungan agar kehidupannya dapat membaik. Bahkan sejarah telah mencatat pula adanya gambaran keadaan lingkungan yang diinginkan daripada keadaan lingkungan yang nyata dan sedang dialami saat ini. Dengan pernyataan lain, dalam hidup bermasyarakat umumnya manusia cenderung berada dalam bayangan idealnya, yakni keadaan yang diinginkan dan bukan keadaan nyata yang sedang dihadapinya. Dan gagasan yang diinginkan tidak bersifat utopia semata.

Meskipun demikian, hidup dan kehidupan membutuhkan gagasan dan gambaran utopia sebagai unsur yang mendinamisasi dalam lingkup usaha membina kehidupan agar terus membaik.

Apa yang hendak dikemukakan dalam menelusuri watak kehidupan masyarakat tersebut di atas adalah, kenyataan selalu adanya wawasan ke depan untuk perbaikan kehidupan masyarakat. Lingkungan masyarakat yang ideal memang telah berakar dalam harapan manusia yang mendambakan lingkungan yang lebih baik.

Utopia dapat memiliki aspek fisik, kelembagaan atau bahkan aspek spiritual. Namun demikian, bayangan masyarakat ideal yang dikemukakan di sini, adalah penggambaran lingkungan fisiknya. Jadi persamaan antara utopia dan masyarakat baik yang didambakan, terletak pada unsur "keinginan untuk selalu memperbaiki lingkungan hidup manusia".

Suatu gagasan disain lingkungan memang dapat berarti mendukung kepranataan sosial yang ada. Gagasan tersebut bahkan dapat pula berupa usulan yang bersifat radikal --mengganti keadaan sekarang dengan keadaan baru yang sama sekali berbeda.

Terlepas dari bagaimana lingkungan masyarakat ideal dinyatakan, pada dasarnya dapat dikenali tiga pendekatan dalam membangun lingkungan masyarakat ideal, yaitu:

1. Masyarakat ideal sebagai pemenuhan gagasan dalam lingkup tujuan yang ingin dicapai anggotanya;
2. Rencana pembentukan masyarakat ideal dengan konsekuensi terjadi perubahan yang besar agar

lingkungan kehidupan pada suatu tempat dapat menjadi lebih baik sesuai aspirasi masyarakatnya;

3. Membentuk lingkungan masyarakat ideal yang memerlukan perubahan wawasan masyarakat bersangkutan. Jika terlaksana, maka rencana lingkungan tersebut akan mempengaruhi watak tingkah laku anggota maupun seluruh masyarakatnya.

Perwujudan dari lingkungan masyarakat idaman sesuai aspirasi tersebut, dapat mengambil bentuk bermacam-macam dari disain ideal tata guna lahan sebagai dasar gagasan lingkungan masyarakat yang didambakan, menuju bentuk konsepsi disain yang terinci, rencana terapan yang bersifat praktis atau bahkan disain konsepsi teoritis sampai bentuk yang sering disebut sebagai master plan/rencana induk.

Perlunya Wawasan Tata Ruang

Lingkungan sebagai sistem ekologis melingkupi 7 komponen (*William H. Ittelson, 1980*), yaitu:

1. Lingkungan sebagai hasil persepsi, pandangan manusia dalam mengenal dunia;
2. Lingkungan itu dapat mengungkapkan dampak (oleh maupun pada manusia), yakni ekspresif, bentuk, warna, bunyi, bau, permukaan dan arti-arti simbolis;
3. Lingkungan sebagai ungkapan nilai keindahan --estetis, bahkan juga sebagai ungkapan seluruh sistem nilai;
4. Lingkungan juga sebagai bentuk (hasil) adaptasi yang berunsur mendukung atau juga membatasi gerak kegiatan manusia;
5. Lingkungan sebagai wadah integratif berbagai golongan sosial setempat yang terbentuk oleh proses positif atau negatif;
6. Lingkungan berperan serta aktif membantu masyarakat sebagai wahana, karena dimungkinkan adanya fasilitas (instrumental);
7. Lingkungan memungkinkan adanya hubungan ekologis secara umum.

Di samping ke 7 komponen tersebut, ada dua sifat pokok suatu lingkungan kehidupan masyarakat yang penting, yaitu (1) gambaran sifat mendua (lingkungan sosial, kebudayaan dan fisik), dan (2) gambaran keterhubungan antara perubahan lingkungan fisik (lingkungan alam penghuninya) dan perubahan di bidang lain (sosial, psikologi dan sebagainya).

Pendapat senada dengan pernyataan berbeda mengenai kedua ciri pokok tersebut di atas dikemukakan pula, misalnya oleh M. Powell Lawton (1970) dalam "*Ecology and Aging*", dalam Amos Rapoport (1980).

Pada dasarnya, lingkungan memang mencerminkan serangkaian hubungan antara unsur-unsurnya dengan manusia sebagai penghuninya. Hubungan-hubungan tersebut menunjukkan keteraturan, memiliki suatu pola,

berstruktur, dan tidak hanya sekedar rakitan unsur-unsurnya secara acak. Suatu lingkungan kehidupan merupakan wadah keterkaitan serta wadah bagi interaksi kegiatan manusia dan unsur fisik alam.

Jadi, sifat yang menonjol dari ungkapan keterhubungan unsur-unsur tersebut dalam lingkungan, adalah tata ruang (space), yaitu didalam suatu lingkungan manusia dan objek lain dipisahkan oleh ruang juga. Dengan pernyataan lain, pengaturan atau tata ruang merupakan aspek dasar dari lingkungan masyarakat.

Penataan atau pengorganisasian ruang dalam suatu lingkungan sangat penting, barangkali lebih penting dari wujud maupun (mutu) materi bangunannya. Seperti halnya penataan ruang didalam rumah, memang jenis dan mutu perabot membantu, namun bukanlah unsur kunci dalam mewujudkan suasana yang nyaman. Justru cara penataan ruangnya yang dapat mencerminkan watak, pola kehidupan dan tujuan kehidupan pada suatu lingkungan, nilai-nilai kehidupannya, bahkan kebudayaan masyarakatnya.

Lebih lanjut, lingkungan terbangun (yang direncanakan) dapat berarti sebagai penataan (dalam) arti tertentu; bersifat temporal dan mencerminkan pengaturan komunikasi.

Lingkungan dipandang dari sudut pola penataan ruangnya menunjukkan tata pengertian. Hal ini dapat terlihat, misalnya dari bentuk-bentuk bangunannya, bahan-bahan yang digunakan, serta detil-detil lain seperti warna, tanda dan kesan lansekap keseluruhan. Namun pada kenyataannya, tata artian sebuah lingkungan dapat saja (secara kebetulan) sama dengan tata ruangnya, atau dapat pula sama sekali berlainan. Dalam kedua kemungkinan tersebut, identitas dan kedudukan sosial masyarakat bersangkutan dapat terungkap.

Lingkungan ditinjau dari sudut penataan ruangnya dapat memberi kesan adanya pengorganisasian waktu (bersifat temporal). Hal ini, misalnya dapat ditunjukkan dalam dua kurun waktu, yaitu:

1. Pengkaplingan lahan sedemikian rupa agar siap dibangun (dimatangkan untuk konstruksi);
2. Penataan ruang yang didasarkan pada perbedaan tempo dan siklus periodik kegiatan masyarakatnya. Dalam penataan masyarakat pada suatu lingkungan dengan pertimbangan aspek tersebut, dapat saja terjadi dua kelompok masyarakat yang siklus periodiknya berbeda akan terpisahkan --tidak saja oleh ruang, tetapi juga waktu-- sehingga keduanya tidak pernah bertemu.

Bahwa dalam penataan aspek ruang dan temporal saling berhubungan dan saling mempengaruhi, terlihat jelas dalam kedua contoh tersebut di atas.

Penataan ruang juga dapat mencerminkan pola pengaturan komunikasi. Pola tersebut menunjukkan siapa yang saling berhubungan; dalam lingkup apa hubungan itu terjadi; dan dalam hal yang bagaimana. Dengan pola

semacam itu tampak pula penataan sosial diterapkan, dan dengan apa/bagaimana kelompok sosial dihubungkan. Dapat pula dijelaskan, pola komunikasi perhubungan maupun pola komunikasi tradisional secara tatap muka.

Pada sisi lain, pola yang terjadi tersebut mengungkapkan pengontrol macam interaksi maupun tempat aktivitas interaksi.

Uraian di atas menunjukkan betapa penting fungsi penataan ruang suatu lingkungan dalam skala kecil, kota maupun wilayah. Hal itu dapat merupakan penjelasan suatu keadaan atau sebaliknya. Jika tidak dipertimbangkan dengan baik untuk masa mendatang, maka hal itu dapat menimbulkan kerugian atau dampak negatif terhadap lingkungan, karena sifat arti ganda lingkungan seperti diuraikan di atas. Jadi merencanakan ke depan sangat penting untuk mengacu pada suatu wawasan penataan ruang.

Di samping mengacu pada penataan ruang dalam lingkungan, maka kerap digunakan prinsip objektif yang berlaku universal dalam penempatan jenis kegiatan masyarakat. Maksudnya adalah, hubungan langsung yang dekat antara elemen penting dari unsur-unsur dalam masyarakat, yaitu *folk-place-work* atau penduduk-wisma-karya.

Dalam komposisi unsur rencana sebagai wawasan, tidak hanya harus ada ketiganya, melainkan lokasi keterhubungannya pun harus serasi. Maksudnya adalah, *proximity* atau "keserasian-kedekatan" hubungan antara wisma-karya melalui marga dan fasilitas lain serta unsur suka (hiburan).

Konsepsi tersebut semula menjadi dasar mengadakan survey (Patrick Geddes, 1949) dalam perencanaan kota dan daerah yang digunakan agar mempunyai pegangan yang konsisten.

Dalam lingkup bahasan tulisan ini, konsepsi itu digariskan untuk merencanakan wawasan lingkungan yang dibicarakan di depan dengan lebih rinci, dengan memberi pelengkap unsur kunci suatu lingkungan yang mencakup perumahan, tempat kerja, berekreasi dan hiburan. Jika tahap tersebut telah diselesaikan, maka berikutnya adalah penuangan wawasan lingkungan secara menyeluruh dengan menggunakan standar besaran dan luas tata guna lahan yang telah diundangkan atau berlaku umum dan diterima dalam proses perencanaan.

Untuk sementara dapatlah disimpulkan, bahwa wawasan lingkungan merupakan dasar terpenting dalam merencana lingkungan. Hal lain yang perlu diperhatikan juga, adalah perencanaan secara menyeluruh

menggunakan standar besaran unsur-unsur pelengkap lain dalam lingkungan kota, misalnya, atau pun wilayah.

Melaksanakan Suatu Gagasan Rencana

Uraian penutup ini lebih menekankan pada "*enforcement*", bukan "*implementation*". Titik perhatiannya adalah, bagaimana menerapkan gagasan lingkungan yang direncanakan agar dapat tercipta masyarakat yang didambakan (menurut wawasan).

Kunci keberhasilan dalam usaha menerapkan suatu gagasan, menurut hemat saya, adalah melalui peraturan dan perundangan (sebagai terjemahan dari *enforcement*) atas dasar hukum dan kesepakatan yang berlaku dalam suatu masyarakat/negara.

Di negara kita, peraturan dan perundangan yang menjadi landasan hukum guna menjamin "*enforcement*" rencana tata ruang seperti telah dikemukakan, dapat dikatakan masih terus berkembang. Lembaga negara, departemen, dengan semangat kerja sama untuk memajukan pembangunan memberi gambaran yang tidak statis dalam masalah ini.

Sebagai kelanjutan upaya mengganti ordonansi tahun 1948 yang sudah kadaluwarsa --dari menterjemahkan sampai usaha menyusun RUU. Dalam tulisan ini tidak cukup ruang untuk membahas upaya tersebut secara terinci. Namun yang dapat disimak, adalah adanya tumpang tindih dan ketidakserasian (*incongruency*) pandangan kerja sama dan pembagian tugas antarpihak (departemen dan lembaga negara yang terkait).

Pengamatan yang diungkapkan secara implisit di atas, jika tidak ditangani secara sungguh-sungguh, dapat menghambat program pembangunan negara. Padahal yang dibutuhkan adalah sebaliknya, yakni menopang pembangunan negara. Dalam kaitan ini, saya usulkan untuk memulainya secara terbuka.

Usulan itu didasarkan pada kenyataan, bahwa dalam susunan/ perangkat dan kewenangan lembaga-lembaga negara yang terlibat dalam bidang tata ruang nasional saat ini masih timbul permasalahan, seperti dikemukakan secara implisit di atas. Ditambah lagi dengan masih terus berkembangnya perangkat peraturan dan perundangan sebagai landasan setiap pihak terkait untuk dasar kebijaksanaan bertindak masing-masing.

Demi Republik Indonesia yang kita cintai, apakah kerja sama dan pembagian tugas dalam semangat pembangunan negara dapat kita mulai sekarang?