



MAKALAH

PENGEMBANGAN WILAYAH DAN PENATAAN RUANG DI INDONESIA : TINJAUAN TEORITIS DAN PRAKTIS¹

OLEH

DIREKTUR JENDERAL PENATAAN RUANG
DEPARTEMEN PERMUKIMAN DAN PRASARANA WILAYAH

ABSTRAK

Makalah ini berisikan pemaparan tentang konsep pengembangan wilayah dan penataan ruang secara umum di Indonesia, yang didasarkan atas pengayaan atas aspek teoritis dan aspek pengalaman empiris. Pada bagian selanjutnya dipaparkan isu strategis penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia, serta kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah yang telah dan akan memberikan beberapa implikasi penting. Pada bagian akhir disampaikan kebijakan dan strategi penataan ruang yang ditempuh oleh pemerintah dalam upaya mewujudkan tujuan dan sasaran pengembangan wilayah, sekaligus mengatasi berbagai permasalahan aktual pembangunan

I. Konsep Pengembangan Wilayah

1. Konsep pengembangan wilayah di Indonesia lahir dari suatu **proses iteratif** yang menggabungkan dasar-dasar pemahaman teoritis dengan pengalaman-pengalaman praktis sebagai bentuk penerapannya yang bersifat dinamis. Dengan kata lain, konsep

¹ Makalah ini disajikan dalam Studium General Sekolah Tinggi Teknologi Nasional (STTNAS) di Yogyakarta, 1 September 2003

pengembangan wilayah di Indonesia merupakan penggabungan dari berbagai teori dan model yang senantiasa berkembang yang telah diujiterapkan dan kemudian dirumuskan kembali menjadi suatu pendekatan yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan pembangunan di Indonesia.

2. Dalam sejarah perkembangan konsep pengembangan wilayah di Indonesia, terdapat beberapa landasan teori yang turut mewarnai keberadaannya. Pertama adalah Walter **Isard** sebagai pelopor Ilmu Wilayah yang mengkaji terjadinya hubungan sebab-akibat dari faktor-faktor utama pembentuk ruang wilayah, yakni faktor fisik, sosial-ekonomi, dan budaya. Kedua adalah **Hirschmann** (era 1950-an) yang memunculkan teori *polarization effect* dan *trickling-down effect* dengan argumen bahwa perkembangan suatu wilayah tidak terjadi secara bersamaan (*unbalanced development*).

Ketiga adalah **Myrdal** (era 1950-an) dengan teori yang menjelaskan hubungan antara wilayah maju dan wilayah belakangnya dengan menggunakan istilah *backwash and spread effect*. Keempat adalah **Friedmann** (era 1960-an) yang lebih menekankan pada pembentukan hirarki guna mempermudah pengembangan sistem pembangunan yang kemudian dikenal dengan teori pusat pertumbuhan. Terakhir adalah **Douglass** (era 70-an) yang memperkenalkan lahirnya model keterkaitan desa – kota (*rural – urban linkages*) dalam pengembangan wilayah.

3. Keberadaan landasan teori dan konsep pengembangan wilayah diatas kemudian diperkaya dengan gagasan-gagasan yang lahir dari pemikiran cemerlang putra-putra bangsa. Diantaranya adalah **Sutami** (era 1970-an) dengan gagasan bahwa pembangunan infrastruktur yang intensif untuk mendukung pemanfaatan potensi sumberdaya alam akan mampu mempercepat pengembangan wilayah. **Poernomosidhi** (era transisi) memberikan kontribusi lahirnya konsep hirarki kota-kota dan hirarki prasarana jalan melalui Orde Kota.

Selanjutnya adalah **Ruslan Diwiryo** (era 1980-an) yang memperkenalkan konsep Pola dan Struktur ruang yang bahkan menjadi inspirasi utama bagi lahirnya UU No.24/1992 tentang Penataan Ruang. Pada periode 1980-an ini pula, lahir **Strategi Nasional Pembangunan Perkotaan (SNPP)** sebagai upaya untuk mewujudkan sitem kota-kota nasional yang efisien dalam konteks pengembangan wilayah nasional. Dalam perjalanannya SNPP ini pula menjadi cikal-bakal lahirnya konsep **Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P3KT)** sebagai upaya sistematis dan menyeluruh untuk mewujudkan fungsi dan peran kota yang diarahkan dalam SNPP.

Pada era 90-an, konsep pengembangan wilayah mulai diarahkan untuk **mengatasi kesenjangan wilayah**, misal antara KTI dan KBI, antar kawasan dalam wilayah pulau, maupun antara kawasan perkotaan dan perdesaan. Perkembangan terakhir pada awal abad millennium, bahkan, mengarahkan konsep pengembangan wilayah sebagai alat untuk **mewujudkan integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia**.

4. Berdasarkan pemahaman teoritis dan pengalaman empiris diatas, maka secara konseptual pengertian **pengembangan wilayah** dapat dirumuskan sebagai *rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya, merekatkan dan menyeimbangkan pembangunan nasional dan kesatuan wilayah nasional, meningkatkan keserasian antar kawasan, keterpaduan antar sektor pembangunan melalui proses penataan ruang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan dalam wadah NKRI.*
5. Berpijak pada pengertian diatas maka pembangunan seyogyanya tidak hanya diselenggarakan untuk memenuhi tujuan-tujuan *sektoral yang bersifat parsial*, namun

lebih dari itu, pembangunan diselenggarakan untuk memenuhi tujuan-tujuan pengembangan wilayah yang bersifat *komprensif dan holistik* dengan mempertimbangkan *keseerasian antara berbagai sumber daya* sebagai unsur utama pembentuk ruang (sumberdaya alam, buatan, manusia dan sistem aktivitas), yang *didukung oleh sistem hukum dan sistem kelembagaan* yang melingkupinya.

II. Konsep Penataan Ruang di Indonesia.

6. Dalam rangka mewujudkan konsep pengembangan wilayah yang didalamnya memuat tujuan dan sasaran yang bersifat kewilayahan di Indonesia², maka ditempuh melalui upaya penataan ruang yang terdiri dari 3 (tiga) proses utama, yakni :
 - (a) *proses perencanaan tata ruang wilayah*, yang menghasilkan rencana tata ruang wilayah (RTRW). Disamping sebagai “*guidance of future actions*” RTRW pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar interaksi manusia/makhluk hidup dengan lingkungannya dapat berjalan serasi, selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan manusia/makhluk hidup serta kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan (*development sustainability*).
 - (b) *proses pemanfaatan ruang*, yang merupakan wujud *operasionalisasi* rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan itu sendiri,
 - (c) *proses pengendalian* pemanfaatan ruang yang terdiri atas mekanisme *perizinan* dan *penertiban* terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan RTRW dan tujuan penataan ruang wilayahnya.

Dengan demikian, selain merupakan proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan pembangunan, penataan ruang sekaligus juga merupakan produk yang memiliki landasan hukum (*legal instrument*) untuk mewujudkan tujuan pengembangan wilayah.

7. Di Indonesia, penataan ruang telah ditetapkan melalui UU No.24/1992 yang kemudian diikuti dengan penetapan berbagai Peraturan Pemerintah (PP) untuk operasionalisasinya. Berdasarkan UU No.24/1992, khususnya pasal 3, termuat tujuan penataan ruang, yakni terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan budidaya. Sedangkan sasaran penataan ruang adalah :
 - (a) mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur dan sejahtera,
 - (b) mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia,
 - (c) mewujudkan keseimbangan kepentingan antara kesejahteraan dan keamanan,
 - (d) meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdayaguna, berhasil guna dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, serta
 - (e) mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan.
8. Sesuai dengan UU 24/1992 tentang penataan ruang, sistem perencanaan tata ruang wilayah diselenggarakan secara *berhirarkis* menurut kewenangan administratif, yakni dalam bentuk RTRW Nasional, RTRW Propinsi dan RTRW Kabupaten/Kota serta rencana-rencana yang

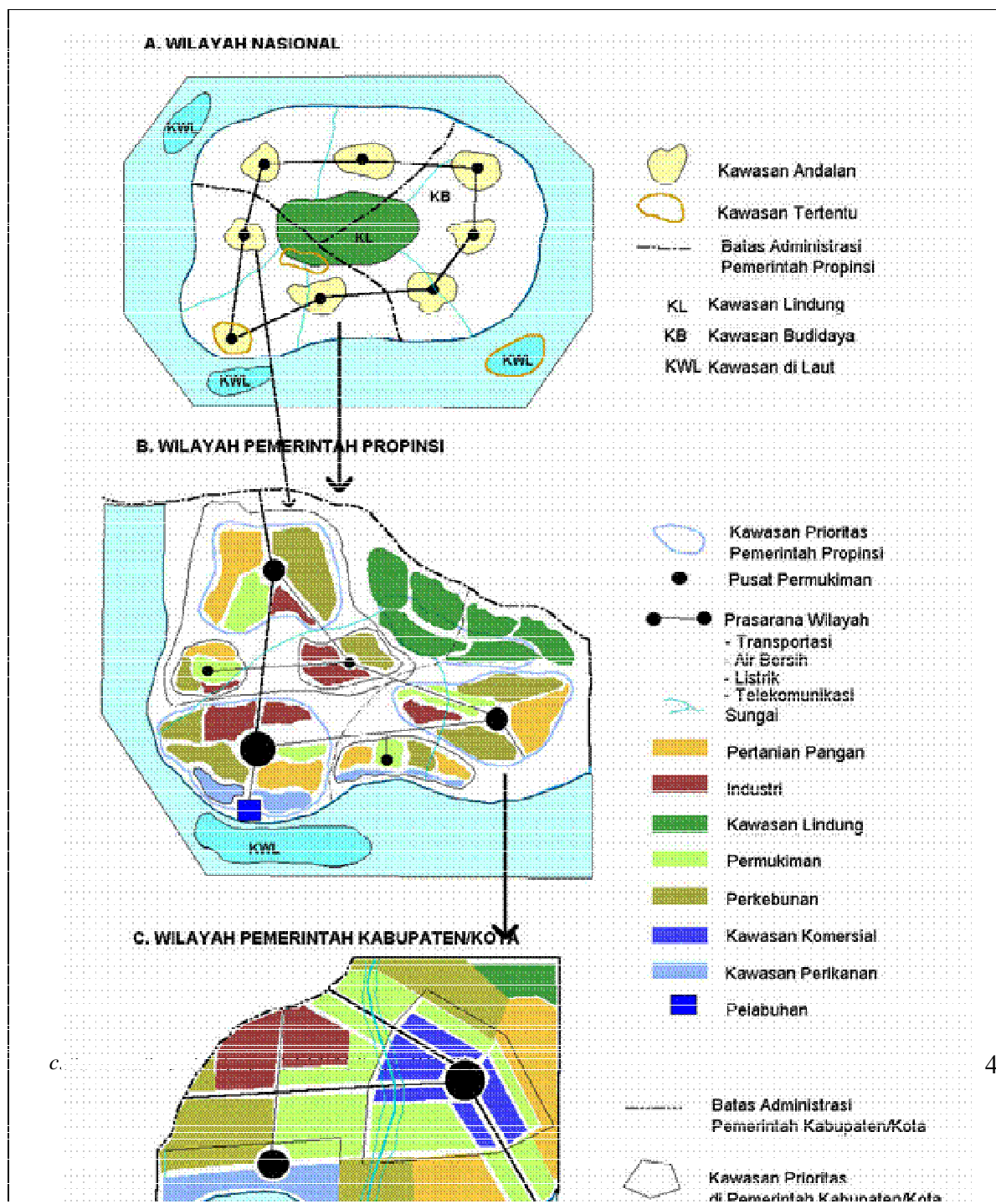
² Secara nasional, pada saat ini tidak banyak dokumen yang memuat tujuan dan sasaran kewilayahan, selain yang termuat di dalam GBHN 1999 – 2004 dalam rangka mengatasi kesenjangan Kawasan Timur Indonesia (KTI) dengan Kawasan Barat Indonesia (KBI), Agenda Kabinet Gotong Royong untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta di dalam PP No.47/1997 tentang RTRWN.

sifatnya lebih rinci. RTRWN disusun dengan memperhatikan wilayah Nasional sebagai satu kesatuan wilayah yang lebih lanjut dijabarkan kedalam strategi serta struktur dan pola pemanfaatan ruang pada wilayah propinsi (RTRWP), termasuk di dalamnya penetapan sejumlah kawasan tertentu dan kawasan andalan yang diprioritaskan penanganannya

- Aspek teknis perencanaan tata ruang wilayah dibedakan berdasarkan hirarki rencana. RTRWN merupakan perencanaan *makro strategis jangka panjang* dengan horizon waktu hingga 25 - 50 tahun ke depan dengan menggunakan skala ketelitian 1 : 1,000,000. RTRW Propinsi merupakan perencanaan *makro strategis jangka menengah* dengan horizon waktu 15 tahun pada skala ketelitian 1 : 250,000. Sementara, RTRW Kabupaten dan Kota merupakan perencanaan *mikro operasional jangka menengah* (5-10 tahun) dengan skala ketelitian 1 : 20,000 hingga 100,000, yang kemudian diikuti dengan rencana-rencana rinci yang bersifat *mikro-operasional jangka pendek* dengan skala ketelitian dibawah 1 : 5,000 (perhatikan Gambar 3).

Gambar 3

Ilustrasi Keterkaitan Penataan Ruang secara Fungsi Utama dan Administratif.



10. Selain penyiapan rencana untuk wilayah administratif, maka disusun pula rencana pengembangan (*spatial development plan*) untuk **kawasan-kawasan fungsional** yang memiliki nilai strategis. Misalnya, untuk kawasan dengan nilai strategis ekonomi, maka disusun rencana pengembangan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET) dan kawasan andalan. Sementara itu untuk kawasan dengan nilai strategis pertahanan-keamanan (*security*), disusun rencana pengembangan kawasan perbatasan negara, baik di darat maupun di laut. Selain itu juga disusun rencana pengembangan kawasan agropolitan (sentra-sentra produksi pertanian), dan sebagainya.
11. Dalam kaitannya dengan pengembangan sistem permukiman, maka didalam RTRWN sendiri telah ditetapkan fungsi kota-kota secara nasional berdasarkan kriteria tertentu (administratif, ekonomi, dukungan prasarana, maupun kriteria strategis lainnya) yakni sebagai Pusat Kegiatan Nasional (PKN), Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) dan Pusat Kegiatan Lokal (PKL). Untuk mewujudkan fungsi-fungsi kota sebagaimana ditetapkan dalam RTRWN secara bertahap dan sistematis, maka pada saat ini tengah disusun review Strategi Nasional Pembangunan Perkotaan (SNPP). Dengan kata lain, **SNPP** dewasa ini merupakan bentuk **penjabaran dari RTRWN**.

III. Isu Strategis Penataan Ruang di Indonesia.

12. Presiden Republik Indonesia dalam sambutannya pada saat Rapat Kerja Nasional Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional baru-baru ini di Surabaya menegaskan beberapa isu strategis dalam penyelenggaraan penataan ruang nasional, yakni :
 - (a) terjadinya **konflik kepentingan antar-sektor**, seperti pertambangan, lingkungan hidup, kehutanan, prasarana wilayah, dan sebagainya,
 - (b) **belum berfungsinya secara optimal penataan ruang** dalam rangka menyelaraskan, mensinkronkan, dan memadukan berbagai rencana dan program sektor tadi,
 - (c) terjadinya **penyimpangan pemanfaatan ruang** dari ketentuan dan norma yang seharusnya ditegakkan. Penyebabnya adalah **inkonsistensi kebijakan** terhadap rencana tata ruang serta kelemahan dalam **pengendalian pembangunan**,
 - (d) belum tersedianya alokasi fungsi-fungsi yang tegas dalam **RTRWN**,
 - (e) belum adanya **keterbukaan** dan **keikhlasan** dalam menempatkan kepentingan sektor dan wilayah dalam kerangka penataan ruang, serta
 - (f) kurangnya **kemampuan menahan diri** dari keinginan membela kepentingan masing-masing secara berlebihan.
13. Senada dengan isu yang dikemukakan Presiden RI, Menko Perekonomian pada forum yang sama menyebutkan adanya 3 (tiga) isu utama dalam penyelenggaraan penataan ruang nasional, yang meliputi : (a) **konflik antar-sektor dan antar-wilayah**, (b) **degradasi lingkungan** akibat penyimpangan tata ruang, baik di darat, laut dan udara, serta (c) **dukungan** terhadap pengembangan wilayah **belum optimal**, seperti

diindikasikan dari minimnya dukungan kebijakan sektor terhadap pengembangan kawasan-kawasan strategis nasional dalam RTRWN seperti kawasan perbatasan negara, kawasan andalan, dan KAPET. (*Uraian terhadap berbagai isu diatas akan disajikan sebagai berikut*).

14. Pada era otonomi daerah, inisiatif untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat cenderung diselenggarakan untuk memenuhi ***tujuan jangka pendek***, tanpa memperhatikan ***kelestarian lingkungan*** dan keberlanjutan pembangunan jangka panjang. Konversi lahan dari kawasan lindung menjadi kawasan budidaya guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah praktek pembangunan yang kerap terjadi. Di Pulau Jawa misalnya, hutan lindungnya telah terkonversi dengan laju sebesar 19.000 ha/tahun (BPS,2001). Bahkan Badan Planologi Kehutanan menyebutkan bahwa hingga 2001 penjarahan hutan di Jawa telah mencapai 350.000 ha sehingga luas hutan tersisa 23% saja dari luas daratan Pulau Jawa. Selain itu, terjadi konversi lahan pertanian untuk penggunaan non-pertanian seperti untuk industri, permukiman dan jasa di Pulau Jawa yang mencapai 1.002.005 ha atau 50.100 ha/tahun antara 1979 – 1999 (Deptan, 2001).
15. Contoh lainnya adalah penurunan luas kawasan resapan air pada pulau-pulau besar yang signifikan. **Hutan tropis**, misalnya, sebagai kawasan resapan air telah berkurang luasannya baik akibat kebakaran dan penjarahan/ penggundulan. Data yang dihimpun dari *The Georgetown – International Environmental Law Review* (1999) menunjukkan bahwa antara tahun 1997 – 1998 saja tidak kurang dari **1,7 juta hektar** hutan terbakar di Sumatra dan Kalimantan. Bahkan WWF (2000) menyebutkan angka yang lebih besar, yakni antara **2 hingga 3,5 juta hektar** pada periode yang sama. Dengan kerusakan hutan yang berfungsi lindung tersebut maka akan menimbulkan *run-off* yang besar, mengganggu siklus hidrologis, memperluas kelangkaan air bersih pada jangka panjang, serta meningkatkan resiko pendangkalan dan banjir pada kawasan pesisir,
16. Selain itu kondisi **satuan-satuan wilayah sungai** di Indonesia telah berada pada kondisi yang mengkhawatirkan. Dari keseluruhan 89 SWS yang ada di Indonesia, hingga tahun 1984 saja telah terdapat 22 SWS berada dalam kondisi kritis³. Pada tahun 1992, kondisi ini semakin meluas hingga menjadi 39 SWS. Perkembangan yang buruk terus meluas hingga tahun 1998, dimana 59 SWS di Indonesia telah berada dalam kondisi kritis, termasuk hampir seluruh SWS di Pulau Jawa.⁴ (periksa Gambar 1 berikut).

Seluruh SWS kritis tersebut selain mendatangkan bencana banjir pada musim hujan, sebaliknya juga menyebabkan kekeringan yang parah pada musim kemarau. Dari sisi **ketahanan pangan**, bilamana kecenderungan negatif dalam pengelolaan SWS tersebut terus berlanjut, maka produktivitas sentra-sentra pangan yang terletak di SWS-SWS potensial (seperti Citarum, Saddang, Brantas, dsb) akan terancam pula.

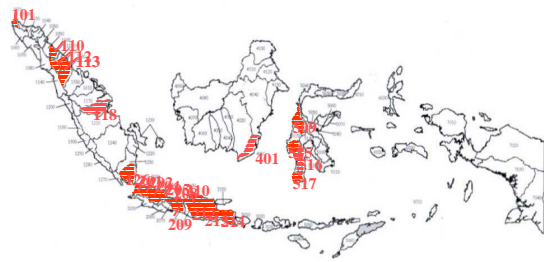
Gambar 1 : Perkembangan SWS Kritis di Indonesia (1984 – 1998).

³ Tingkat kekritisitas pada SWS dipengaruhi oleh 3 (tiga) faktor, yakni : (1) *coefficient of variation* yang menggambarkan fluktuasi debit atau kestabilan air, (2) indeks penggunaan air yang mencerminkan rasio antara jumlah air yang digunakan dengan ketersediaan air, serta (3) pencemaran air akibat masuknya limbah domestik, industri, pertanian, maupun pertambangan.

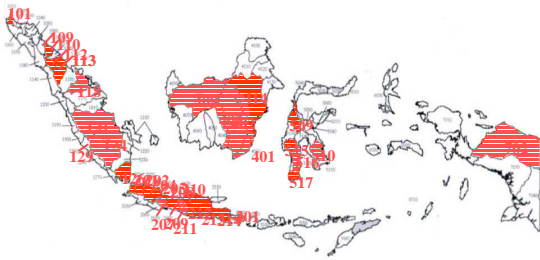
⁴ Pada saat ini, Indonesia telah menjadi negara importir pangan dengan nilai Rp.16,62 trilyun (2000), sementara pada tahun 2035 diperkirakan tambahan ketersediaan pangan nasional lebih dari 2 x jumlah kebutuhan saat ini.. Apabila sentra-sentra pangan nasional tidak dapat dipertahakan keberadaannya (karena lahan yang terbatas atau ketersediaan air yang terbatas) , maka Indonesia akan menjadi *nett importir* pangan yang sangat besar pada masa mendatang.(Siswono, 2001)



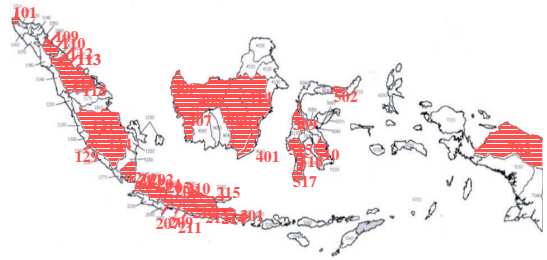
89 SWS di seluruh Indonesia



1984 22 SWS kritis



1992 39 SWS kritis



1998 59 SWS kritis

17. Berbagai fenomena bencana (*water-related disaster*) seperti banjir, longsor dan kekeringan – yang terjadi secara merata di berbagai wilayah di Indonesia pada awal tahun 2002 dan 2003 ini, pada dasarnya, merupakan indikasi yang kuat terjadinya **ketidakselarasan dalam pemanfaatan ruang**, antara **manusia** dengan alam maupun antara kepentingan ekonomi dengan pelestarian lingkungan.

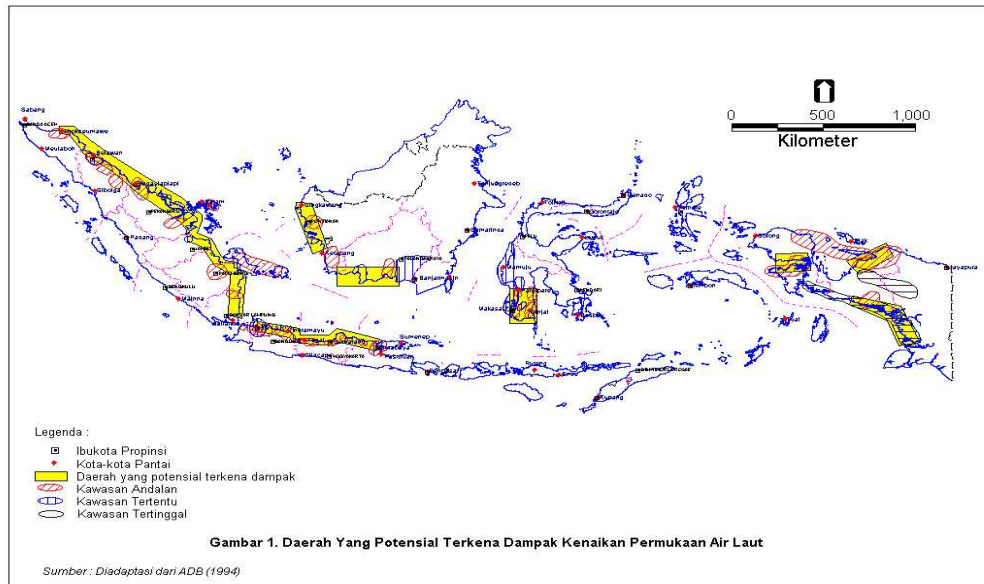
Penyebab terjadinya bencana sendiri dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) hal, yakni : (1) kondisi alam yang bersifat statis, seperti kondisi geografi, topografi, dan karakteristik sungai, (2) peristiwa alam yang bersifat dinamis, seperti : perubahan iklim (pemanasan) global, *land subsidence*, sedimentasi, dan sebagainya, serta (3) aktivitas sosial-ekonomi manusia yang dinamis, seperti penggundulan hutan, konversi lahan pada kawasan lindung, pemanfaatan sempadan sungai untuk permukiman, pemanfaatan wilayah retensi banjir, perilaku masyarakat, dan sebagainya.

18. Pada **kawasan pesisir** pun, telah terjadi degradasi kualitas lingkungan yang serius. Pertama adalah penurunan luas mangrove di Indonesia dari 5.209.543 ha (1982) menjadi 3.235.700 ha (1987) hingga 2.496.185 ha (1993). Dalam 10 tahun (1982-1993), terjadi penurunan mangrove $\pm 50\%$ dari total luasan semula. Apabila mangrove tidak dapat dipertahankan maka : abrasi pantai, pencemaran dari sungai ke laut, dan zona *aquaculture* pun akan terancam. Kedua adalah **intrusi air laut** yang diakibatkan oleh kenaikan muka air laut serta *land subsidence* akibat penghisapan air tanah secara berlebihan. Contoh, antara 2050 hingga 2070, intrusi air laut akan mencakup 50% dari luas wilayah Jakarta Utara.

Ketiga adalah hilangnya ekosistem **terumbu karang** yang merupakan tempat pemijahan (*breeding and nursery ground*) bagi perkembangbiakan ikan-ikan. Keempat adalah ancaman dampak **global warming** berupa gangguan terhadap kondisi sosial-ekonomi kawasan, diantaranya adalah : (a) **jalan lintas** dan **KA** di Pantura Jawa dan Timur-Selatan Sumatera ; (b) **permukiman penduduk** pada wilayah Pantura Jawa, Sumatera bagian Timur, Kalimantan bagian Selatan, Sulawesi bagian Barat Daya, dan beberapa *spot* pesisir di Papua ; (c) hilangnya sawah, payau, kolam ikan, dan mangrove seluas **3,4**

juta ha; sentra produksi pangan (4 %) terancam alih fungsi lahan,⁵ dan (d) penurunan produktivitas sentra-sentra pangan, seperti di DAS Citarum, Brantas, dan Saddang.

Gambar 2 : Sebaran Wilayah yang terkena Dampak Global Warming



19. Isu berikutnya yang sangat serius adalah mengenai **kenaikan jumlah penduduk perkotaan** sebagai wujud terjadinya **fenomena urbanisasi akibat migrasi desa – kota**. Data menunjukkan bahwa jumlah penduduk perkotaan di Indonesia menunjukkan perkembangan yang cukup pesat dari 32,8 juta atau 22,3% dari total penduduk nasional (1980), meningkat menjadi 55,4 juta atau 30,9% (1990), menjadi 74 juta atau 37% (1998), menjadi 90 juta jiwa atau 44% (2002), dan diperkirakan akan mencapai angka 150 juta atau 60% dari total penduduk nasional (2015) dengan laju pertumbuhan penduduk kota rata-rata 4,49% (1990-1995).⁶ Dengan kecenderungan urbanisasi yang terus meningkat, perhatian pada penataan ruang kawasan perkotaan perlu mendapat perhatian khusus, misalnya melalui penerapan **zoning regulation**, mekanisme insentif dan disinsentif, dan sebagainya.
20. Perkembangan kawasan perkotaan yang membentuk **pola linear** yang dikenal dengan **ribbon development**, seperti yang terjadi di Pantai Utara Jawa secara intensif pun mulai terjadi di Pantai Timur Sumatera. Konsentrasi perkembangan kawasan perkotaan yang memanjang pada kedua Pulau utama tersebut telah menimbulkan **kesenjangan antar-wilayah** pulau yang cukup signifikan serta **inefisiensi pelayanan prasarana-sarana**. Sebagai gambaran konsentrasi kegiatan ekonomi di Pantura Jawa mencapai 85%, jauh meninggalkan Pantai Selatan (15%). Hal ini pun dicirikan dengan intensitas pergerakan orang dan barang yang sangat tinggi, seperti pada lintas utara Jawa dan lintas Timur Sumatera.
21. Isu lainnya adalah menyangkut perkembangan kota-kota yang tidak terarah, cenderung membentuk **konurbasi** antara kota inti dengan kota-kota sekitarnya. Konurbasi dimaksud

⁵ Dengan kondisi pangan saat ini, Indonesia telah menjadi importir pangan senilai Rp.16,62 triliun (2000), sementara pada 2035 diperkirakan kebutuhan pangan lebih dari 2 x jumlah kebutuhan saat ini. Apabila sentra-sentra pangan nasional tidak dapat dipertahankan maka Indonesia akan menjadi *nett importir* yang sangat besar. (Siswono, 2001)

⁶ *Population Research Centre at www.trcdc.com.org/summaries/indonesia/indonesia.html.*

dicirikan dengan munculnya 9 kota metropolitan dengan penduduk diatas 1 juta jiwa (Jakarta, Surabaya, Bandung, Medan, Bekasi, Tangerang, Semarang, Palembang dan Makassar) dan 9 kota besar (Bandar Lampung, Malang, Padang, Samarinda, Pekanbaru, Banjarmasin, Solo, Yogyakarta, dan Denpasar). Konurbasi yang terjadi pada kota-kota tersebut menimbulkan berbagai permasalahan kompleks, seperti kemiskinan perkotaan⁷, pelayanan prasarana dan sarana kota yang terbatas, kemacetan lalu lintas, dan pencemaran lingkungan.

22. Pengembangan **kota-kota pada kawasan perbatasan negara** – baik yang berada di *mainland* ataupun di pulau-pulau kecil – sebagai pusat-pusat pertumbuhan wilayah dan beranda depan negara (*frontier region*) pada saat ini masih jauh dari harapan. Keteringgalan, keterisolasian dan keterbatasan aksesibilitas, serta keterbatasan pelayanan merupakan kondisi yang tipikal terjadi.
23. Walaupun telah diatur melalui **PP No.69/1996** tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tatacara Peran Serta Masyarakat yang merupakan derivasi dari UU No.24/1992 dan karenanya telah menjadi *common interests*, **proses pelibatan masyarakat** sebagai subyek utama dalam penataan ruang wilayah masih belum menemukan bentuk terbaiknya. Kondisi saat ini menunjukkan bahwa penyaluran hak-hak masyarakat dalam penataan ruang saja belum terjamin sepenuhnya, terlebih pelaksanaan kewajibannya masih jauh dari yang diharapkan.

Persepsi yang berbeda mengenai **hak dan kewajiban** dari masyarakat seringkali juga menghadirkan konflik pemanfaatan ruang yang sulit dicarikan solusinya, tingginya *transaction cost*, dan cenderung merugikan kepentingan publik. Hal lainnya adalah menyangkut **tatacara penyampaian aspirasi** agar berbagai kepentingan seluruh stakeholders dapat terakomodasi secara adil, efektif, dan seimbang. Pelibatan masyarakat perlu dikembangkan berdasarkan konsensus yang disepakati bersama serta dengan memperhatikan karakteristik sosial-budaya setempat (*local unique*).

24. **Dukungan teknologi informasi** dalam proses pengambilan keputusan atau intervensi kebijakan penataan ruang belum dioptimalkan pemanfaatannya, walaupun kompleksitas permasalahan pengembangan wilayah yang dihadapi telah nyata. Era otonomi daerah akan menempatkan masing-masing wilayah otonom dalam iklim kompetisi yang ketat. Eksistensi suatu wilayah dalam hal ini sangat ditentukan oleh kemampuan para pengambil keputusan dalam mengatasi kekurangan dan memanfaatkan kelebihan yang dimilikinya dengan optimal. Untuk itu, salah satu **kunci sukses** terletak pada kecepatan mengakses informasi, melakukan analisis dan penyesuaian kebijakan pembangunan wilayahnya.
25. **Kompatibilitas dan kesesuaian standar peta** yang digunakan dalam perencanaan tata ruang wilayah di masing-masing wilayah otonom merupakan salah satu prasyarat terwujudnya keterpaduan dalam pengelolaan sumber daya. Untuk itu, PP No. 10 tahun 2000 tentang Ketelitian Peta diharapkan dapat mensinergikan peta-peta yang digunakan untuk penataan ruang wilayah sehingga ke depan dapat menjadi sistem informasi yang handal untuk penataan ruang wilayah tersebut. Selanjutnya, PP No. 10 tahun 2000 ini masih perlu disosialisasikan agar jelas manfaatnya dengan mendorong BAKOSURTANAL dan instansi terkait dengan penataan ruang untuk siap melayani kebutuhan akan pengadaan peta dasar wilayah, peta tematik dan informasi digital lainnya.

⁷ Berdasarkan survey BKKBN (2003), angka **kemiskinan perkotaan** di Indonesia menunjukkan kecenderungan yang fluktuatif dari 9,6 juta jiwa (1996), meningkat menjadi 15,7 juta jiwa atau 18,6% (1999) pada periode krisis, dan kembali menurun menjadi 13,2 juta jiwa atau 14,65% (2002).

26. Dengan memperhatikan keseluruhan uraian diatas, untuk mengatasi berbagai permasalahan aktual dalam pembangunan, maka prinsip-prinsip penataan ruang tidak dapat diabaikan lagi. Dalam konteks ini upaya pengendalian pembangunan dan berbagai dampaknya perlu diselenggarakan secara terpadu lintas sektor dan lintas wilayah melalui **instrumen penataan ruang**. Melalui instrumen ini pula, maka daya dukung lingkungan dari suatu wilayah menjadi pertimbangan yang sangat penting.

IV. Penataan Ruang dalam Era Otonomi Daerah

27. Dengan diberlakukannya **UU Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal** pada tahun 2001, dimulailah era baru dalam sistem pembangunan di daerah. Pada hakekatnya otonomi daerah mengandung makna yaitu diberikannya kewenangan (*authority*) kepada pemerintah daerah menurut kerangka perundang-undangan yang berlaku untuk mengatur kepentingan (*interest*) daerah masing-masing.⁸ Melalui kebijakan otonomi daerah ini, pemerintah telah mendesentralisasikan sebagian besar kewenangannya kepada pemerintah daerah.

28. Secara konseptual, desentralisasi dapat dibedakan atas 4 (empat) bentuk dengan turunan yang berbeda⁹ : (1) **devolusi**, yang merupakan penyerahan urusan fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih atasnya kepada pemerintah di bawahnya sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah; (2) **dekonsentrasi**, yang merupakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat atau pemerintah atasannya kepada para pejabat mereka di daerah; (3) **delegasi**, yang merupakan penunjukkan oleh pemerintah pusat atau pemerintah atasannya kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dengan pertanggungjawaban tugas kepada atasannya; (4) **privatisasi**, yang merupakan pengalihan kewenangan dari pemerintah kepada organisasi non-pemerintah baik yang berorientasi *profit* maupun *non-profit*.

Lazimnya prinsip *devolusi* mengacu kepada desentralisasi politik, dekonsentrasi pada pengertian desentralisasi administrasi, dan delegasi maupun privatisasi sebagai tugas *sub-contracting*.

29. Berlakunya kebijaksanaan otonomi daerah melalui UU No. 22/1999 berimplikasi pada **biasnya hirarki dalam sistem perencanaan tata ruang wilayah**. Dengan tidak adanya hirarki antara pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota, RTRW Nasional dan RTRW Propinsi yang sebelumnya menjadi pedoman bagi daerah tingkat bawahannya (ps.20 (3c) dan ps 21 (3d) UU 24/1992 dapat menjadi tidak efektif karena daerah mempunyai kewenangan penuh dalam penataan ruang daerahnya. Dalam PP No 25/1999 bahkan disebutkan bahwa penyusunan RTRWN berdasarkan tata ruang kabupaten/kota dan propinsi (ps.2 (3) butir 13.c. Sementara penyusunan RTRWP harus berdasarkan kesepakatan antara propinsi dan Kabupaten/Kota (ps.3 (5) butir 12.a). Meskipun pada satu sisi penataan ruang yang paling fundamental merupakan kewenangan daerah, namun pada sisi lain RTRW Propinsi bukanlah mosaik dari Kabupaten/Kota.

30. Dalam konteks ini, **concern Pemerintah Pusat** dalam bidang penataan ruang adalah untuk menjamin:
- Tercapainya keseimbangan pemanfaatan ruang makro antara kawasan berfungsi lindung dan budidaya, antara kawasan perkotaan dan perdesaan, antar wilayah dan antar sektor

⁹ Rondinelli and Nellis (1986); Gerritsen and Situmorang (1999).

- Tercapainya pemulihan daya dukung lingkungan untuk mencegah terjadinya bencana yang lebih besar dan menjamin keberlanjutan pembangunan
 - Terwujudnya keterpaduan dan kerjasama pembangunan lintas propinsi dan lintas sektor untuk optimasi dan sinergi struktur pemanfaatan ruang
 - Terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat (*basic needs*) akan pelayanan publik yang memadai
31. Di sisi lain, menurut **PP 25 tahun 2000**, kewenangan pusat dalam bidang tata ruang meliputi:
- Perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, serta (penetapan) pola dan struktur pemanfaatan ruang nasional.
 - Fasilitasi kerjasama atau penyelesaian masalah antar propinsi/daerah, misal melalui penyusunan RTRW Pulau atau RTRW Kawasan Jabodetabek.
 - Pengaturan tata ruang perairan di luar 12 mil dan kriteria penataan perwilayah ekosistem daerah tangkapan air
 - Penyiapan standar, kriteria dan fasilitasi kerjasama penataan ruang
32. Berkenaan dengan hal tersebut, **instrumen pengikat** yang dapat digunakan sebagai acuan sekaligus alat keterpaduan dan kerjasama pembangunan antar-daerah adalah melalui :
- Instrumen perundang-undangan yang mengikat
 - Kebijakan-kebijakan yang jelas dan responsif sesuai dengan kebutuhan daerah
 - Bantuan dan kompensasi dalam bentuk fiskal
 - Penyediaan langsung prasarana berfungsi lintas wilayah dan ”*backbone*” pengembangan wilayah
 - Mendorong kemitraan secara vertikal dan horisontal yang bersifat kerjasama pengelolaan (*co-management*) dan kerjasama produksi (*co-production*)

V. Kebijakan dan Strategi Penyelenggaraan Penataan Ruang

33. Dalam merespons berbagai isu dan tantangan pembangunan yang aktual dalam era otonomi daerah, maka keberadaan visi penyelenggaraan penataan ruang yang tegas menjadi sangat penting. Dalam RAKERNAS – BKTRN di Surabaya yang lalu, Menko Perekonomian selaku Ketua BKTRN telah menjabarkan *keywords* yang menjadi jiwa daripada visi tata ruang ke depan. Adapun *keywords* dimaksud adalah : **“integrasi tata ruang darat, laut dan udara”**, **“pengelolaan pusat pertumbuhan baru”**, **“pengembangan kawasan perbatasan”**, **“pengendalian dalam pengelolaan tata ruang”** dan **“peningkatan aspek pertahanan dan keamanan dalam penataan ruang** (demi keutuhan NKRI).”
34. Adalah menjadi tugas Ditjen Penataan Ruang – Depkimpraswil untuk menjabarkan jiwa dari visi tata ruang ke depan tersebut ke dalam bentuk kebijakan dan strategi penyelenggaraan penataan ruang. Selain itu perumusan kebijakan dan strategi tersebut tidak dapat pula dilepaskan dari 2 (dua) pokok kesepakatan yang dicapai dalam RAKERNAS – BKTRN, yaitu : **pengaturan penataan ruang nasional dan penguatan peran daerah dalam penataan ruang.**

35. Berpijak pada jiwa daripada visi tata ruang ke depan dan kesepakatan RAKERNAS – BKTRN tersebut, maka telah dihasilkan rumusan kebijakan dan strategi pokok penataan ruang tahun 2004 dan pasca 2004, yakni :
- a. Memfungsikan kembali (**revitalisasi**) penataan ruang yang mampu menangani agenda-agenda aktual, terbuka, akuntabel dan mengaktifkan peran masyarakat.
 - b. Memantapkan **RTRWN sebagai acuan pengembangan wilayah**, yang ditempuh melalui : (1) operasionalisasi RTRWN (melalui RTRW Pulau, Propinsi, Kabupaten dan RTRW Kota) sebagai produk yang **mengintegrasikan rencana pemanfaatan ruang darat, laut dan pesisir, serta udara** ; (2) koordinasi lintas sektor dan lintas daerah, dan (3) pengembangan sistem penataan ruang. Dalam kaitan ini RTRWN diharapkan dapat menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan menjadi landasan dalam penyusunan program pembangunan lima tahunan (*five-years development plan*). RTRWN juga digunakan sebagai **acuan** dalam **pengembangan sistem kota-kota yang efisien**, sesuai dengan fungsi-fungsi yang ditetapkan.
 - c. Meningkatkan **pembinaan pengelolaan KAPET** (sebagai pusat pertumbuhan baru) dan Kawasan Tertentu (sebagai kawasan yang memiliki nilai strategis nasional, seperti kawasan perbatasan negara, kawasan kritis lingkungan, kawasan metropolitan, dsb). Keduanya ditempuh melalui upaya fasilitasi yang konsisten dan sistematis.
 - d. Meningkatkan **kapasitas penyelenggaraan penataan ruang di daerah** dalam rangka mempercepat pelaksanaan otonomi daerah. Adapun upaya yang ditempuh adalah melalui : (1) penyelenggaraan Bintek Penyusunan dan Evaluasi RTRW Propinsi, Kabupaten dan Kota, (2) penciptaan iklim yang mendorong tumbuhnya kemitraan dan peranserta masyarakat dalam penataan ruang, (3) peningkatan kepastian hukum dan transparansi dalam penataan ruang, dan (4) penyusunan Norma, Standar, Pedoman, dan Manual (NSPM).
 - e. Terkait dengan kebijakan dan strategi untuk meningkatkan kapasitas penyelenggaraan penataan ruang di daerah, maka langkah strategis yang menjadi penting adalah : (1) memperkuat **peran Gubernur** dalam penyelenggaraan penataan ruang, khususnya untuk memfasilitasi kerjasama penataan ruang antar-daerah otonom dan mengendalikan pembangunan (pemanfaatan ruang) secara lebih efektif, (2) memberdayakan **Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD)**, baik pada tingkat Propinsi, Kabupaten maupun Kota, dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi koordinasi, inisiasi, supervisi, dan mediasi (*conflict resolution body*).

VI. Kesimpulan dan Saran

36. Beberapa **kesimpulan** yang penting untuk dikemukakan berdasarkan uraian diatas adalah :
- Dalam era otonomi daerah dewasa ini, maka penataan ruang memiliki peran penting dalam **menjawab berbagai isu dan tantangan nyata dalam pembangunan**, seperti konflik pemanfaatan ruang lintas sektor dan lintas wilayah, degradasi kualitas lingkungan, kesenjangan tingkat perkembangan antar wilayah (misal KBI dan KTI) serta antar-kawasan (perkotaan dan perdesaan, serta antar-kota dalam wilayah pulau), serta lemahnya koordinasi dan pengendalian pembangunan.

- Penataan ruang merupakan instrumen legal untuk mewujudkan tujuan dan sasaran pengembangan wilayah melalui pemanfaatan sumberdaya secara efektif, efisien, dan terpadu, sekaligus mewujudkan ruang yang berkualitas.
 - Dengan memanfaatkan berbagai teori dan konsep pengembangan wilayah penataan ruang merupakan instrumen yang digunakan untuk memahami interaksi antara **4 (empat) unsur utama pembentuk ruang** (sumberdaya alam, manusia, buatan, dan sistem aktivitas) secara **komprehensif**.
 - Penataan ruang merupakan instrumen untuk mengkaji keterkaitan antar fenomena tersebut serta untuk merumuskan tujuan dan strategi pengembangan wilayah terpadu sebagai **landasan pengembangan kebijakan pembangunan sektoral dan daerah**, termasuk sebagai **landasan pengembangan sistem kota-kota** yang efisien sesuai dengan fungsi-fungsi yang telah ditetapkan.
 - Dalam perkembangannya, kini penataan ruang memiliki peran yang strategis dalam konteks pembangunan nasional karena diarahkan sebagai **landasan untuk mempertahankan integritas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia**.
 - Untuk mendukung peran-perannya tersebut secara efektif dan konsisten, maka penyelenggaraan penataan ruang akan berpijak pada 2 (dua) pokok : yakni **(1) pengaturan penataan ruang nasional**, khususnya melalui percepatan penyelesaian review PP 47/1997 tentang RTRWN dan alat operasionalisasinya serta **(2) penguatan peran daerah dalam penataan ruang**, khususnya melalui penguatan peran Gubernur dalam pengendalian pemanfaatan ruang, peningkatan kerjasama antar-daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang serta penguatan kelembagaan penataan ruang di daerah (TKPRD).
37. Sedangkan **saran-saran** untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan penataan ruang nasional dan daerah, sekaligus untuk meletakkan landasan bagi pembangunan pada masa mendatang adalah melalui:
- Peningkatan **kesadaran dan peranserta masyarakat** dalam penataan ruang baik secara pasif maupun secara aktif, yang ditempuh melalui sosialisasi informasi pemanfaatan ruang secara kontinu dan sistematis
 - **Penegakan hukum** (*law enforcement*) secara konsisten terhadap penyimpangan pemanfaatan rencana tata ruang
 - Penyelenggaraan **prinsip-prinsip good governance** dalam bidang penataan ruang, seperti transparansi, akuntabilitas, efisiensi, keadilan, keberlanjutan pembangunan, dan pelayanan publik (misalnya mekanisme perizinan pemanfaatan ruang)
 - Penyiapan **Norma, Standar, Prosedur dan Manual (NSPM)** untuk percepatan desentralisasi bidang penataan ruang ke daerah;
 - peningkatan kualitas dan kuantitas **sumber daya manusia** serta pemantapan format dan mekanisme **kelembagaan penataan ruang**,
 - pengintensifan **sosialisasi produk-produk** penataan ruang kepada masyarakat melalui *public campaign* dan *public services*
 - penyiapan dukungan **sistem informasi** penataan ruang.
 - Peningkatan penyelenggaraan **Bantuan Teknis** bagi daerah-daerah dalam penataan ruang.

DAFTAR PUSTAKA

1. Akil, Sjarifuddin., *Tinjauan Umum Pengembangan Wilayah dan Penataan Ruang*, Draft-3, Sumbangan Tulisan untuk Sejarah Tata Ruang Indonesia 1950 – 2000, Jakarta, 25 Maret 2003.
2. Dirjen Penataan Ruang – Depkimpraswil, *Perencanaan Tata Ruang Wilayah dalam Era Otonomi dan Desentralisasi*, Makalah pada Kuliah Perdana Program Pasca Sarjana Magister Perencanaan Kota dan Daerah – Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 5 Mei 2003.
3. Dirjen Penataan Ruang – Depkimpraswil, **Kebijakan, Strategi dan Program Direktorat Jenderal Penataan Ruang**, Pertemuan dengan Para Widyaiswara Depkimpraswil, Jakarta, 19 Agustus 2003.
4. Dokumen Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional (BKTRN) tentang **Kesepakatan Gubernur Seluruh Indonesia** pada RAKERNAS – BKTRN, Surabaya, 14 Juli 2003.
5. Dokumen Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional (BKTRN) tentang **Rumusan Pokok-Pokok** Hasil RAKERNAS – BKTRN, Surabaya, 14 Juli 2003
6. Menteri Koordinator Perekonomian selaku Ketua BKTRN, **Visi Penataan Ruang**, Arahan pada RAKERNAS – BKTRN, Surabaya, 14 Juli 2003.
7. Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah, **Penyelenggaraan Penataan Ruang**, Keynote Speech pada RAKERNAS – BKTRN, Surabaya, 14 Juli 2003.
8. Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah, Bahan Rapat dalam **Pembahasan Pengajuan Izin Prakarsa Penyusunan Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir (RUU PWP)**, Depkimpraswil, Jakarta, 13 Agustus 2003.
9. Presiden Republik Indonesia, **Sambutan pada RAKERNAS** Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional (BKTRN), Surabaya, 14 Juli 2003.
10. Tjahjati, Budhy. S., **Pembangunan Perkotaan dengan Pendekatan Penataan Ruang : Implikasi dan Prospeknya**, Sumbangan Tulisan untuk Sejarah Tata Ruang Indonesia 1950 – 2000, Jakarta, 7 Agustus 2003
11. Zaris, Roslan, **Strategi Nasional Pengembangan Perkotaan (SNPP)**, Sumbangan Tulisan untuk Sejarah Tata Ruang Indonesia 1950 – 2000, Jakarta, Agustus 2003

