

Krisis dan Tantangan Penataan Ruang Perkotaan Nasional

Assoc.Prof.DR.Eng.Ir. Budi Prayitno, M.Eng *

Pembangunan tata ruang yang sudah cukup lama dalam pelaksanaan program kepranataannya, baik dari sisi regulasi maupun kelembagaan, belum menunjukkan capaian kinerja yang baik bahkan cenderung dapat dikatakan tidak berhasil mengimplementasikan berbagai produk perencanaannya secara efektif. “Kecerdasan” dalam pemanfaatan ruang tidak diimbangi dengan “kearifan dan ketegasan” pengendalian ruangnya. Akibatnya, produk penataan ruang tidak lebih dari sekedar dokumen kelengkapan administrasi pembangunan bahkan sering dimanfaatkan sebagai sarana “pemutihan/pembenaran” dari ketidaksesuaian pemanfaatan/penyimpangan dari produk perencanaan sebelumnya.

Hal ini disebabkan karena produk perencanaan penataan ruang di Indonesia belum mempunyai kapasitas dan tata penyelenggaraannya yang terukur. Akibatnya, jangankan memperoleh “*outcome*” dari penataan ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan, untuk memperoleh “*output*” produk perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang yang implementatif saja masih sangat sulit dilakukan.

Kondisi tersebut di atas apabila dikaitkan dengan isu interaksi perkotaan dan perdesaan akan semakin jelas betapa Indonesia saat ini sebenarnya menghadapi krisis penataan ruang. Meskipun banyak para pemangku kewajiban penyelenggara penataan ruang menyadari akan hal ini, tetapi seolah-olah tidak terjadi apa-apa. Ibarat “tari poco-poco”, melangkah maju satu kali, mundur dua kali, dan melenggok ke kanan dan ke kiri, dan selalu tersenyum, padahal sebenarnya mereka tidak pernah maju, bahkan sebenarnya mundur, tetapi selalu tersenyum.

Krisis dan tantangan penataan ruang perkotaan yang akan didiskusikan dalam artikel singkat ini adalah : 1) krisis ketimpangan kinerja distribusi kesejahteraan antara perkotaan dan perdesaan dan 2) krisis pengendalian sumber daya pembangunan tata ruang. Adapun rekomendasi yang akan diusulkan terhadap program penyelenggaraan penataan ruang perkotaan adalah mendesak untuk segera disusunnya “*Grand Strategi Pembangunan Perkotaan*” dimulai dari penyusunan visi, peta jalan dan strategi implementasi yang terukur. Hal ini sesuai dengan

arahan Wakil Presiden RI pada acara audiensi dengan Tim Percepatan Penanganan Kota-kota Bebas Kumuh 2020 (KemenkoKesra, Kemenpera dan KemenPU) pada peringatan Hari Perumahan Nasional dan Hari Habitat Dunia pada tanggal 1 Oktober 2012, untuk segera menyusun cetak biru pembangunan perkotaan nasional.

Ketimpangan Distribusi Kesejahteraan

Isu ketimpangan distribusi kesejahteraan sudah sejak lama ada, dan dimulai dengan program pendistribusiannya secara spasial melalui program transmigrasi. Bahkan sampai saat ini programnya sudah sampai pada tahap lanjut, program penanganannya dimulai dari sisi hulu sampai hilirnya dengan berbagai skema penanganannya dalam bentuk program pembangunan Kota Terpadu Mandiri yang merupakan program unggulannya.

Isu ketimpangan kesejahteraan ini juga terjadi dalam proses urbanisasi. UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025 telah menekankan pentingnya pengendalian urbanisasi ini. Berbagai peraturan perundangan tentang hal ini juga telah banyak disusun, mulai dari Undang-Undang, PP, Permen/Kepmen (dalam bentuk NSPK) sampai pada tingkat Perda dan Perbu/Perwali yang mengatur sampai pada tataran teknis.

Selain dari sisi penyusunan kepranataan dalam bentuk regulasi dan kelembagaan tata kelola penyelenggaraan pembangunan perkotaan, dari sisi akademik pun banyak melakukan kajian-kajian dengan *benchmark* keberhasilan pembangunan perkotaan, praktek unggulan (*best practices*) dan pembelajaran (*lesson-learned*) dari berbagai pengalaman baik dari pengalaman penyelenggaraan secara nasional maupun dari luar negeri.

Namun upaya yang sudah dilakukan tersebut masih sangat tidak sebanding dengan capaian kinerja implementasi penyelenggaraan penataan ruang perkotaan. Tanpa menggunakan teori-teori normatif-akademik, kita bisa melihat secara umum bahwa ketimpangan kesejahteraan antara perkotaan dan perdesaan masih sangat tinggi. Hal ini ditunjukkan dengan fenomena, masih belum beranjaknya tingkat arus urbanisasi yang semakin tinggi dan tingkat kesejahteraan di perdesaan yang relatif masih rendah.

Peningkatan jumlah penduduk yang bermukim di perkotaan juga semakin meningkat, pada tahun 2005



sumber foto: istimewa

berjumlah 47,9%, pada tahun 2010 berjumlah 54,1 % dan diprediksikan meningkat menjadi 67,5 % (ada perhitungan versi lain 68,3%) pada tahun 2025.

Meskipun dari sisi pengembangan perdesaan juga sudah banyak upaya dilakukan dan menunjukkan peningkatan dari sisi jumlah desa dengan laju 7,8% dari periode pembangunan tahun 2005-2008 serta upaya-upaya pemekaran desa serta pengembangan desa-desa agropolitan, minapolitan dan desa wisata, namun tingkat capaian kinerja keberhasilan program masih perlu pengembangan lebih lanjut. Fenomena rendahnya produktivitas kerja, kecilnya upah buruh, rendahnya kualitas pendidikan dan tingginya angkatan kerja masih menjadi tantangan dalam pengembangan perdesaan.

Selain itu belum optimalnya pengembangan keunggulan komparatif dan kompetitif perdesaan terutama dari sisi kapasitas tata kelola sumberdaya agraris dan maritim yang seharusnya diposisikan secara tepat dalam sistem jaringan aliran finansial, infrastruktur, pelayanan, barang, manusia dan penghidupan (*livelihood*) baik secara lokal, nasional, regional maupun global. Namun hal ini bukan sebuah perkara yang mudah.

Produk-produk perencanaan pembangunan perkotaan dan perdesaan nasional maupun daerah sampai saat ini pada tataran implementatif belum mempunyai perangkat analisis, monitor dan evaluasi yang terukur. Pengertian

terukur dalam hal ini, adalah dapat membaca secara tepat baik pada tahap identifikasi isu strategis maupun pada tahap perumusan solusinya (*trouble shooting*). Pemodelan secara numerik dengan metoda yang menggunakan tingkat presisi tinggi dalam pembacaan tersebut masih sangat jarang dilakukan (kalau tidak bisa dikatakan sama sekali belum pernah dilakukan). Kajian-kajian masih terbatas dilakukan dalam ranah penelitian dan pengembangan (litbang) baik pada tataran litbang kementerian/lembaga maupun tataran akademik perguruan tinggi.

Selain perangkat analisis perencanaan tersebut, aspek tata kelola penyelenggaraan pembangunan perkotaan dan perdesaan juga belum menunjukkan capaian kinerja yang baik. Meskipun Kebijakan dan Strategi Perkotaan Nasional (KSPN) yang dikawal oleh Tim Koordinasi Pembangunan Perkotaan yang merupakan program koordinasi lintas sektoral dan lintas pemangku kewajiban sudah terbentuk, namun capaian kinerja pada tataran implementasinya masih terkendala oleh sistem tata kelola yang belum efektif.

Berbagai agenda dalam bentuk rencana kebijakan, strategi dan program sistem kota-kota dalam pengembangan wilayah sering terjebak pada muatan-muatan normatif yang sering sulit diimplementasikan. Selain itu jarang diikuti dengan NSPK (Norma, Standar, Pedoman, Kriteria) yang terukur kecuali hanya sekedar butir-butir persyaratan teknis dan administratif. Belum lagi adanya kendala lemahnya konfirmasi dan kelengkapan pendataan serta sinkronisasinya.

Dengan tantangan dan krisis tersebut diatas maka implikasinya pada ketimpangan kesejahteraan akan sangat terlihat. Kota yang dikonsepsikan sebagai motor penggerak dan pendorong pengembangan wilayah perkotaan dan perdesaan secara terintegrasi belum bisa berjalan, kawasan strategis dan cepat tumbuh yang berbasis pada pengembangan sumberdaya komparatif dan kompetitif pun belum mendapatkan dampak positif dari tingginya laju pembangunan perkotaan. Kota-kota yang dikonsepsikan secara hirarkis sebagai pusat pertumbuhan sesuai dengan tingkatnya tumbuh secara sendiri-sendiri belum bisa terintegrasi dalam sistem kota-kota yang mendukung sistem pengembangan wilayah. Komponen pembentuk interaksi perdesaan dan perkotaan berupa penghidupan (*livelihoods*), modal sosial, dinamika pasar, pola sebaran populasi dan sumberdaya alam yang membentuk jaringan dan aliran finansial, pelayanan dan infrastruktur belum berjalan sesuai dengan target yang direncanakan. Akibatnya, ketimpangan kesejahteraan antara perdesaan dan perkotaan masih cukup dirasakan sangat tinggi.

**....segera
disusunnya Grand
Strategi
Pembangunan
Perkotaan...**



sumber foto: istimewa

Krisis Pengendalian Sumberdaya Pembangunan Tata Ruang

Pengalaman implementasi berbagai produk perencanaan tata ruang sampai saat ini menunjukkan tingkat efektivitas kinerja capaian, baik dari sisi *output* target teknis dan administratif perencanaan, maupun *outcome* manfaat dari perencanaan yang sangat rendah. Hal ini disebabkan karena dimensi dan orientasi perencanaannya semata-mata hanya dikonstruksikan dalam sistem instrumen normatif pengendalian komponen-komponen kebijakan, rencana dan program. Sehingga tidak mampu menjawab berbagai resiko terhadap pilihan-pilihan pengambilan keputusan atau dengan kata lain belum mempertimbangkan *risk mitigation – based planning*.

Pergeseran paradigma yang seharusnya terjadi dari sekedar merencanakan tata ruang pada sisi hilir ke paradigma yang melakukan intervensi tata kelola penataan ruang mulai dari sisi hulu sampai ke hilir serta berorientasi bukan pada output pemenuhan capaian kinerja berbasis pada sistem penataan ruang yang statis melainkan berbasis pada sistem dinamis. Hal ini, mengingat kondisi di lapangan, khususnya di Indonesia yang masih sangat lemah dari sisi penegakan regulasi dan tata kelola yang penuh dengan ketidakpastian, kesenjangan informasi serta kendala kognitif yang masih tinggi. Untuk itu, perlu kecerdasan tambahan dalam merumuskan strategi dalam pengambilan keputusan, memantau keberlanjutan proses serta memfokuskan pada capaian kinerja *outcome* manfaat hasil keputusan perencanaannya.

Sumberdaya perkotaan yang bersifat fisik dan berorientasi ekonomis sampai saat ini masih menjadi obyek tata kelola penataan ruang sedangkan visi lingkungan dan sosial hanya sekedar dirumuskan dalam penjabaran misi-misinya yang sangat terencana secara normatif tetapi sangat tidak terukur sehingga sulit diimplementasikan dan diukur capaian kerjanya. Pendekatan yang digunakan selama ini belum memasukkan aspek daya dukung dan daya tampung lingkungannya. Sebagai akibatnya, pembacaan terhadap proyeksi pemanfaatan ruang dan pengukuran tingkat resiko kerentanan daya dukung dan daya tampung lingkungannya tidak pernah dilakukan.

Pembacaan potensi sumberdaya dan resiko kerentanan daya dukung dan daya tampung lingkungan yang dapat dirumuskan dalam format substantif, transformatif dan instrumental mutlak diperlukan dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang. Namun hal ini tidak pernah ditemui dalam dokumen perencanaan tata ruang, padahal posisinya sangat strategis dalam sistem tata

kelola pembangunan daerah dan pembangunan nasional.

Sebagai ilustrasi, sudah berapa sering dan berapa banyak kajian yang menyimpulkan bahwa negara kita adalah negara kepulauan dengan basis pertumbuhan kewilayahannya pada kawasan pesisir. Tetapi, kita belum pernah mempunyai satupun kota tepi pantai yang dapat dibanggakan bahkan ketimpangan sistem daya dukung dan daya tampung kawasan pesisir masih sangat tinggi dengan berbagai permasalahan lingkungannya. Lebih menyedihkan lagi, kekumuhan dan kemiskinan masih mendominasi kawasan permukiman nelayan yang berada pada kawasan yang mempunyai potensi sumberdaya keruangan yang melimpah sekaligus kadang-kadang mempunyai tingkat kerentanan yang cukup tinggi. Sehingga seharusnya, sistem penataan ruang mampu memetakan secara terukur kondisi tersebut.

Sistem kota-kota yang dikembangkan sampai saat ini pun belum berbasis pada negara kepulauan. Sistem jejaring kota-kota pesisir secara nasional yang terintegrasi dengan kawasan agropolisnya belum pernah dilakukan, sebagaimana yang seharusnya dilakukan oleh negara kepulauan seperti halnya negara kepulauan Jepang misalnya. Sehingga perlu mereposisi dan merubah paradigma yang selama ini hanya berbasis pada daratan menjadi paradigma berbasis kepulauan dengan menerapkan juga prinsip pengelolaan penataan ruang berbasis mitigasi bencana mengingat pesisir wilayah barat dan selatan serta beberapa ruas yang melintasi pulau Kalimantan dan Sulawesi merupakan sabuk cincin api (*ring of fire*).

Hasil kajian dan pemikiran-pemikiran tersebut di atas sampai saat ini masih berhenti pada tataran wacana, sedangkan instrumen tata kelola penataan ruangnya belum mampu mengakomodasikan hasil kajian tersebut. Atau dengan kata lain masih terdapat kesenjangan antara hasil kajian dengan nilai manfaat yang diperoleh apabila mampu diimplementasikan secara efektif. Untuk itu diperlukan upaya menjembatani (*bridging*) antara riset berbasis akademis (*academic-based research*) dengan riset berbasis kebijakan (*policy-based research*).

Kemampuan baca secara terukur terhadap potensi dan kerentanan sumberdaya penataan ruang di Indonesia masih sangat rendah. Sehingga berbagai resiko kebencanaan penataan ruang masih sangat tinggi. Hal ini, bisa diidentifikasi dari frekuensi dan tingginya tingkat kebencanaan penataan ruang yang masih sering terjadi di Indonesia, misalnya banjir, kebakaran, fenomena *urban heat island*, kemacetan lalu lintas, kekumuhan, kriminalitas, dan lainnya.



sumber foto: istimewa

Gagasan Awal Konstruktif

Krisis dan tantangan penataan ruang perkotaan nasional yang berimplikasi pada ketimpangan distribusi kesejahteraan antara perkotaan dan pedesaan serta kerentanan pengelolaan sumberdaya perkotaan membutuhkan sebuah kerangka kerja struktur penataan ruang yang komprehensif/utuh dan terintegrasi secara lintas sektoral dan lintas pemangku kewajiban. Hal ini harus dimaknai sebagai sebuah instrumen yang implementatif dengan menggunakan parameter yang terukur bukan secara normatif yang berhenti pada tataran instrumen regulatif yang berorientasi pada sekedar pemenuhan persyaratan administratif dan teknis.

Kerangka kerja tersebut harus dimulai dari sebuah kajian pemodelan sistem penataan ruang perkotaan yang dinamik dengan menggunakan variabel-variabel yang terukur dan berorientasi pada capaian kinerja outcome manfaat penataan ruang. Atas dasar pertimbangan belum memadainya instrumen penataan ruang sampai saat ini, intervensi yang harus dilakukan adalah dari tingkat makro atau secara nasional. Pengkajian sistem penataan ruang perkotaan harus dilakukan mulai dari sisi hulu sampai dengan hilirnya secara lintas sektoral dan melalui koordinasi lintas pemangku kewajiban.

Kajian-kajian strategis berbasis akademik (*academic-based research*) yang pernah dilakukan perlu diidentifikasi untuk dikonstruksikan dalam format kajian berbasis kebijakan (*policy-based research*).

Hasil dari kajian-kajian tersebut perlu dirumuskan dalam bentuk *Grand Strategi* Pembangunan Perkotaan Nasional yang meliputi perumusan visi, peta jalan dan strategi implementasi yang terukur. Dengan mengambil momentum tantangan pertumbuhan penduduk yang

menghuni perkotaan pada tahun 2025 mencapai 67,5%, dapat disusun peta penahapan tata kelolanya.

Dengan mempertimbangkan krisis saat ini dan tantangan pada tahun 2025, upaya yang dilakukan harus bersifat akseleratif. Sehingga, moda strategi yang digunakan dalam mencapai target keseimbangan pertumbuhan perkotaan dan pedesaan, pemerataan kesejahteraan rakyat serta efektivitas fungsi pelayanan dalam tata kelola pembangunan perkotaan yang inklusif, perlu diskemakan dalam program prioritas akseleratif.

Hal ini sesuai dengan hasil diskusi dalam Seminar Nasional "Percepatan Penanganan Perumahan dan Permukiman Kumuh Menuju Kota-kota Tanpa Kumuh 2020", Kemenpera, Kemen PU di Hotel Millenium pada tanggal 1 Oktober 2012 yang diakhiri dengan audiensi dengan Wakil Presiden di Istana Wapres dengan penyepakatan penyusunan cetak biru pembangunan perkotaan yang harus dilakukan secara lintas kementerian/lembaga.

Sebagai catatan penutup, dapat disampaikan disini bahwa yang dibutuhkan dalam menjawab krisis dan tantangan pembangunan perkotaan menuju tahun 2025 adalah bukan sekedar perencanaan yang bermuatan keinginan yang normatif saja (*"want"*) tetapi lebih pada strategi pemenuhan kebutuhan (*"need"*) yang harus diformulasikan dalam bentuk *"demand"* sehingga *"supply"* moda-moda strategi yang diberikan sebagai jawaban solusi terhadap krisis dan tantangan tersebut harus berdasarkan analisis kebutuhan secara terukur dan tepat sasaran.

*) Kepala PUSPERKIM UGM
Narasumber Ahli KemenkoKesra (Kedepatian Perlindungan Sosial dan Perumahan Rakyat), Kemenpera, KemenPU (Puslitbangkim, Balitbang),
Ahli Utama Perencana Kota dan Wilayah (Sertifikasi IAP-LPJKN),
Assoc.Prof. Teknik Arsitektur dan Perencanaan UGM

sumber foto: istimewa

