

BAHAN AJAR

Fauziya Bagawat Sari

Pengantar Perencanaan



**PROGRAM STUDI PERENCANAN WILAYAH & KOTA
UNIVERSITAS KRISNADWIPAYANA**

KATA PENGANTAR

Sebagai salah satu kegiatan utama dalam Perguruan Tinggi Swasta adalah melakukan penyusunan Diktat Kuliah Perencanaan, Diktat Kuliah ini saya buat guna untuk peningkatan dan pengembangan ilmu pengetahuan disamping itu juga untuk meningkatkan kum Dosen di setiap perguruan tinggi.

Bahan Ajar Pengantar Perencanaan ini secara garis besar mencakup materi : pengertian dasar perencanaan, Tahapan Perencanaan Wilayah, Orientasi Pertumbuhan Wilayah, Proses Pengembangan Wilayah, dan Konsep Regional Planning, Ragam Kerja PWK

Demikian kata pengantar saya, semoga dapat dipergunakan dan dimanfaatkan oleh semua yang berkepentingan, terima kasih

Jakarta, Mei 2021

Penulis



Fauziya Bagawat Sari, MT.ST

Daftar Isi

TINJAUAN MATA KULIAH	ix
Modul 1: PENGERTIAN DASAR, UNSUR-UNSUR, DAN KARAKTERISTIK PERENCANAAN, SERTA LINGKUP PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA.....	1.1
Kegiatan Belajar 1: Pengertian, Unsur-Unsur dan Karakteristik Perencanaan	1.2
Latihan	1.9
Rangkuman	1.10
Tes Formatif 1	1.10
Kegiatan Belajar 2: Lingkup Perencanaan Wilayah dan Kota.....	1.14
Latihan	1.19
Rangkuman	1.20
Tes Formatif 2.....	1.20
KUNCI JAWABAN TES FORMATIF.....	1.24
GLOSARIUM.....	1.25
DAFTAR PUSTAKA.....	1.26
Modul 2: TINJAUAN KONSEP, ISU, DAN MASALAH PENGEMBANGAN WILAYAH.....	2.1
Kegiatan Belajar 1: Pengertian Wilayah.....	2.3
Latihan	2.13
Rangkuman	2.13
Tes Formatif 1	2.14
Kegiatan Belajar 2: Unsur-unsur Pembentuk Wilayah.....	2.18
Latihan	2.39

Rangkuman	2.40
Tes Formatif 2.....	2.40
Kegiatan Belajar 3: Isu dan Masalah dalam Perencanaan Wilayah	2.44
Latihan	2.58
Rangkuman	2.59
Tes Formatif 3.....	2.60
KUNCI JAWABAN TES FORMATIF	2.63
GLOSARIUM.....	2.64
DAFTAR PUSTAKA.....	2.67

Modul 3: TINJAUAN KONSEP, ISU DAN MASALAH

PENGEMBANGAN KOTA	3.1
Kegiatan Belajar 1: Pengertian dan Karakteristik Kota/Perkotaan	3.2
Latihan	3.13
Rangkuman	3.14
Tes Formatif 1.....	3.15
Kegiatan Belajar 2: Pertumbuhan Perkotaan dan Urbanisasi	3.19
Latihan	3.31
Rangkuman	3.32
Tes Formatif 2.....	3.33
Kegiatan Belajar 3: Unsur-unsur Pembentuk Ruang Kota.....	3.36
Latihan	3.43
Rangkuman	3.44
Tes Formatif 3.....	3.46
Kegiatan Belajar 4: Isu dan Masalah Pengembangan Kota	3.50
Latihan	3.56
Rangkuman	3.57
Tes Formatif 4.....	3.58
KUNCI JAWABAN TES FORMATIF.....	3.60

GLOSARIUM.....	3.61
DAFTAR PUSTAKA.....	3.63

Modul 4: PROSES PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA.....	4.1
Kegiatan Belajar 1: Tinjauan Umum terhadap Proses Perencanaan	4.2
Latihan	4.8
Rangkuman	4.9
Tes Formatif 1	4.10

Kegiatan Belajar 2: Tahapan dalam Proses Perencanaan	4.13
Latihan	4.39
Rangkuman	4.40
Tes Formatif 2.....	4.41

KUNCI JAWABAN TES FORMATIF.....	4.45
GLOSARIUM.....	4.46
DAFTAR PUSTAKA.....	4.48

Modul 5: PENDEKATAN DALAM PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA	5.1
---	-----

Kegiatan Belajar 1: Pendekatan Sektoral dan Spasial dalam Pengembangan Wilayah	5.3
Latihan	5.16
Rangkuman	5.17
Tes Formatif 1	5.18

Kegiatan Belajar 2: Pendekatan dalam Perencanaan Wilayah	5.21
Latihan	5.45
Rangkuman	5.46
Tes Formatif 2.....	5.46

Kegiatan Belajar 3: Pendekatan dalam Perencanaan Kota.....	5.50
Latihan	5.71
Rangkuman	5.72
Tes Formatif 3.....	5.73

KUNCI JAWABAN TES FORMATIF	5.77
GLOSARIUM.....	5.78
DAFTAR PUSTAKA.....	5.81

Modul 6: PRAKTIK PERENCANAAN WILAYAH DI INDONESIA	6.1
--	-----

Kegiatan Belajar 1: Perencanaan Pembangunan, Perencanaan Tata Ruang dan Keterkaitannya.....	6.3
--	-----

Latihan	6.17
---------------	------

Rangkuman	6.18
-----------------	------

Tes Formatif 1.....	6.18
---------------------	------

Kegiatan Belajar 2: Perencanaan Tata Ruang Wilayah dalam Konteks Penataan Ruang	6.22
--	------

Latihan	6.35
---------------	------

Rangkuman	6.36
-----------------	------

Tes Formatif 2.....	6.36
---------------------	------

Kegiatan Belajar 3: Perencanaan Tata Ruang Wilayah: Nasional, Provinsi, dan Kabupaten	6.40
--	------

Latihan	6.66
---------------	------

Rangkuman	6.67
-----------------	------

Tes Formatif 3.....	6.68
---------------------	------

KUNCI JAWABAN TES FORMATIF.....	6.71
---------------------------------	------

GLOSARIUM.....	6.72
----------------	------

DAFTAR PUSTAKA.....	6.76
---------------------	------

Modul 7: PRAKTIK PERENCANAAN KOTA DI INDONESIA.....	7.1
---	-----

Kegiatan Belajar 1: Perencanaan Tata Ruang Kota	7.2
---	-----

Latihan	7.24
---------------	------

Rangkuman	7.24
-----------------	------

Tes Formatif 1.....	7.25
---------------------	------

Kegiatan Belajar 2: Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Kota.....	7.29
--	------

Latihan	7.48
Rangkuman	7.49
Tes Formatif 2	7.49
 KUNCI JAWABAN TES FORMATIF	 7.52
GLOSARIUM	7.53
DAFTAR PUSTAKA	7.58

**Modul 8: ASPEK KEPROFESIAN DALAM PERENCANAAN
WILAYAH DAN KOTA** 8.1

Kegiatan Belajar 1: Profesi dan Profesionalisme dalam Perencanaan Wilayah dan Kota	8.2
Latihan	8.16
Rangkuman	8.17
Tes Formatif 1	8.18

Kegiatan Belajar 2: Etika Profesi dan Kode Etik Perencana Wilayah dan Kota	8.21
Latihan	8.28
Rangkuman	8.29
Tes Formatif 2	8.29

KUNCI JAWABAN TES FORMATIF	8.33
GLOSARIUM	8.34
DAFTAR PUSTAKA	8.36

**Modul 9: TANTANGAN DALAM PERENCANAAN WILAYAH
DAN KOTA DI INDONESIA** 9.1

Kegiatan Belajar 1: Tantangan dalam Pengembangan dan Perencanaan Wilayah	9.2
Latihan	9.11
Rangkuman	9.12
Tes Formatif 1	9.13

Kegiatan Belajar 2: Tantangan dalam Pembangunan dan Perencanaan

viii	Kota	9.16
Latihan		9.32
Rangkuman		9.33
Tes Formatif 2.....		9.34
KUNCI JAWABAN TES FORMATIF		9.37
GLOSARIUM.....		9.38
DAFTAR PUSTAKA.....		9.40

Tinjauan Mata Kuliah

Mata kuliah Pengantar Perencanaan Wilayah dan Kota (KK-61073) dengan bobot 3 sks dikemas untuk Anda mahasiswa Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Krisnadwipayana. Mata kuliah ini memberikan pemahaman awal yang akan mengantar pada perencanaan wilayah dan kota sebagai disiplin ilmu. Materi yang akan dibahas dalam mata kuliah ini meliputi pengertian dasar yang terkait dengan perencanaan wilayah dan kota, konsep, isu dan masalah pengembangan wilayah dan kota; proses perencanaan; pendekatan perencanaan wilayah dan kota; praktek perencanaan wilayah dan kota di Indonesia; aspek keprofesian; serta tantangan dalam perencanaan wilayah dan kota di masa yang akan datang.

Setelah selesai mempelajari materi modul ini dengan seksama, Anda diharapkan dapat menjelaskan secara umum kerangka konseptual perencanaan wilayah dan kota, baik secara substantif maupun prosedural, dan praktek perencanaan wilayah dan kota yang berlaku di Indonesia. Secara khusus, Anda diharapkan dapat menjelaskan:

1. Pengertian-pengertian dasar yang terkait dengan perencanaan.
2. Konsep, isu dan masalah pengembangan wilayah.
3. Konsep, isu dan masalah pengembangan kota.
4. Proses perencanaan wilayah dan kota.
5. Pendekatan dalam perencanaan wilayah dan kota.
6. Praktek perencanaan wilayah di Indonesia.
7. Praktek perencanaan kota di Indonesia.
8. Aspek keprofesian dalam perencanaan wilayah dan kota.
9. Tantangan dalam perencanaan wilayah dan kota di Indonesia.

Materi di atas dikemas dalam sembilan modul sesuai dengan judul topiknya, yaitu sebagai berikut:

- Modul 1 Pengertian-Pengertian Dasar, Unsur-unsur, dan Karakteristik Perencanaan, serta Lingkup Perencanaan Wilayah dan Kota.
- Modul 2 Tinjauan Konsep, Isu dan Masalah Pengembangan Wilayah.
- Modul 3 Tinjauan Konsep, Isu dan Masalah Pengembangan Kota.
- Modul 4 Proses Perencanaan Wilayah dan Kota.
- Modul 5 Pendekatan dalam Perencanaan Wilayah dan Kota.
- Modul 6 Praktek Perencanaan Wilayah di Indonesia.
- Modul 7 Praktek Perencanaan Kota di Indonesia.

Modul 8 Aspek Keprofesian dalam Perencanaan Wilayah dan Kota.
Modul 9 Tantangan dalam Perencanaan Wilayah dan Kota di Indonesia.

Ada beberapa manfaat yang akan Anda peroleh setelah mempelajari materi dalam mata kuliah ini, di antaranya adalah:

1. pemahaman terhadap konsep dasar dan lingkup perencanaan wilayah dan kota.
2. pemahaman terhadap proses perencanaan wilayah dan kota.
3. pemahaman praktek perencanaan wilayah dan kota di Indonesia.

Dengan pemahaman yang menyeluruh terhadap materi yang bersifat introduksi dalam mata kuliah ini, Anda diharapkan akan dapat mempelajari mata kuliah lainnya di program studi Perencanaan Wilayah dan Kota dengan baik.

Dalam mempelajari mata kuliah ini diharapkan Anda memahami bahwa materi pada Modul 1 merupakan dasar untuk mempelajari modul-modul berikutnya karena dengan memberikan pengertian-pengertian dasar yang terkait dengan perencanaan, unsur-unsur, dan karakteristik perencanaan, serta lingkup perencanaan wilayah dan kota. Selanjutnya kegiatan belajar pada Modul 2 dan 3 berturut-turut secara khusus akan dibahas tinjauan konsep, isu dan masalah pengembangan wilayah, serta tinjauan konsep, isu dan masalah pengembangan kota. Kedua modul ini diharapkan menjadi pemahaman awal sebagai titik tolak perlunya perencanaan wilayah dan kota. Pada Modul 4 akan dibahas proses perencanaan wilayah dan kota yang akan didahului dengan tinjauan terhadap proses perencanaan secara umum, karakteristik serta tahapan atau langkah-langkah kegiatannya secara rinci, yang meliputi: pendefinisian persoalan; perumusan tujuan dan sasaran; pengumpulan data dan informasi; analisis; identifikasi dan evaluasi alternatif; implementasi; pemantauan; serta evaluasi.

Pada Modul 5 pembahasan akan dilakukan dalam tiga kegiatan belajar. Kegiatan Belajar 1 membahas mengenai pendekatan sektoral serta pendekatan spasial dalam konteks perencanaan wilayah. Kegiatan Belajar 2 membahas mengenai pendekatan atau konsep bagaimana perencanaan wilayah itu dilakukan. Dalam hal ini dikenal tiga konsep dalam perencanaan wilayah, yaitu perencanaan pengembangan dari atas, perencanaan pengembangan dari bawah, serta pendekatan perencanaan ekonomi lokal. Pada bagian ketiga modul ini akan dibahas beberapa pendekatan dominan

dalam praktek perencanaan kota yang selama ini diterapkan, antara lain *rational comprehensive planning*, *disjointed incremental approach*, dan *mixscanning approach*; *advocacy planning*; dan *strategic planning*. Tinjauan ini akan difokuskan pada esensi dan perbedaan tiap pendekatan, karakteristik, dan relevansinya dengan isu dan persoalan pembangunan perkotaan.

Pada Modul 6 akan dibahas tentang praktek perencanaan wilayah di Indonesia, yang dimulai dengan tinjauan terhadap perencanaan pembangunan, perencanaan tata ruang dan keterkaitan antar keduanya, dalam tataran praktek. Selanjutnya pada kegiatan belajar berikutnya dibahas proses dan produk perencanaan tata ruang wilayah dalam konteks penataan ruang, yang mencakup pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Kemudian Modul 6 ini diakhiri dengan kegiatan belajar 3 yang membahas praktik perencanaan tata ruang di Indonesia yang dilakukan berdasarkan wilayah administratif, yaitu perencanaan tata ruang wilayah nasional, perencanaan tata ruang wilayah provinsi, serta perencanaan tata ruang wilayah kabupaten; yang dilengkapidengan contoh-contoh produk perencanaan tata ruang wilayah yang bersangkutan.

Pada Modul 7 akan dibahas praktek perencanaan kota di Indonesia. Untuk memahami praktek perencanaan tata ruang kota, modul ini terdiri atas dua kegiatan belajar. Kegiatan Belajar 1 ditujukan untuk memberikan pemahaman terhadap perencanaan tata ruang yang menghasilkan rencana umum tata ruang, sesuai dengan lingkup wilayah administrasi Kota. Kegiatan Belajar 2 lebih lanjut membahas perencanaan tata ruang yang menghasilkan rencana rinci tata ruang dalam bentuk rencana detail tata ruang kota. Dengan mempelajari Modul 7 ini para mahasiswa diharapkan dapat memahami praktek perencanaan tata ruang kota di Indonesia yang berlaku selama ini, baik yang menyangkut proses teknis penyusunan maupun prosedurnya.

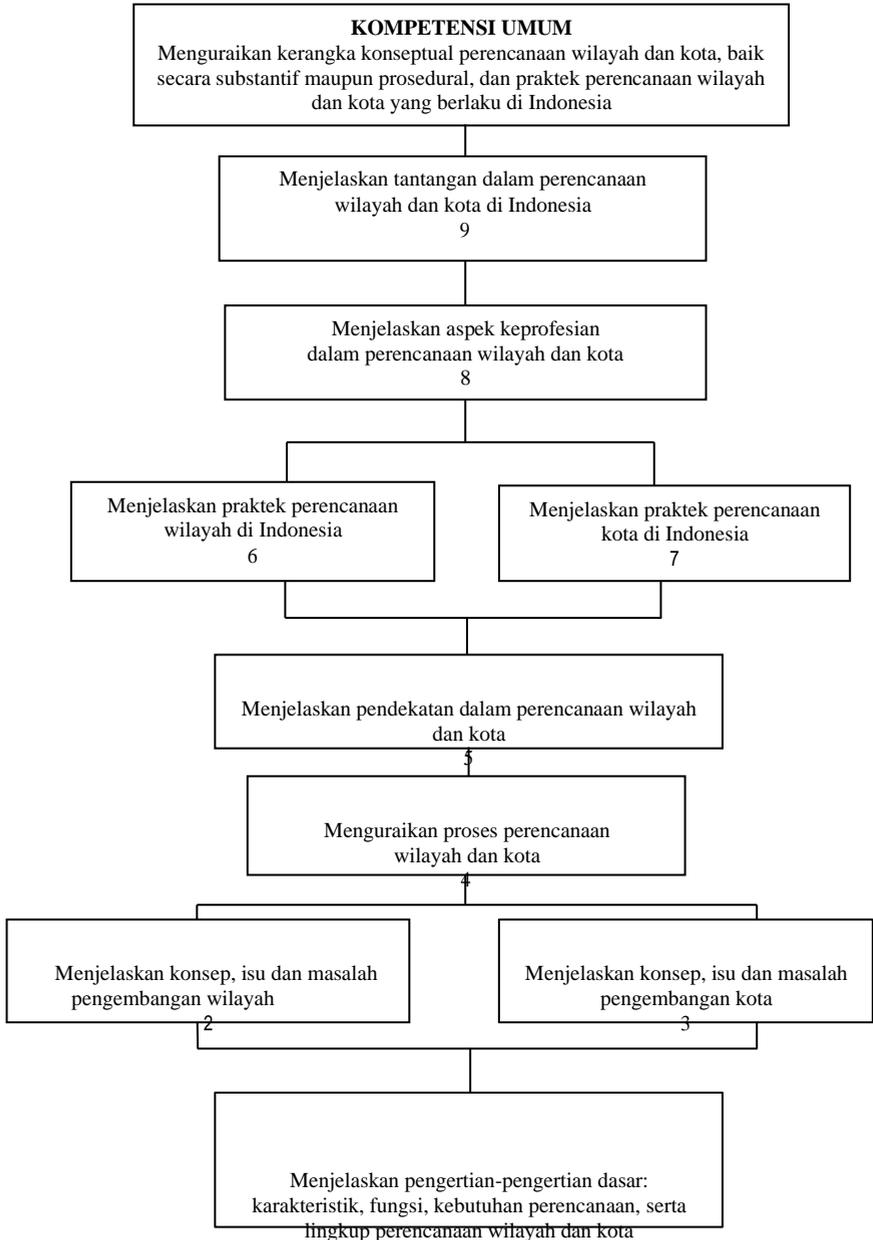
Pada Modul 8 akan dibahas aspek keprofesian dalam perencanaan wilayah dan kota. Modul ini terdiri dari dua kegiatan belajar. Kegiatan belajar pertama membahas tentang profesi, profesionalisme serta perencana wilayah dan kota sebagai suatu profesi. Selanjutnya kegiatan belajar kedua secara khusus akan membahas tentang etika profesi dan kode etik perencana wilayah dan kota.

Pada Modul 9 sebagai modul terakhir akan dibahas tantangan dalam perencanaan wilayah dan kota di indonesia, yang terbagi dalam 2 kegiatan belajar. Kegiatan Belajar 1 membahas tantangan dalam pengembangan dan perencanaan wilayah di Indonesia, yang meliputi globalisasi, desentralisasi,

kesenjangan wilayah, dan pembangunan berkelanjutan. Kegiatan Belajar 2 secara khusus akan membahas tantangan dalam pembangunan dan perencanaan kota di Indonesia, yang dimulai dengan uraian tentang kecenderungan urbanisasi global, isu-isu strategis dan tantangan pembangunan perkotaan.

Secara detail, keterkaitan antarmodul dapat dilihat pada diagram berikut.

Peta Kompetensi
Pengantar Perencanaan Wilayah dan Kota (KK-61073)



Pengertian Dasar, Unsur-Unsur, dan Karakteristik Perencanaan, serta Lingkup Perencanaan Wilayah dan Kota



PENDAHULUAN

Terminologi *perencanaan* telah dipergunakan dalam berbagai bidang, skala spasial serta tingkat operasionalisasinya. Aktivitas perencanaan pada dasarnya dilakukan oleh sektor privat maupun sektor publik. Namun yang akan menjadi bahasan dalam modul ini adalah perencanaan dalam sektor publik, yang secara spesifik difokuskan untuk memberikan pengantar pada salah satu jenis perencanaan berdasarkan skala spasial, yakni Perencanaan Wilayah dan Kota (*Regional and City Planning*) yang telah berkembang sebagai suatu disiplin ilmu.

Sebagai pengantar pada perencanaan wilayah dan kota, perlu dipahami terlebih dahulu beberapa pengertian dasar, konsep atau terminologi yang berkaitan dengan perencanaan, karakteristik, fungsi dan kebutuhan perencanaan, wilayah, kota, dan lingkup perencanaan wilayah dan kota. Dalam hal ini pengertian dasar, konsep dan terminologi tersebut dapat diacu baik dari definisi yang selama ini dikemukakan oleh para akademisi perencanaan maupun dalam praktek perencanaan wilayah dan kota berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

KEGIATAN BELAJAR 1

Pengertian, Unsur-Unsur dan Karakteristik Perencanaan

Sebagai bahasan awal tentang perencanaan wilayah dan kota, pada bagian modul ini akan diuraikan pengertian-pengertian dasar yang berkaitan dengan konsep perencanaan secara umum, unsur-unsur dari aktivitas perencanaan, serta karakteristiknya.

A. PENGERTIAN DAN UNSUR-UNSUR PERENCANAAN

Selama ini terdapat banyak definisi tentang perencanaan yang dapat menjadi rujukan, antara lain:

1. Perencanaan adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan untuk mencapai sesuatu tujuan tertentu.
2. Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada secara lebih efektif dan efisien.
3. Perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai, bagaimana, bilamana dan oleh siapa.
4. Perencanaan adalah proses mengarahkan kegiatan manusia dalam pemanfaatan sumberdaya yang mengacu pada masa yang akan datang.
5. Perencanaan adalah usaha sadar, terorganisasi dan terus menerus yang dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu (Waterston, 1965).
6. Perencanaan adalah suatu cara berpikir mengenai masalah sosial dan ekonomi. Perencanaan berorientasi ke masa depan, sangat memikirkan hubungan antara tujuan dengan keputusan bersama dan mengusahakan kekomprehensifan di dalam kebijakan dan program (Friedman, 1965).
7. Perencanaan adalah seni untuk melakukan sesuatu yang dapat terlaksanakan di masa datang (Beenhakker, 1980).
8. Perencanaan adalah proses aktivitas yang berkelanjutan dan merumuskan apa yang dapat dilakukan dan diinginkan untuk masa depan, serta bagaimana mencapainya (M.J. Branch, 1980).

9. Perencanaan dalam arti seluas-luasnya adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu; Cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif; Penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana dan oleh siapa (Tjokroamidjojo, 1977).
10. Perencanaan sebagai suatu *general activity* adalah penyusunan rangkaian tindakan secara berurut yang akan mengarah pada pencapaian tujuan tertentu (Peter Hall, 1992).
11. Perencanaan adalah proses yang kontinyu, yang menyangkut pengambilan keputusan atau pilihan mengenai bagaimana memanfaatkan sumberdaya yang ada semaksimal mungkin guna mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa depan (Conyers & Hills, 1984).
12. Perencanaan adalah suatu proses menentukan apa yang ingin dicapai di masa yang akan datang serta menetapkan tahapan-tahapan yang dibutuhkan untuk mencapainya (Kay and Alder, 1999).
13. Perencanaan adalah *suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia* (UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional).

Dalam konteks pengertian perencanaan di atas, maka produk atau output dari perencanaan sebagai suatu proses adalah **rencana**, yang merupakan rumusan kegiatan yang akan dilaksanakan secara spesifik di masa yang akan datang. Sebagai produk dari suatu proses perencanaan, rencana dapat berbentuk sebagai *blueprint* yang merepresentasikan tujuan atau apa yang ingin dicapai; dan **regulasi**, yakni alat untuk mencapai tujuan yang dipreskripsikan.

Dari berbagai pengertian perencanaan yang telah dikemukakan selama ini, secara umum hampir selalu terdapat dua unsur penting dalam perencanaan, yakni: *unsur hal yang ingin dicapai* dan *unsur cara untuk mencapainya*. Terkait dengan kedua unsur utama perencanaan tersebut, dalam proses perencanaan dikenal beberapa *nomenklatur* yang seringkali dipergunakan secara bersama-sama atau dipertukarkan apabila membahas tentang perencanaan, yaitu: visi, misi, tujuan, sasaran, strategi, kebijakan, program, proyek, aktivitas, dan lain-lain. Pengertian berbagai nomenklatur ini adalah sebagai berikut (Rustiadi, E. et al. 2009):

1. Visi (*vision*): Suatu kondisi ideal (cita-cita) normatif yang ingin di capai di masa datang.
2. Misi (*mission*): Cara normatif untuk mencapai visi.
3. Tujuan-tujuan (*goals*): Hal-hal yang ingin dicapai secara umum. Setiap bentuk tujuan (*goal*) bersifat dapat dimaksimumkan atau diminimumkan.
4. Sasaran (*objective*): Bentuk operasional dari tujuan, biasanya lebih terukur, disertai target pencapaiannya. Kondisi minimum yang harus dicapai dalam mencapai tujuan dalam waktu tertentu.
5. Strategi (*strategy*): Sekumpulan sasaran dengan metode-metode untuk mencapainya.
6. Kebijakan (*policy*): Sekumpulan aktivitas (*actions*), untuk pelaksanaan-pelaksanaan pencapaian jangka pendek.
7. Aktivitas (*actions*): Kegiatan pelaksanaan, khususnya menyangkut fisik dan biaya.
8. Program (*program*): Sekumpulan aktivitas (*actions*) untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang dilakukan oleh suatu institusi tertentu.
9. Proyek (*project*): Sekumpulan aktivitas (*actions*) untuk mencapai suatu tujuan/target/sasaran tertentu yang dilakukan oleh suatu institusi tertentu dalam waktu tertentu dengan sumberdaya (biaya) tertentu.

Mengacu pada 2 unsur utama dalam perencanaan, *visi*, *tujuan*, dan *sasaran* adalah istilah yang menjelaskan mengenai unsur perencanaan yang pertama (hal yang ingin dicapai); sedangkan *misi* dan *aktivitas* adalah istilah-istilah mengenai unsur perencanaan yang kedua (cara untuk mencapai). Kemudian strategi, program dan proyek merupakan suatu set kumpulan komponen perencanaan hingga pelaksanaannya (mencakup dua unsur perencanaan) dalam suatu struktur tertentu (Rustiadi, E. et al. 2009).

Berdasarkan berbagai definisi perencanaan, setidaknya ada 4 unsur dasar dalam perencanaan, yakni (Conyer & Hill, 1984):

1. merencana berarti memilih
2. perencanaan sebagai alat untuk mengalokasikan sumberdaya
3. perencanaan sebagai alat untuk mencapai tujuan
4. perencanaan adalah untuk masa datang.

Uraian keempat unsur dasar perencanaan tersebut adalah sebagai berikut:

1. **Merencanakan berarti memilih;** artinya, perencanaan merupakan proses memilih di antara berbagai kegiatan yang diinginkan, karena tidak semua yang diinginkan itu dapat dilakukan dan dicapai dalam waktu yang bersamaan. Hal itu menyiratkan pengertian bahwa hubungan antara perencanaan dan proses pengambilan keputusan sangat erat. Oleh karena itu, banyak buku mengenai perencanaan membahas pendekatan alternatif dalam proses pengambilan keputusan, terutama berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan dan urutan tindakan di dalam proses pengambilan keputusan.
2. **Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya.** Penggunaan istilah *sumber daya* menunjukkan segala sesuatu yang dianggap berguna dalam pencapaian suatu tujuan tertentu. Sumber daya mencakup sumber daya manusia; sumber daya alam (tanah, air, hasil tambang, dan sebagainya); sumber daya buatan. Perencanaan mencakup proses pengambilan keputusan tentang bagaimana sumber daya yang tersedia itu digunakan sebaik-baiknya. Oleh karena itu, kuantitas dan kualitas sumber daya tersebut sangat berpengaruh dalam proses memilih di antara berbagai pilihan tindakan yang ada.
3. **Perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan.** Konsep perencanaan sebagai alat pencapaian tujuan muncul berkenaan dengan sifat dan proses penetapan tujuan. Salah satu masalah yang sering dihadapi oleh seorang perencana adalah bahwa tujuan-tujuan mereka kurang dapat dirumuskan secara tepat. Sering kali tujuan-tujuan tersebut didefinisikan secara kurang tegas, karena kadang kala tujuan-tujuan tersebut ditetapkan oleh pihak lain.
4. **Perencanaan mengacu ke masa depan.** Salah satu unsur penting dalam perencanaan adalah unsur waktu. Tujuan perencanaan dirancang untuk dicapai pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, perencanaan berkaitan denganantisipasi ke masa depan, bukan semata-mata menjawab persoalan-persoalan masa kini.

Tentu saja pengertian perencanaan di atas bersifat umum yang dapat diterapkan baik dalam konteks kepentingan privat maupun publik. Perencanaan wilayah dan kota pada dasarnya berkaitan dengan *publik domain*. Oleh sebab itu, pengertian perencanaan yang dimaksud mempunyai karakteristik (Alexander, 1986):

1. bukan aktivitas individual;
2. bukan berorientasi pada masa kini;
3. bukan kegiatan rutin;
4. bukan *trial and error* dalam pemecahan masalah;
5. bukan sekedar membayangkan masa depan yang diinginkan/utopian; dan
6. tidak terbatas pada pembuatan rencana, tapi terkait dengan tindakan (pelaksanaan).

Jadi perencanaan pada dasarnya bukan kegiatan individual, tetapi dilakukan dalam konteks masyarakat (*society*). Dalam hal ini jelas terdapat banyak kepentingan yang harus diakomodasi. Perencanaan juga tidak berorientasi pada masa kini tapi pada masa depan, oleh karena itu perencanaan tidak sekedar memberikan solusi pada masalah-masalah yang ada sekarang ini. Perencanaan harus dapat mengantisipasi berbagai masalah yang muncul di masa yang akan datang dan berupaya untuk memberikan alternatif solusinya.

Perencanaan juga bukanlah kegiatan rutin yang dilakukan sehari-hari, tetapi hanya periodik sesuai dengan jangka waktu perencanaan: jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek. Dalam perencanaan jangka pendek, perencanaan sekurang-kurangnya dilakukan setahun sekali. Perencanaan juga bukanlah kegiatan mencoba-coba (*trial and error*) pemecahan suatu masalah yang timbul, tapi dilakukan secara sadar dengan sengaja untuk memberikan solusi terbaik. Perencanaan bukan pula memimpikan suatu utopia, tapi suatu tujuan yang dapat diwujudkan melalui strategi implementasi. Akhirnya, perencanaan bukanlah sekedar membuat rencana, tapi harus terkait dengan tindakan (implementasi) untuk perwujudannya. Rencana atau *blueprint* sebagai produk perencanaan sesungguhnya bukanlah tujuan namun merupakan sarana (*means*) untuk mencapai tujuan tertentu di masa yang akan datang.

B. KEBUTUHAN PERENCANAAN

Dalam berbagai hierarki spasial (nasional, regional, dan lokal) atau lingkup substantif (ekonomi, sosial, dan fisik) yang berbeda-beda, perencanaan dewasa ini sudah menjadi kebutuhan untuk dilakukan. Hal ini sesuai dengan salah satu unsur perencanaan, yakni untuk mencapai tujuan.

Perencanaan dipandang sebagai alat atau cara untuk mencapai tujuan dengan lebih baik, karena (Tjokroamidjojo, 1994):

1. Dengan adanya perencanaan diharapkan terdapat suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan yang ditujukan pada pencapaian tujuan tertentu;
2. Dengan perencanaan maka dilakukan suatu perkiraan (*forecasting*) terhadap hal-hal yang dalam masa pelaksanaan akan dilalui.
3. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang terbaik (*the best alternative*) atau kesempatan untuk memilih kombinasi cara yang terbaik (*the best combination*).
4. Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas, yakni memilih urutan-urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun tindakan yang akan dilaksanakan.
5. Dengan adanya rencana maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk melakukan penilaian atau evaluasi.

Dalam konteks keterbatasan sumber daya yang ada pada suatu wilayah atau kota, perencanaan dibutuhkan karena kebutuhan pembangunan lebih besar daripada sumber daya yang tersedia. Oleh sebab itu, melalui perencanaan ingin dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif (menunjukkan rasio dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada. Sebagai contoh, misalnya dalam konteks perkembangan wilayah dan kota, terjadi kecenderungan perkembangan/pertumbuhan yang menimbulkan berbagai persoalan yang dipicu oleh semakin meningkatnya kebutuhan ruang sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan aktivitas sosial-ekonomi yang menyertainya. Sementara itu, di sisi lain ruang untuk mengakomodasikan berbagai kebutuhan tersebut relatif terbatas sehingga dapat menimbulkan konflik pemanfaatan sumberdaya. Dalam hal ini maka diperlukan adanya suatu intervensi baik untuk memengaruhi permintaan/kebutuhan maupun untuk memengaruhi alokasi ketersediaan ruang untuk memenuhi kebutuhan.

C. KARAKTERISTIK PERENCANAAN

Setidaknya-tidaknya ada 5 karakteristik perencanaan secara umum, yaitu:

1. Mengarah ke pencapaian tujuan

Dalam hal ini merencana berarti berpikir tentang situasi aktual dengan cara yang belum pernah ada; dengan cara yang kurang lazim; *innovation*. Perencanaan lebih mengandung hal-hal semestinya daripada hal-hal yang sebagaimana terjadi. Perencanaan juga berarti memobilisasi kehendak masyarakat: kemana akan menuju (daripada dari mana kita berasal). Mengarah ke pencapaian tujuan berarti juga mengandung unsur-unsur motivasi pembaharuan; dinamis, normatif atau kreatif.

2. Mengarah ke perubahan

Perencanaan pada dasarnya menghasilkan serangkaian tindakan yang akan dilakukan. Fokus perencanaan adalah pada organisasi/kelompok yang selalu berubah. Oleh karena itu serangkaian tindakan yang dipreskripsikannya haruslah dapat mengakomodasikan perubahan tersebut.

3. Pernyataan Pilihan

Perencanaan merupakan serangkaian tindakan memilih strategi, kebijakan atau program yang akan dilaksanakan. Hal yang sangat penting bagi pembuatan keputusan yang menyangkut kepentingan umum adalah:

- a. mempertimbangkan kelangkaan sumberdaya, sehingga yang menjadi pilihan adalah manfaat yang terbesar dengan biaya tertentu atau manfaat tertentu dengan biaya terkecil.
- b. dalam sektor publik terdapat banyak tujuan atau sasaran, sehingga perlu pula dipertimbangkan aspek-aspek : kelayakan ekonomis, kelayakan teknologis, dan kelayakan lingkungan.
- c. memungkinkan lahirnya inovasi.

4. Rasionalitas

Rasionalitas menjadi pola pikir penting dalam perencanaan. Secara sederhana dalam pengertian rasionalitas ini tercakup kriteria:

- a. Efisiensi: usaha tekecil
- b. Optimasi: tidak mementingkan salah satu (maksimasi sasaran atau optimasi semua sasaran)
- c. Sintetis, yang bersifat integrasi (saling melengkapi antar sasaran) atau holistik (bersifat menyeluruh, tidak sebagian-sebagian).

5. Tindakan kolektif sebagai dasar

Apabila dalam sektor privat yang terjadi adalah kepentingan tunggal atau kepentingan banyak, dalam perencanaan publik terdapat banyak atau semua pihak, sehingga menuntut keterbukaan untuk membangkitkan partisipasi, sulit ditutup dari interaksi dengan sektor lain, serta sangat dibutuhkan kebersamaan.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi Kegiatan Belajar 1 di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Berdasarkan definisi-definisi perencanaan, sebutkan unsur atau elemen dari perencanaan.
- 2) Dalam domain perencanaan publik, apa saja karakteristik perencanaan? Jelaskan secara singkat.
- 3) Mengapa dibutuhkan perencanaan?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Elemen perencanaan yang utama adalah: (1) memilih; (2) alokasi sumberdaya; (3) pencapaian tujuan; dan (4) masa depan.
- 2) Dalam domain publik, perencanaan mempunyai karakteristik: mengarah ke pencapaian tujuan, mengarah ke perubahan, merupakan pernyataan pilihan, mengacu pada rasionalitas, dan tindakan kolektif sebagai dasar.
- 3) Perencanaan dibutuhkan karena adanya keterbatasan sumber daya; sementara kebutuhan pembangunan lebih besar daripada sumber daya yang tersedia tersebut. Oleh sebab itu, dengan perencanaan ingin dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif (menunjukkan rasio dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada.



RANGKUMAN

Pembahasan tentang Perencanaan Wilayah Perkotaan perlu terlebih dahulu dimulai dengan tinjauan terhadap pengertian dasar, konsep atau terminologi yang menjadi unsur-unsur yang membentuknya. Pengertian dasar tersebut mencakup wilayah, kota dan perkotaan, serta perencanaan. Selain itu, perlu dibahas pula pengertian yang berkaitan seperti daerah dan kawasan. Pemahaman terhadap pengertian-pengertian dasar tersebut diperlukan sebagai pengantar kepada Perencanaan Wilayah dan Kota, baik sebagai disiplin ilmu maupun sebagai salah praktek dalam perencanaan pembangunan di Indonesia.

Pengertian perencanaan secara umum adalah proses kontinyu, yang menyangkut pengambilan keputusan atau pilihan mengenai bagaimana memanfaatkan sumberdaya yang ada semaksimal mungkin guna mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa depan; atau suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

Ditinjau dari unsurnya, terdapat 4 unsur dasar dalam perencanaan, yakni: merencana berarti memilih, alokasi sumberdaya, tujuan, dan masa datang. Dalam domain publik, perencanaan mempunyai karakteristik: mengarah ke pencapaian tujuan, mengarah ke perubahan, merupakan pernyataan pilihan, mengacu pada rasionalitas, dan tindakan kolektif sebagai dasar.



TES FORMATIF 1

Petunjuk: Untuk soal nomor 1 – 4, pilihlah salah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Berikut ini adalah pernyataan dalam kaitannya dengan definisi perencanaan, *kecuali*
 - A. Banyak sekali definisi perencanaan.
 - B. Merupakan sebuah proses yang menerus.
 - C. Harus diputuskan sendiri oleh masyarakat banyak.
 - D. Untuk kepentingan masa yang akan datang.

- 2) Berikut ini adalah pernyataan yang termasuk dalam unsur dasar perencanaan, *kecuali*
 - A. Pengalokasian sumber daya alam.
 - B. Untuk kepentingan masa kini
 - C. Untuk mencapai tujuan.
 - D. Ada beberapa alternatif yang harus dipilih.

- 3) Perencanaan dapat dipandang sebagai alat atau cara untuk mencapai tujuan dengan lebih baik, karena fungsinya sebagai berikut, *kecuali*....
 - A. Dengan adanya perencanaan diharapkan terdapat suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan yang ditujukan pada pencapaian tujuan tertentu;
 - B. Dengan perencanaan maka dilakukan suatu perkiraan (*forecasting*) terhadap hal-hal yang dalam masa pelaksanaan akan dilalui.
 - C. Dengan adanya perencanaan semua yang diinginkan dapat diwujudkan karena ketersediaan sumberdaya tidak terbatas
 - D. Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas, yakni memilih urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun tindakan yang akan dilaksanakan.

- 4) Karakteristik perencanaan sekurangnya adalah sebagai berikut, *kecuali*....
 - A. Mengarah ke perubahan karena perencanaan berkaitan dengan serangkaian tindakan yang dipreskripsikan haruslah dapat mengakomodasikan perubahan
 - B. Mengarah ke pencapaian tujuan yang berarti juga mengandung unsur-unsur motivasi pembaharuan; dinamis, normatif atau kreatif
 - C. Tindakan individual sebagai dasar karena perencanaan mencakup juga kepentingan individu-individu dalam masyarakat
 - D. Berisi tentang pernyataan tentang serangkaian tindakan memilih strategi, kebijakan atau program yang akan dilaksanakan

Petunjuk: Untuk soal 5 – 7, pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat
- B. Jika pernyataan benar, alasan bebar tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab-akibat
- C. Jika salah satu dari pernyataan tersebut salah
- D. Jika kedua pernyataan salah.

- 5) Perencanaan adalah proses kontinyu, yang menyangkut pengambilan keputusan atau pilihan mengenai bagaimana memanfaatkan sumberdaya yang ada semaksimal mungkin guna mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa depan

SEBAB

Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas, yakni memilih urutan-urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun tindakan yang akan dilaksanakan.

- 6) Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya.

SEBAB

Sumberdaya yang tersedia jumlahnya tak terbatas

- 7) Dalam konteks perencanaan wilayah dan kota, perencanaan lebih bersifat individual

SEBAB

Perencanaan dilakukan dalam konteks masyarakat, dimana terdapat banyak kepentingan yang harus diakomodasi.

Petunjuk: Untuk soal 8-10, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semua benar
- 8) Dalam konteks perencanaan publik, pengertian perencanaan mempunyai cir-ciri:
- 1. Bukan aktivitas individual; bukan berorientasi pada masa kini
 - 2. Bukan kegiatan non-rutin; seringkali *trial and error* dalam pemecahan masalah
 - 3. Bukan sekedar membayangkan masa depan yang diinginkan/utopian; dan tidak terbatas pada pembuatan rencana, tapi terkait dengan tindakan pelaksanaan
- 9) Karakteristik perencanaan adalah sebagai berikut:
- 1. Mengarah ke pencapaian tujuan
 - 2. Mengarah ke perubahan
 - 3. Tindakan individual sebagai dasar.

- 10) Dalam konteks perencanaan, digunakan nomenklatur yang terkait dengan pencapaiannya di masa yang akan datang:
1. Visi adalah sebagai suatu kondisi ideal/normatif yang ingin di capai di masa datang dan Misi adalah sebagai cara normatif untuk mencapai visi.
 2. Tujuan, yaitu hal-hal yang ingin dicapai secara umum..
 3. Sasaran adalah bentuk operasional dari tujuan, biasanya lebih terukur, disertai target pencapaiannya.

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Lingkup Perencanaan Wilayah dan Kota

Perencanaan wilayah dan kota (*regional and city planning*) pada dasarnya adalah perencanaan yang ruang lingkungannya dilakukan berdasarkan skala spasial dimana aktivitas perencanaan tersebut dilakukan. Sesuai dengan lingkungannya ini, maka secara spesifik dapat dibedakan lingkup perencanaan wilayah dan perencanaan kota. Sebelumnya, akan diuraikan terlebih dahulu lingkup perencanaan secara umum.

A. LINGKUP PERENCANAAN

Aktivitas perencanaan pada dasarnya dilakukan dalam berbagai lingkup baik secara substansial maupun spasial/teritorial. Menurut Conyer dan Hill (1984), jenis atau klasifikasi aktivitas perencanaan dapat dibedakan berdasarkan kriteria:

1. Sifat tujuan perencanaan,
2. Lingkup aktivitas perencanaan yang tercakup,
3. Hirarki/tingkat spasial,
4. Hirarki operasional.

Klasifikasi berdasarkan sifat dari *planning goals*-nya disebut juga sebagai *goal-oriented*. Perencanaan yang berorientasi pada tujuan ini dapat dilakukan untuk klasifikasi yang lebih rinci lagi, dengan bertumpu pada identifikasi tujuan-tujuan yang lebih spesifik. Misalnya saja perencanaan publik vs perencanaan privat atau korporat.

Berdasarkan lingkup substansinya, perencanaan diklasifikasikan menurut objek utama yang menjadi fokus perencanaan secara sektoral, misalnya perencanaan ekonomi, perencanaan sosial, perencanaan sumberdaya alam dan lingkungan, perencanaan fisik/spasial. Klasifikasi lain dilakukan berdasarkan sektornya, misalnya perencanaan pertanian, perencanaan industri, dan perencanaan transportasi.

Klasifikasi perencanaan yang lain adalah berdasarkan hirarki atau skala spasial dimana aktivitas perencanaan tersebut dilakukan. Misalnya perencanaan pembangunan nasional, perencanaan regional/wilayah, dan perencanaan lokal (kabupaten/kota). Klasifikasi ini dapat juga dilakukan

dalam perencanaan fisik/spasial, seperti yang berlaku di Indonesia yaitu perencanaan tata ruang: wilayah nasional, wilayah propinsi, dan wilayah kabupaten/kota; yang menghasilkan produk rencana tata ruang secara hirarkis: Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional, RTRW Propinsi, dan RTRW Kabupaten/Kota.

Klasifikasi perencanaan berdasarkan tingkat operasionalisasinya misalnya dalam bentuk perencanaan program atau proyek secara sektoral, atau perencanaan wilayah terpadu yang bersifat lintas sektoral pada suatu kawasan tertentu. Klasifikasi perencanaan berdasarkan tingkat operasionalisasinya ini misalnya adalah (Smith, 1993):

1. **Normative Planning:** Perencanaan yang lebih menyangkut perumusan kebijakan, memberikan pertimbangan tentang nilai-nilai dasar bagi suatu keputusan; definisi sesuatu yang diinginkan secara ideal; keputusan yang ditetapkan adalah apa yang harus dilakukan.
2. **Strategic Planning:** Perencanaan yang lebih menyangkut program pembangunan; analisis dan evaluasi terhadap tujuan dan sasaran alternatif; seleksi dan disain cara untuk mencapai tujuan yang diinginkan; keputusan yang ditetapkan adalah apa yang dapat dilakukan.
3. **Operational Planning:** lebih menyangkut implementasi proyek; tindakan-tindakan *purposif* atau intervensi untuk mempengaruhi perubahan; keputusan yang ditetapkan adalah apa yang akan dilakukan

B. LINGKUP PERENCANAAN WILAYAH

Perencanaan Wilayah atau perencanaan pengembangan wilayah (*regional planning, regional development planning*) pada dasarnya merupakan kegiatan sistematis dalam mewujudkan suatu wilayah yang lebih baik dengan memanfaatkan segenap potensi sumberdaya dan keterbatasan yang ada.

Perencanaan pengembangan wilayah adalah perencanaan pengembangan yang diberlakukan pada suatu wilayah. Perencanaan wilayah berkaitan dengan “dimana” suatu pengembangan akan dilakukan. Jadi, dalam merencanakan pembangunan, tidak cukup hanya menentukan “apa” yang akan dibangun, akan tetapi juga “dimana” pembangunan tersebut akan dilakukan.

Masalah dimana pengembangan ini akan dilakukan menjadi penting, karena suatu wilayah tidak bersifat homogen. Tingkat pengembangan

wilayah yang satu, berbeda dengan pengembangan wilayah lainnya, baik dari perkembangan ekonomi, penduduk, maupun fisiknya. Karena karakteristik wilayah yang berbeda inilah maka apabila suatu intervensi pembangunan dilakukan di suatu wilayah tertentu, efeknya akan berbeda dengan apabila dilakukan di wilayah lainnya.

Dalam konteks ini tujuan perencanaan wilayah antara lain adalah:

1. Terciptanya keserasian antara penduduk, kegiatan, dan ruang
2. Mengurangi kesenjangan antar wilayah
3. Memeratakan pembangunan di setiap wilayah

Tentu saja perencanaan wilayah dibutuhkan untuk memacu pertumbuhan suatu wilayah, baik dari segi ekonomi, sosial maupun fisik. Dalam konteks ini wilayah atau *region* adalah ruang/permukaan bumi yang pengertian, batasan dan perwatakannya didasarkan pada ciri-ciri geografis atau suatu unit geografis yang berada pada skala sub-nasional. Oleh sebab itu perencanaan wilayah dapat dilakukan dalam skala spasial yang disesuaikan dengan batas administrasi (Daerah) Kabupaten/Kota dan Provinsi, atau secara fungsional/ekoregion misalnya: Daerah Aliran Sungai (DAS), pulau/kepulauan.

Bahasan lebih rinci mengenai konsep, isu dan masalah pengembangan wilayah akan diberikan pada Modul 2.

C. LINGKUP PERENCANAAN KOTA

Ditinjau dari pemahaman perencanaan secara umum, perencanaan kota (*city planning*) atau perencanaan perkotaan (*urban planning*) merupakan salah satu jenis aktivitas perencanaan yang mempunyai hierarki atau skala spasial kota/perkotaan. *Urban planning* mengacu pada proses perwujudan alternatif masa depan pada suatu kawasan perkotaan, pernyataan tujuan dan sasaran, serta formulasi strategi-strategi implementasi untuk mencapai masa depan alternatif tersebut (Caves, 2005). Perencanaan kota (perkotaan) dimaksudkan agar pembangunan kota dilakukan sesuai dengan potensi yang dimilikinya, sekaligus memberikan solusi terhadap masalah-masalah yang timbul sejalan dengan dinamika perkembangan perkotaanya yang pesat.

Terminologi yang sering digunakan untuk menjelaskan aktivitas perencanaan kota/perkotaan sangatlah beragam: perencanaan tata ruang (*spatial planning*), perencanaan tata guna lahan (*land use planning*), perencanaan fisik (*physical*

planning). Namun intinya adalah menyangkut ruang, sesuatu ada dimana, secara statis atau dinamis, melindungi kawasan dan tapak tertentu, keterkaitan antara aktivitas-aktivitas yang berbeda dan jaringan dalam suatu kawasan; serta interseksi dan simpul secara nyata yang secara fisik berlokasi bersama-sama dalam suatu kawasan (UN-Habitat, 2009).

Terminologi *urban planning* kadang-kadang digunakan secara terbatas hanya mengacu pada perencanaan tata guna lahan (*land use planning*), yakni perencanaan fisik yang penekanannya pada penggunaan apa yang akan dilakukan dalam suatu kawasan perkotaan. Sesungguhnya, perencanaan perkotaan menyangkut perencanaan lingkungan binaan (*built environment*), lebih dari sekedar tatanan fisik yang merupakan bagian dari lingkungan binaan tersebut. Ditinjau dari lingkupnya, secara rinci perencanaan perkotaan mencakup antara lain perencanaan tata guna lahan, transportasi, sarana-prasarana, pengembangan ekonomi, sosial, dan lingkungan.

Selain perencanaan kota, dikenal pula terminologi manajemen kota/perkotaan (*urban management*), yang dalam keseharian seringkali kedua terminologi tersebut membingungkan perbedaannya karena seringkali dipertukarkan. Perbedaan antara keduanya adalah: perencanaan kota lebih memperhatikan pada penyiapan danantisipasi kondisi kota pada masa yang akan datang, dengan titik berat pada aspek spasial dan tata guna lahan. Manajemen kota lebih memperhatikan kegiatan yang akan segera dilakukan dengan titik berat pada aspek intervensi dan pelayanan publik yang akan berimplikasi pada kondisi kota secara keseluruhan (Devas dan Rakodi, 1993).

Lingkup perencanaan perkotaan pada masa perkembangannya berorientasi pada aspek fisik dan spasial, seperti dikemukakan oleh Keeble (dalam Devas dan Rakodi, 1993) bahwa perencanaan kota adalah *the art and science of ordering the use of character and sitting of building and communication routes so as to secure and maximise the practicable degree of economy, convince and beauty*.

Jika ditelusuri secara historis, aktivitas perencanaan kota pada mulanya dikaitkan dengan pekerjaan yang menghasilkan produk fisik-spasial yang bersifat statis. Pada perkembangannya perencanaan dikaitkan untuk merumuskan cita-cita dalam arti yang lebih luas untuk mencapai cita-cita yang lebih baik, termasuk melakukan upaya yang didasari peramalan/ekspektasi sehingga merupakan proyeksi masa depan untuk mencapai tujuan yang lebih baik dengan memperbesar dan mengurangi skala pelaksanaan.

Perencanaan kota (*city/urban planning*), pada masa lalu lebih diarahkan pada perencanaan fisik dan estetika, tetapi pada masa kini lebih kompleks yang mengarah pada tujuan pembangunan perkotaan secara sosial-ekonomi. Sering disebutkan bahwa perencanaan kota pada dasarnya adalah kegiatan penyusunan rencana kota, yang dimaksudkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas lingkungan kehidupan dan penghidupan masyarakat kota dalam mencapai kesejahteraan. Secara lebih rinci tujuan perencanaan kota antara lain adalah:

1. Penyediaan fasilitas umum yang memadai;
2. Penyediaan utilitas;
3. Penyediaan perumahan (lokasi, distribusi, estetika); serta
4. Pengembangan sistem transportasi kota.

Penekanan perencanaan kota/perkotaan pada wawasan fisik ini masih berlangsung sampai saat ini di negara-negara berkembang, seperti halnya di Indonesia. Meskipun demikian, sesungguhnya sejak tahun 1970-an sudah berkembang berbagai pemikiran dengan wawasan yang lebih luas. Misalnya saja, pemahaman tentang perencanaan kota/perkotaan sebagai (Devas & Rakodi, 1993):

1. Proses menentukan tindakan yang tepat guna di masa depan melalui serangkaian pilihan-pilihan (Davidoff dan Reiner);
2. Aplikasi metoda ilmiah pada penentuan kebijakan perkotaan (Faludi);
3. Perancangan, pertumbuhan dan pengelolaan lingkungan fisik, sejalan dengan kebijakan yang telah ditentukan dan disepakati, untuk mencapai sasaran sosial ekonomi yang seimbang (Franklin);
4. Mekanisme untuk menciptakan lingkungan kehidupan yang didambakan semua orang, dan mengatur agar *public goods* dapat dinikmati semua orang (Taylor & Williams).

Secara esensial, faktor yang berpengaruh dalam perencanaan kota: landasan falsafah dan ideologi, motivasi dan tujuan yang merupakan dasar kebijaksanaan, sumber daya alam, manusia, modal, dan informasi; teknologi dan ilmu pengetahuan, personil terampil, ruang dan waktu. Selain itu, dalam proses perencanaan perlu dipertimbangkan bahwa suatu rencana haruslah logis, masuk akal, dapat dimengerti; luwes (fleksibel) dan mampu mengikuti arus/perkembangan; objektif dalam arti menyangkut kepentingan umum

maupun tertentu; memperhatikan kendala dan limitasi baik fisik maupun sosial; merupakan proses yang terus menerus.

Produk dari proses perencanaan adalah rencana. Dengan pengertian ini maka suatu jenis produk rencana dipandang sebagai kumpulan substansi/materi/isi rencana. Dalam konteks perencanaan wilayah dan kota di Indonesia, berbagai jenis/macam rencana ini pada dasarnya mengacu pada prosedur yang berlaku. Hal ini akan diuraikan lebih lanjut pada Modul tersendiri mengenai Proses Perencanaan Wilayah dan Kota.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Bagaimana klasifikasi perencanaan dapat dilakukan?
- 2) Apa perbedaan perencanaan kota/perkotaan dengan manajemen perkotaan?
- 3) Mengapa aspek ‘dimana’ menjadi sangat penting dalam perencanaan wilayah?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Klasifikasi aktivitas perencanaan dapat dibedakan berdasarkan sifat tujuan perencanaan, lingkup aktivitas perencanaan yang tercakup, hirarki/skala spasial, serta hirarki operasionalisasinya
- 2) Perbedaan antara keduanya adalah: perencanaan kota lebih memperhatikan pada penyiapan dan antisipasi kondisi kota pada masa yang akan datang, dengan titik berat pada aspek spasial dan tata guna lahan. Manajemen kota lebih memperhatikan kegiatan yang akan segera dilakukan dengan titik berat pada aspek intervensi dan pelayanan publik.
- 3) Masalah ”dimana” pengembangan ini akan dilakukan menjadi penting, karena suatu wilayah tidak bersifat homogen. Tingkat pengembangan wilayah yang satu, berbeda dengan pengembangan wilayah lainnya, baik dari perkembangan ekonomi, penduduk, maupun fisiknya sehingga memerlukan intervensi (perencanaan) yang berbeda pula.



RANGKUMAN

Aktivitas perencanaan pada dasarnya dilakukan dalam berbagai lingkup baik secara substansial maupun spasial/teritorial. Klasifikasi aktivitas perencanaan dapat dibedakan berdasarkan sifat tujuan perencanaan, lingkup aktivitas perencanaan yang tercakup, hirarki/skala spasial, serta hirarki operasionalisasinya.

Dalam konteks hirarki/skala spasial, dikenal perencanaan wilayah dan kota. Perencanaan Wilayah secara umum dapat didefinisikan sebagai kegiatan sistematis dalam mewujudkan suatu wilayah yang lebih baik dengan memanfaatkan segenap potensi sumberdaya dan keterbatasan yang ada. Perencanaan kota/perkotaan merupakan proses perwujudan alternatif masa depan pada suatu kawasan perkotaan, pernyataan tujuan dan sasaran, serta formulasi strategi-strategi implementasi untuk mencapai masa depan alternatif tersebut. Meskipun seringkali digunakan secara terbatas pada perencanaan tata guna lahan, sesungguhnya perencanaan perkotaan menyangkut perencanaan lingkungan binaan (*built environment*), sehingga mencakup perencanaan tata guna lahan, transportasi, sarana-prasarana, pengembangan ekonomi, sosial, dan lingkungan.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

Petunjuk : Untuk soal 1 – 2, pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat
 - B. Jika pernyataan benar, alasan bebar tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab-akibat
 - C. Jika salah satu dari pernyataan tersebut salah
 - D. Jika kedua pernyataan salah.
- 1) Berdasarkan lingkup substansinya, perencanaan diklasifikasikan menurut objek utama yang menjadi fokus perencanaan secara sektoral, misalnya: perencanaan ekonomi, perencanaan sosial, perencanaan sumberdaya alam dan lingkungan, perencanaan fisik/spasial.

sebab

Perencanaan merupakan serangkaian tindakan melaksanakan strategi, kebijakan atau program yang telah ditetapkan.

- 2) Penekanan perencanaan kota/ perkotaan pada wawasan fisik sudah sejak lama ditinggalkan di negara-negara berkembang, seperti halnya di Indonesia.

sebab

Sejak tahun 1970-an sudah berkembang berbagai pemikiran dengan wawasan yang lebih luas, antara lain perencanaan kota diartikan sebagai pengelolaan lingkungan fisik sejalan dengan kebijakan yang telah ditentukan dan disepakati, untuk mencapai sasaran-sasaran yang semaksimal mungkin bersifat fisik.

Petunjuk: Untuk soal 3 – 5, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semuanya benar
- 3) Hal-hal yang tepat berkaitan dengan perencanaan perkotaan dan manajemen perkotaan adalah:
- 1. Perencanaan kota lebih memperhatikan pada penyiapan dan antisipasi kondisi kota pada masa yang akan datang, dengan titik berat pada aspek spasial dan tata guna lahan.
 - 2. Manajemen kota lebih memperhatikan kegiatan yang akan segera dilakukan dengan titik berat pada aspek intervensi dan pelayanan publik yang akan berimplikasi pada kondisi kota secara keseluruhan.
 - 3. Perencanaan perkotaan dan manajemen perkotaan sama saja, karena sulit dibedakan.
- 4) Klasifikasi perencanaan berdasarkan tingkat operasionalisasinya dilakukan dalam bentuk perencanaan kebijakan, program, dan proyek:
- 1. *Normative Planning* lebih menyangkut perumusan kebijakan, memberikan pertimbangan tentang nilai-nilai dasar bagi suatu keputusan; definisi sesuatu yang diinginkan secara ideal; keputusan yang ditetapkan adalah apa yang harus dilakukan.
 - 2. *Strategic Planning* lebih menyangkut strategi pembangunan; analisis dan evaluasi terhadap tujuan dan sasaran alternatif; seleksi dan disain cara untuk mencapai tujuan yang diinginkan; keputusan yang ditetapkan adalah apa yang dapat dilakukan.

3. *Operational Planning* lebih menyangkut implementasi proyek; tindakan-tindakan purposif atau intervensi untuk mempengaruhi perubahan; keputusan yang ditetapkan adalah apa yang akan dilakukan.
- 5) Dalam proses perencanaan perlu dipertimbangkan bahwa suatu rencana haruslah
 1. Logis, masuk akal, dapat dimengerti;
 2. Luwes dan mampu mengikuti dinamika perkembangan;
 3. Memperhatikan kendala dan limitasi baik fisik maupun sosial.

Petunjuk: Untuk soal nomor 6 – 10, pilihlah salah satu jawaban yang paling tepat!

- 6) Perencanaan pengembangan wilayah adalah perencanaan pengembangan yang diberlakukan pada suatu wilayah. Perencanaan wilayah berkaitan terutama dengan aspek:
 - A. Apa yang akan dikembangkan
 - B. *Dimana* suatu pengembangan akan dilakukan.
 - C. *Siapa* yang mengembangkan
 - D. *Berapa* biaya dibutuhkan
- 7) Apabila suatu intervensi pembangunan dilakukan di suatu wilayah tertentu, efeknya akan berbeda dengan apabila dilakukan di wilayah lainnya. Hal ini karena wilayah bersifat....
 - A. Homogen
 - B. Heterogen
 - C. Unik
 - D. Universal
- 8) Tujuan perencanaan wilayah adalah sebagai berikut, *kecuali*
 - A. Menghilangkan kesenjangan antar wilayah
 - B. Terciptanya keserasian antara penduduk, kegiatan dan ruang
 - C. Memeratakan pembangunan di setiap wilayah
 - D. Mengurangi kesenjangan antar wilayah
- 9) Perencanaan kota/perkotaan pada dasarnya mengacu pada suatu proses yang meliputi hal-hal sebagai berikut *kecuali*
 - A. Proses perwujudan alternatif masa depan pada suatu kawasan perkotaan,
 - B. Pernyataan tujuan dan sasaran pengembangan kawasan perkotaan

- C. Menyelesaian persoalan perkotaan masa kini dan masa lalu
- D. Formulasi strategi implementasi untuk mencapai masa depan alternatif.

- 10) Perencanaan yang bersifat normatif (*normative planning*) adalah perencanaan yang lebih menyangkut aspek/hal sebagai berikut *kecuali*....
- A. Perumusan kebijakan
 - B. Pertimbangan tentang nilai-nilai dasar bagi suatu keputusan;
 - C. Definisi sesuatu yang diinginkan secara ideal
 - D. Keputusan yang ditetapkan adalah apa yang dapat dilakukan.

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) C
- 2) B
- 3) C
- 4) C
- 5) B
- 6) C
- 7) C
- 8) B
- 9) A
- 10) D

Tes Formatif 2

- 1) C
- 2) C
- 3) A
- 4) D
- 5) D
- 6) A
- 7) B
- 8) A
- 9) C
- 10) D

Glosarium

- Perencanaan : proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia
- Unsur perencanaan : memilih; alokasi sumberdaya; mencapai tujuan; dan masa datang.
- Karakteristik perencanaan : mengarah ke pencapaian tujuan; mengarah ke perubahan; pernyataan pilihan; rasionalitas; dan tindakan kolektif sebagai dasar.
- Perencanaan wilayah : kegiatan sistematis dalam mewujudkan suatu wilayah yang lebih baik dengan memanfaatkan segenap potensi sumberdaya dan keterbatasan yang ada.
- Perencanaan kota : penyiapan dan antisipasi kondisi kota pada masa yang akan datang, dengan titik berat pada aspek spasial dan tata guna lahan, yang dimaksudkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas lingkungan kehidupan dan penghidupan masyarakat kota dalam mencapai kesejahteraan.

Daftar Pustaka

- Alexander, Ernest R., 1988. *Approach to Planning : Introducing Current Planning Theories, Concepts, and Issues*, Gordon and Breach Science Publishers.
- Branch, Melville C. 1983. *Comprehensive Planning: General Theory and Principles*. Palisades Publishers, California.
- Branch, Melville C. 1995. *Perencanaan Kota Komprehensif, Pengantar dan Penjelasan*. Terjemahan Wibisana. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Caves, R.W. 2005. *Encyclopedia of the city*. Routledge, London.
- Conyer, Diana and Hills, Peter, 1984. *An Introduction to Development Planning in Third World*, John Wiley.
- Departemen Pekerjaan Umum, Ditjen Cipta Karya. 1997. *Kamus Tata Ruang*
- Devas, Nick and Rakodi, Carole (ed.). 1993. *Managing Fast Growing Cities: New Approach to Urban Planning and Management in Developing World*. Longman Scientific & Technical, New York
- Hall, P. 1992. *Urban and Regional Planning*. Third Edition. Routledge, London.
- Rustiadi, E. et al. 2009. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Crestpent Press dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Smith, L.G. 1993. *Impact Assesment and Sustainable Resources management*. John Wiley & Sons, Inc., New York.
- UN-Habitat. 2009. *Planning Sustainable Cities, Global Report on Human Settlements 2009*. Earthscan, London.

MODUL 2

Tinjauan Konsep, Isu, dan Masalah Pengembangan Wilayah



PENDAHULUAN

Untuk dapat merencanakan suatu wilayah dengan baik, yang pertama kali harus diketahui adalah suatu pengenalan mengenai sesuatu itu yang disebut wilayah, bagaimana menentukan deliniasi wilayah, serta klasifikasi dari wilayah, atau dengan kata lain, hal yang disebut sebagai konsep wilayah. Setelah konsep wilayah dikenali dengan baik maka selanjutnya yang harus dikenali adalah faktor-faktor pembentuk wilayah, atau dapat disebut sebagai unsur wilayah. Berikut yang harus dikenali adalah permasalahan-permasalahan yang terdapat dalam pengembangan serta perencanaan pengembangan wilayah.

Modul 2 ini terdiri atas tiga Kegiatan Belajar. Kegiatan Belajar 1 mencakup pengertian wilayah, yaitu suatu pengertian yang disebut sebagai wilayah. Pengertian mengenai sesuatu yang disebut wilayah ini penting, karena istilah wilayah banyak dipakai dari sudut pandang yang berbeda. Dalam Kegiatan Belajar ini, diberikan pengertian wilayah dari sudut pandang ilmu perencanaan wilayah, yaitu wilayah sebagai bagian dari negara. Wilayahpun terdiri atas beberapa tipe wilayah. Dengan demikian, disini diberikan klasifikasi wilayah serta cara mendeliniasi wilayah tersebut. Tujuan perencanaan wilayah, juga tercakup dalam Kegiatan Belajar 1 ini.

Kegiatan Belajar 2 membahas unsur-unsur pembentuk wilayah. Unsur-unsur pembentuk wilayah ini dapat dilihat dua sudut pandang. *Pertama*, dari sumber-sumber daya yang membentuk wilayah, yaitu sumber daya alam, sumber daya manusia serta sumber daya buatan. Kekayaan serta tingkat pendayagunaan sumber-sumber tersebut menentukan tingkat pertumbuhan wilayah. *Kedua*, dari unsur-unsur pembentuk ruang, yaitu dari struktur ruang serta pola ruang. Unsur-unsur pembentuk ruang ini, akan dapat menentukan kinerja dari pemanfaatan sumber daya yang dimiliki wilayah tersebut.

Kegiatan Belajar 3 membahas isu atau permasalahan yang terdapat dalam perencanaan wilayah terutama perencanaan wilayah di negara berkembang. Isu utama yang merupakan isu klasik dalam perencanaan wilayah adalah masalah kesenjangan. Kesenjangan wilayah ini hampir selalu didapat di negara-negara berkembang. Memang, wilayah tidak dapat berkembang secara sama rata akan tetapi kesenjangan yang terlalu besar, akan membawa banyak masalah. Pengembangan wilayah dengan tujuan untuk mengurangi kemiskinan atau menaikkan kesejahteraan penduduk, merupakan isu yang juga selalu menarik. Selain itu, dibahas isu lainnya yang juga hampir selalu terdapat di negara berkembang, yaitu interaksi desa-kota, pengelolaan SDA dan lingkungan, serta pendekatan sistem dalam pengembangan wilayah.

KEGIATAN BELAJAR 1

Pengertian Wilayah

A. APA ITU WILAYAH? APA ITU PERENCANAAN WILAYAH?

Untuk dapat memahami perencanaan wilayah maka harus dipahami dulu, sesuatu yang disebut perencanaan, serta sesuatu yang disebut wilayah. Perencanaan wilayah adalah perencanaan yang diterapkan pada suatu wilayah. Perencanaan secara bahasa sehari-hari adalah semua pemikiran untuk melaksanakan tindakan yang tepat untuk mencapai maksud tertentu. Jadi, perencanaan adalah pemilihan tindakan untuk masa depan yang sesuai dengan keinginan kita. Secara lebih lengkap, perencanaan dalam istilah Perencanaan Wilayah dan Kota (PWK) didefinisikan oleh Friedman sebagai:

Perencanaan adalah suatu cara berpikir mengenai masalah sosial dan ekonomi. Perencanaan berorientasi ke masa depan, sangat memikirkan hubungan antara tujuan dengan keputusan bersama dan mengusahakan kekomprehensifan di dalam kebijakan dan program (Friedman, 1965:3).

Sebagaimana telah dikatakan dalam Istilah Teknis, wilayah adalah ruang. Wilayah ini spesifik karena ruangnya adalah ruang supra urban. Dimaksudkan dengan supra urban adalah semua ruang yang lebih luas dari kota (Friedman, 1964), artinya meliputi kota serta semua ruang di luar kota. Sudah pasti ruang ini akan luas sekali, sampai tak terbatas. Hal ini sudah pasti tidak mungkin. Oleh sebab itu, harus ada batasnya. Dalam penentuan batas terluas dari kota maka diingat hal yang dinyatakan Richardson bahwa wilayah diperlukan sebagai disgregasi dari rencana nasional menjadi perencanaan antarwilayah (Richardson, 1976) maka dapat disimpulkan bahwa batas terluas dari wilayah adalah negara. Jadi, wilayah meliputi hamparan ruang yang berada di luar kota sampai dengan batas negara. Wilayah ini berupa wilayah perdesaan (*rural area*) atau wilayah luar kota seperti kawasan pertanian, kawasan perkebunan, kawasan kehutanan, kawasan pertambangan, dan kawasan luar kota lainnya. Seringkali di dalam hamparan ini terdapat sebaran kota dalam berbagai ukuran dan fungsi yang semuanya dihubungkan dengan jaringan jalan. Di wilayah ini juga sering terdapat jaringan prasarana yang lainnya seperti irigasi, jaringan

telekomunikasi, listrik, dan jaringan kereta api. Itu semua tercakup ke dalam semua yang disebut wilayah.

Jadi, wilayah adalah bagain dari negara atau dapat dikatakan juga, negara terbagi di dalam wilayah-wilayah. Apakah negara terbagi habis dalam wilayah-wilayah, maka jawabannya adalah ya, apabila pembagiannya adalah pembagian secara administratif. Akan tetapi, seperti dikatakan Richardson juga (1978):

“Wilayah adalah ruang di dalam susunan ekonomi nasional yang strukturnya cukup *comprehensif* sehingga dapat berfungsi secara *independent*, walau dalam praktik mempunyai kaitan yang erat dengan ekonomi nasional” (Richardson, 1978).

Dengan melihat pernyataan Richardson seperti itu, dimana wilayah kesatuannya lebih ditentukan kesatuan ekonomi maka belum tentu negara akan habis terbagi dalam wilayah-wilayah. Mungkin saja terdapat wilayah yang masih terbelakang sehingga tidak terintegrasi dengan kesatuan ekonomi manapun.

Jadi, terlihat bahwa wilayah dapat mempunyai banyak makna, tergantung maksud pada waktu mendefinisikan kesatuan ruang. Kesatuan ruang yang lain, diantaranya adalah yang disebut sebagai zona.

Zona adalah ruang yang mempunyai karakteristik yang berbeda dari ruang sekelilingnya. Misalnya zona industri, yaitu ruang yang sebagian besar penggunaan lahannya untuk bangunan industri atau penunjangnya. Hal ini berbeda dengan ruang sekitarnya (Richardson, 1978).

Kawasan adalah ruang yang ditentukan berdasarkan batas fungsional. Misalnya kawasan industri, kawasan perdagangan, dan kawasan perumahan, yang mempunyai fungsi masing-masing. Kawasan industri berfungsi sebagai ruang aktifitas industri berada. Kawasan perumahan berfungsi sebagai ruang tempat perumahan berada (Richardson, 1978).

Daerah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur yang terkait padanya dan sistemnya ditentukan berdasarkan batas administratif (Richardson, 1978). Dengan demikian di Indonesia, daerah menunjuk konsep wilayah administratif, contohnya Provinsi, Kabupaten atau Kota.

Jadi, perencanaan wilayah adalah perencanaan yang diterapkan pada suatu wilayah. Apa itu rencana dan apa itu wilayah, sudah diuraikan pada uraian di atas.

B. KLASIFIKASI DAN DELINIASI (PENENTUAN BATAS) WILAYAH

Untuk dapat mendefinisikan ruang sehingga berupa wilayah, ada dua pandangan. *Pertama* adalah pandangan obyektif. Pandangan obyektif mendefinisikan atau menentukan batas wilayah, demi penentuan batas wilayah itu sendiri. Wilayah dipandang sebagai suatu kesatuan yang pasti, suatu organisme yang dapat diidentifikasi dan dipetakan (Glasson, 1978). Pandangan obyektif ini merupakan pandangan yang sekarang sudah dianggap usang karena melihat wilayah hanya dari faktor alamiah, yaitu konfigurasi tanah, iklim, vegetasi dan kepadatan penduduk, dimana iklim merupakan faktor yang dominan. Pada awal abad 20, pandangan ini sangat populer dan banyak negara yang membagi wilayahnya menurut cara yang disebut cara Herbertson ini. Sekarang pandangan ini sudah banyak ditinggalkan.

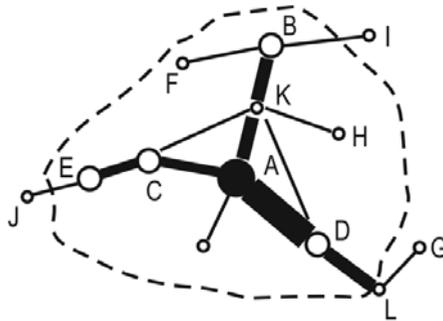
Pandangan yang sekarang banyak dianut adalah pandangan subyektif. Pandangan subyektif mendefinisikan atau menentukan batas-batas wilayah, untuk mencapai tujuan tertentu. Jadi, jelas berbeda dengan pandangan obyektif yang membagi ruang demi pembagian itu. Pendefinisian wilayah menurut pandangan subyektif ini sejalan dengan kemajuan ekonomi. Pada waktu ekonomi belum berkembang sehingga perkembangan relatif merata, wilayah didefinisikan menurut homogenitasnya. Jadi, suatu wilayah batasnya ditentukan apabila wilayah tersebut masih mempunyai kesamaan (homogen). Pada waktu ekonomi belum berkembang dan aktifitas ekonomi utama biasanya pertanian, homogenitas ini lebih banyak ditentukan oleh konsep geografi, misalnya kesamaan dalam iklim, topografi, dan vegetasi. Contoh wilayah ini adalah Pantura, terutama di bagian Pantura wilayah Jawa Barat (Bekasi, Karawang, Subang bagian utara, dan Purwakarta bagian utara). Wilayah ini hampir seluruhnya merupakan dataran rendah yang merupakan hamparan pesawahan yang subur yang diairi oleh irigasi waduk Jatiluhur. Sayang irigasi ini sekarang banyak yang rusak dan tercemar limbah industri. Setelah ekonomi lebih berkembang, homogenitas ini bergeser ke arah konsep ekonomi, misalnya karena mempunyai dasar ekonomi yang sama. Contohnya, wilayah sebelah barat dan selatan yang langsung berbatasan dengan kota Bandung. Wilayah tersebut dapat dikatakan homogen berupa wilayah industri, terutama industri tekstil. Ke sebelah selatan lagi, homogen merupakan wilayah perkebunan dataran tinggi, terutama perkebunan teh dengan diselang-seling oleh peternakan sapi. Homogenitas wilayah-wilayah

ini dapat ditentukan dalam kesamaan dari aktifitas ekonominya, penghasilan serta lapangan kerja penduduk, dan penggunaan tanah yang dominan.

Masih termasuk ke dalam pendefinisian wilayah secara subyektif adalah pendefinisian wilayah menurut kriteria tertentu, yaitu wilayah didefinisikan secara fungsional atau juga melihat interdependensi yang ada di dalamnya. Dikatakan secara fungsional, karena wilayah ini merupakan suatu wilayah, karena di dalamnya terdapat suatu sistem kota, yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri, misalnya sebagai kota utama, kota kedua, dan seterusnya. Kota-kota (*nodes*) ini merupakan pusat aktifitas atau disebut sebagai *nodal centers*. Kota-kota ini semuanya mempunyai kaitan sehingga dapat dikatakan saling bergantung (*interdependen*). Jadi, terdapat interdependensi. Oleh karena itu, wilayah yang terbentuk dengan cara ini disebut sebagai wilayah nodal, atau wilayah fungsional, atau wilayah interdependen. Contoh klasik dari wilayah ini adalah wilayah Jabodetabek. Wilayah ini terikat oleh kota Jakarta sebagai *node* utama, membawahi pusat-pusat yang lebih kecil seperti Bekasi, Tangerang, Depok dan Bogor, dan semua saling bergantung. Banyak penduduk di kota-kota yang lebih kecil tersebut bekerja, berbelanja, dan rekreasi di Jakarta atau sebaliknya. Batas dari wilayah ini adalah apabila interaksi yang terjadi sudah semakin lemah. Gambar 2.1. memperlihatkan contoh pendeliniasian wilayah nodal ini. Pada gambar ini interdependensi ditunjukkan dengan besarnya volume lalu-lintas. Akan tetapi, interdependensi ini juga dapat ditunjukkan oleh hal lain, misalnya volume percakapan telpon, aliran uang, dan aliran perdagangan, tergantung tujuan kita dalam pendefinisian wilayah.

Wilayah yang lainnya adalah wilayah perencanaan (*planning region*) atau wilayah pemrograman (*programming region*). Boudeville sebagai mana dikutip Glasson (Glasson,1978) menyatakan bahwa wilayah ini adalah wilayah dimana terdapat kesatuan di dalam keputusan-keputusan ekonomi.

Di Indonesia, biasanya wilayah perencanaan ini bersamaan dengan wilayah administrasi. Wilayah yang bersamaan dengan wilayah administrasi disebut sebagai daerah. Hal ini jelas terlihat dalam UU no. 26 tahun 2007 mengenai Tata Ruang, dimana Tata Ruang dilaksanakan sesuai dengan batas administrasi.



Keterangan

- Volume lalu lintas harian rata-rata
- Batas wilayah modal atau fungsional

Gambar 2.1.
Wilayah Modal

C. ALASAN DAN TUJUAN PERENCANAAN WILAYAH

Seperti dikatakan di atas, perencanaan pengembangan wilayah adalah perencanaan pengembangan yang diberlakukan pada wilayah. Wilayah adalah ruang. Jadi, perencanaan wilayah, berkaitan dengan “dimana” suatu perkembangan akan dilakukan atau diletakan. Jadi, dalam merencanakan pembangunan, tidak cukup hanya menentukan “apa” yang akan dibangun, akan tetapi juga “dimana” pembangunan tersebut akan dilakukan. Jadi, lokasi pengembang atau di wilayah mana pengembangan akan dilakukan menjadi penting. Itu sebabnya, perencanaan wilayah menjadi penting.

Persoalan dimana pengembangan ini akan dilakukan menjadi penting, karena negara atau wilayah itu tidak pernah homogen. Tingkat pengembangan wilayah yang satu, berbeda dengan pengembangan wilayah lainnya. Pengembangan ini berbeda, baik dilihat dari pengembangan ekonominya, pengembangan penduduknya, maupun perkembangan fisiknya, misalnya penggunaan lahan serta pembangunan prasarana. Karena karakteristik wilayah yang berbeda itu maka apabila suatu proyek pembangunan dibangun di satu wilayah tertentu, efeknya akan berbeda dengan apabila diletakan di wilayah lainnya.

Contohnya, Pemerintah Pusat merencanakan membangun satu ruas jalan. Apabila ruas jalan tersebut dibangun di wilayah yang sudah berkembang maka akan dengan cepat ruas jalan ini memberikan dampak pada wilayah sekitarnya. Misalnya, di sepanjang jalan tersebut segera berdiri industri, kawasan perumahan baru, bahkan mungkin pembukaan perkebunan, serta jalan-jalan simpangan dari jalan ini. Dengan cepat jalan ini menjadi jalan yang ramai karena melayani kegiatan sepanjang jalan tersebut. Akan tetapi, apabila ruas jalan ini dibangun di wilayah yang belum berkembang maka dampaknya pun akan terasa lambat. Tidak akan cepat berdiri industri baru karena di wilayah yang belum berkembang ini belum tersedia tenaga kerja bagi industri tersebut. Pemasarannya tidak akan dapat dilakukan di wilayah itu karena di wilayah belum berkembang tersebut belum banyak permintaan akan hasil industri tersebut. Dampak yang lainnya pun, akan terasa lambat, sehingga jalan tersebut tidak akan cepat ramai, sehingga keuntungan atau manfaat dari pembuatan jalan tersebut menjadi kecil. Banyak lagi contoh yang dapat diberikan bahwa lokasi dari suatu pembangunan, menjadi faktor yang harus diperhatikan dalam pembangunan atau mengulang lagi, bukan hanya “apa” yang harus dibangun, yang penting, akan tetapi “dimana” pembangunan dilakukan juga merupakan faktor penting (Friedman dan Alonso, 1974).

Hal di atas contoh dari sudut Pemerintah Pusat. Jadi, Pemerintah Pusat melihat, besar manfaat dari pembangunan terhadap perkembangan nasional, dilihat dari sudut Pemerintah Pusat. Selain dari kepentingan Pemerintah Pusat, karena kewajiban Pemerintah Pusat adalah mensejahterakan seluruh rakyat maka Pemerintah Pusat juga melihat dampaknya bagi kesejahteraan penduduk di kedua wilayah tersebut. Mungkin saja, bahwa dilihat dari kenaikan kesejahteraan, apabila dibangun di wilayah yang belum berkembang, kenaikan kesejahteraan yang terjadi akan lebih besar. Dampaknya adalah kesenjangan antara wilayah yang sudah berkembang dan belum berkembang akan menjadi lebih kecil. Ini adalah hal yang sangat baik. Hal ini pun menjadi pertimbangan bagi Pemerintah Pusat dan merupakan pilihan yang pelik (Friedman dan Alonso, 1974).

Selain dilihat dari sudut Pemerintah Pusat, dari sudut pemerintah daerah pun, perencanaan wilayah merupakan hal yang penting. Contoh pembangunan jalan raya seperti di atas adalah contoh proyek Pemerintah Pusat (mungkin dari Kementerian Pekerjaan Umum) yang berada di suatu wilayah. Di wilayah itu pun, mungkin terdapat proyek Pemerintah Pusat dari

Kementerian lain misalnya Kementerian Industri dan Perdagangan membangun suatu kawasan Industri, atau Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral mengizinkan di wilayah tersebut dibangun suatu pertambangan besar. Pemerintah Daerah sendiripun, disana mempunyai proyek-proyek juga, misalnya OPD Pariwisata dan Kebudayaan mengembangkan suatu kawasan wisata. OPD Pengairan membangun irigasi untuk mengairi lahan pesawahan. Bayangkan jika semua proyek-proyek tersebut tidak direncanakan sebagai satu kesatuan. Proyek yang satu dapat tumpang tindih, bahkan bentrok dengan proyek lainnya. Misalnya saja, kawasan pariwisata tersebut akan hiruk-pikuk dan terkena pencemaran oleh industri yang berada di kawasan industri. Irigasi yang dibangun, malah airnya di"serobot" oleh industri. Jadi, diperlukan suatu perencanaan wilayah yang mengintegrasikan semua kegiatan tersebut menjadi suatu kesatuan pembangunan yang saling bersinergi, bukannya saling bentrok. Pandangan yang menyatakan bahwa perencanaan harus dipandang sebagai satu kesatuan yang saling kait- mengkait ini disebut sebagai pandangan yang **komprensif** atau perencanaan yang **integral**, sebagai lawan dari perencanaan yang memandang perkembangan sektor demi sektor atau pandangan sektoral atau yang disebut juga sebagai *isolated planning* (Klaasen et al, 1979). Dalam *isolated planning*, satu sektor dipandang sebagai satu sektor tersendiri dan tidak ada kaitannya dengan sektor lain.

Dalam pengertian yang integral atau komprehensif ini, selain satu sektor harus dilihat pengaruhnya terhadap sektor lain, juga harus diingat bahwa satu bagian dari wilayah (subwilayah), perkembangannyapun akan mempengaruhi subwilayah yang lain (Klaasen, 1979). Jadi, perencanaan yang komprehensif adalah perencanaan yang memandang suatu wilayah yang terdiri atas beberapa subwilayah dan mempunyai berbagai sektor perkembangan, dan semua itu dipandang sebagai satu kesatuan yang berkaitan, diimana tiap subwilayah dan tiap sektor tersebut akan bersinergi dengan subwilayah dan sektor lainnya. Dimaksudkan dengan bersinergi apabila dua atau lebih kegiatan dilakukan bersama-sama sebagai satu kesatuan maka penjumlahan hasilnya akan lebih tinggi dibandingkan dengan apabila tiap sektor atau wilayah tersebut dikembangkan satu demi satu tanpa ada kaitan. Secara sederhana dapat dicontohkan, bahwa $2 + 2$, jika bersinergi hasilnya akan lebih besar dari 4.

Dengan demikian, perencanaan wilayah yang komprehensif merupakan “payung” yang melingkupi semua perencanaan sektoral serta subwilayah yang ada di wilayah tersebut.

Pertanyaan sekarang adalah tujuan dari pekerjaan perencanaan wilayah yang terlihat begitu rumit seperti di atas.

Dalam menjelaskan tujuan dari perencanaan wilayah, Friedman dan Alonso melihat dari sudut pandang nasional. Seperti dikatakan di muka, kesenjangan antarwilayah merupakan salah satu masalah yang dihadapi pemerintah nasional. Kesejangan wilayah sebetulnya hal yang wajar. Akan tetapi, kalau kesenjangan itu sudah terlalu besar maka akan menjadi masalah, karena biasanya, kalau kesenjangan sudah terlalu besar maka wilayah yang sudah maju akan semakin maju, wilayah yang terbelakang akan semakin terbelakang. Dengan demikian, untuk mengembangkan wilayah terbelakang akan semakin sukar. Karena itu, salah satu tujuan pengembangan wilayah adalah mengurangi kesenjangan antarwilayah. Inklusif dalam tujuan ini adalah menjaga keseimbangan antarwilayah.

Dengan makin sukarnya wilayah-wilayah terbelakang ini berkembang maka wilayah-wilayah ini tidak terintegrasi dengan wilayah lainnya. Wilayah-wilayah ini merupakan wilayah-wilayah yang tidak terkait pengembangannya dengan wilayah lain. Tujuan lain dari perencanaan wilayah adalah mengintegrasikan perkembangan nasional.

Wilayah berkembang karena investasi. Seringkali investasi dilakukan swasta. Salah satu tujuan dalam perencanaan wilayah adalah efisiensi dalam penentuan lokasi aktifitas sehingga lokasi investasi yang dipilih swasta tidak jauh berbeda dengan yang ditentukan pemerintah. Lokasi yang dipilih pemerintah kriterianya adalah wilayah serta nasional secara keseluruhan dengan baik. Kalau kedua pilihan lokasi tersebut tidak jauh berbeda, pemerintah tidak usah terlalu banyak memberikan insentif. Inipun salah satu tujuan perencanaan wilayah (Friedman dan Alonso, 1974).

Semua tujuan di atas sudah tentu tidak dapat dicapai sekaligus dalam satu perencanaan wilayah. Karena tiap wilayah berbeda karakteristiknya, untuk masing-masing wilayah terdapat tujuan yang diprioritaskan untuk dapat dicapai. Untuk mencapai tujuan yang diprioritaskan, seringkali tujuan-tujuan yang lain haruslah mengalah (Friedman dan Alonso, 1974).

Kalau dilihat secara teliti, terlihat bahwa pada intinya, tujuan perencanaan wilayah seperti di atas adalah kemajuan ekonomi. Lebih spesifik lagi, ukuran

kemajuan ekonomi ini adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) bagi wilayah, atau Produk Domestik Bruto (PDB) bagi negara.

Ternyata bahwa apabila ukurannya PDRB, tujuan tersebut sangat sukar dicapai. Kesenjangan makin lama makin besar, baik antarwilayah maupun antarlapisan ekonomi. Akibatnya, kesejahteraan atau kemakmuran penduduk tidak merata. Karena itu, tumbuh gagasan untuk memberikan kriteria lain dari ukuran kemajuan wilayah. Hoover mengajukan pertanyaan, manakah yang harus kita lihat dalam mengukur kemakmuran tersebut. Yang diukur kemakmurannya apakah kemakmuran wilayah, ataukah kemakmuran individu-individu (*place prosperity versus people prosperity*). Suatu wilayah dapat saja makmur dan berkembang, misalnya karena kemajuan industri, sehingga PDRB naik, akan tetapi mayoritas penduduk yang bekerja di pabrik yang dibayar murah, tetap saja miskin. Dengan demikian menurut Hoover, seharusnya tujuan akhir dari perencanaan wilayah adalah peningkatan kesejahteraan individu (*people prosperity*) serta penciptaan harapan, keadilan dan keselarasan sosial bagi semua penduduk (Hoover, 1975).

Friedman dan Weaver, selain dari kesejahteraan individu seperti kata Hoover, memasukan unsur lingkungan hidup ke dalam tujuan perencanaan wilayah ini, Dengan demikian, menurut Friedman dan Weaver, tujuan perencanaan wilayah adalah peran sumber daya alam untuk melanjutkan hidup yang berbudaya, perhatian yang lebih besar terhadap keadilan (*equity*), keadilan yang lebih baik bagi negara berkembang dalam relokasi industri dari negara maju ke negara berkembang, serta penegasan kembali akan prinsip percaya diri pada tiap jenjang wilayah (Friedman dan Weaver, 1980).

Dua tujuan di atas menunjukkan masih sarat dengan ukuran ekonomi, tetapi ukuran pengembangan tidak lagi semata-mata diukur dari PDRB akan tetapi telah masuk ke dalam ukuran kesejahteraan individu, keadilan, prinsip harga diri dan kualitas hidup, bahkan pengelolaan sumber daya alam yang lebih baik. Singer, menambahkan lagi ke dalam tujuan ini, tujuan pemerataan, yaitu bahwa semua hal tersebut harus dirasakan semua penduduk secara merata (Singer, 1981).

Setelah melihat kegagalan dari perencanaan wilayah yang hanya bertujuan menaikkan PDRB mengikuti perkembangan di negara maju, Misra menyatakan bahwa rumusan yang tepat untuk perkembangan bagi negara berkembang adalah "keberhasilan seseorang untuk mencapai budaya yang lebih tinggi". Artinya, tujuan dari perkembangan tidak semata-mata pencapaian tingkat PDRB yang lebih tinggi saja, akan tetapi dari penciptaan

hidup yang kaya dalam arti yang luas, yaitu kemampuan untuk mendapatkan barang-barang yang lebih baik dan lebih berharga bagi hidupnya (aspek ekonomi) serta hormat kepada orang lain dan dirinya sendiri, bebas dari segala bentuk tirani, serta kehidupan bermasyarakat dimana setiap orang merasa memiliki (aspek kemanusiaan dan sosial) (Misra, 1981). Todaro juga mempunyai pendapat yang sama dengan Misra (Todaro, 1981). Disini jelas, bahwa baik Misra dan Todaro berpendapat bahwa kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan dari perencanaan pengembangan wilayah, bukanlah semata-mata diukur dari aspek ekonomi, apalagi apabila hanya diukur dari PDRB. Streeten bahkan secara lebih tegas menyatakan, bahwa pengembangan haruslah bertujuan untuk memecahkan masalah dunia saat ini, yaitu kekurangan pangan, penyakit, buta huruf, kawasan kumuh, ketiadaan lapangan kerja serta ketimpangan (Todaro, 1981).

Pemikiran di atas dengan jelas menunjukkan bahwa tujuan dari pengembangan wilayah sekarang sudah jauh beragam, tidak lagi hanya tujuan ekonomi, akan tetapi kesejahteraan dalam arti yang seluas-luasnya.

Perkembangan terbaru kemudian mengarah pada arti kesejahteraan yang lebih luas, yaitu konsep perencanaan untuk perkembangan yang berkelanjutan. Dimaksudkan dengan pengembangan yang berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi, dan lingkungan masa kini, tanpa mengabaikan kemampuan generasi di masa datang memenuhi kebutuhan mereka (Norton, 2003).

Mengenai pembangunan berkelanjutan ini, Stimson et al memberikan prinsip yang lebih jelas. Menurut Stimson et al, pembangunan berkelanjutan berada di bawah 4 prinsip, yaitu prinsip ekonomi, prinsip lingkungan, prinsip sosial, dan prinsip pemerintahan. Gabungan dari keempat prinsip tersebut memberikan tiga efisiensi, yaitu efisiensi lingkungan, efisiensi sosial, dan efisiensi bisnis (Stimson, 2006).



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Definisikan apa yang dimaksud perencanaan wilayah ?
- 2) Apakah yang dimaksud dengan wilayah (*region*), dan bagaimana cara delineasinya?
- 3) Jelaskan pergeseran tujuan pengembangan wilayah.

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Perencanaan wilayah adalah suatu proses pemikiran atas tindakan-tindakan yang harus dilakukan di masa depan atas suatu wilayah untuk mencapai tujuan tertentu dari perkembangan wilayah tersebut.
- 2) Wilayah adalah suatu kesatuan ruang *supra urban* yang delineasinya dapat ditentukan oleh pandangan subyektif dan pandangan obyektif. Pandangan subyektif membagi wilayah demi pembagian wilayah itu sendiri. Berdasarkan pendekatan obyektif, wilayah didelineasikan menurut tujuan pembentukan wilayah.
- 3) Pergeseran tujuan pengembangan wilayah: pada awalnya tujuan pengembangan wilayah semata-mata untuk tujuan perkembangan ekonomi; kemudian bergeser ke arah kesejahteraan masyarakat dan kemudian ke arah pembangunan yang berkelanjutan.



RANGKUMAN

Perencanaan wilayah adalah suatu proses pemikiran atas tindakan-tindakan yang harus dilakukan di masa depan atas suatu wilayah untuk mencapai tujuan tertentu dari perkembangan wilayah tersebut.

Wilayah adalah suatu kesatuan ruang *supra urban*, yang delineasinya dapat ditentukan oleh pandangan subyektif dan pandangan obyektif. Pandangan subyektif membagi wilayah demi pembagian wilayah itu. Dalam pandangan subyektif ini dikenal deliniasi menurut homogenitas wilayah. Berdasarkan pendekatan obyektif, wilayah didelineasikan menurut tujuan pembentukan wilayah. Dalam pandangan subyektif ini

dikenal wilayah fungsional atau wilayah nodal serta wilayah perencanaan yang di Indonesia sering merupakan wilayah administratif. Dikenal juga variasi lain dari wilayah, yaitu zona, kawasan serta daerah.

Dalam perencanaan wilayah ini dikenal dua pendekatan, yaitu pendekatan yang komprehensif atau integral serta pendekatan sektoral atau *isolated planning*.

Tujuan pengembangan wilayah, berkembang menurut waktu. Pada awalnya, tujuan pengembangan wilayah semata-mata untuk tujuan perkembangan ekonomi. Akan tetapi, kemudian tujuan ini bergeser kearah kesejahteraan masyarakat dan kemudian ke arah pembangunan yang berkelanjutan, baik dilihat dari prinsip ekonomi, lingkungan, sosial maupun pemerintahan.



TES FORMATIF 1

Petunjuk: untuk soal 1-3 pilihlah salah satu jawaban yang benar:

- 1) Kegiatan perencanaan merupakan suatu proses pemikiran di masa depan untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh semua orang atau badan, *kecuali*
 - A. Pemerintah kota yang merencanakan untuk membangun lintasan *monorail* lengkap dengan penentuan lokasi stasiun-stasiunnya pada jalur tertentu untuk mengatasi kemacetan
 - B. Seseorang yang merencanakan untuk esok hari akan pergi dari rumah tanpa menentukan kapan akan kembali dan akan pergi kemana.
 - C. Seorang manajer yang merencanakan untuk membeli mesin-mesin baru dan merekrut tenaga kerja tambahan untuk meningkatkan produksi sehingga menjadi dua kali produksi awalnya.
 - D. Pemerintahan Kabupaten yang merencanakan rehabilitasi hutan, pengerukan sungai serta pembangunan tanggul untuk mengatasi banjir.

- 2) Semua yang disebut di bawah ini adalah salah satu definisi wilayah, *kecuali*
 - A. Wilayah perencanaan atau *planning region*.
 - B. Wilayah homogen
 - C. Wilayah heterogen
 - D. Wilayah fungsional atau wilayah modal

- 3) Satu-satunya yang benar dari pernyataan ini adalah
- A. Tujuan perkembangan wilayah berkembang dari perkembangan untuk mencapai pengembangan yang berkelanjutan, berkembang kearah untuk pencapaian kesejahteraan secara luas dan kemudian untuk tujuan perkembangan ekonomi.
 - B. Tujuan perkembangan wilayah berkembang dari tujuan untuk perkembangan ekonomi, ke tujuan untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan dan kemudian untuk perkembangan kesejahteraan secara luas.
 - C. Tujuan perkembangan wilayah berkembang dari tujuan untuk perkembangan ekonomi ke tujuan untuk mencapai kesejahteraan secara luas dan kemudian untuk tujuan perkembangan yang berkelanjutan
 - D. Tujuan perkembangan wilayah berkembang dari tujuan untuk mencapai perkembangan ekonomi ke perkembangan yang berkelanjutan dan kemudian ke tujuan untuk mencapai kesejahteraan yang lebih luas

Petunjuk: Untuk soal 4 -6 pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar, dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat.
 - B. Jika pernyataan benar, alasan benar, tetapi keduanya tidak menunjukkan sebab-akibat
 - C. Jika salah satu dari pernyataan itu salah
 - D. Jika kedua pernyataan salah.
- 4) Perencanaan wilayah diperlukan baik di negara maju maupun di negara berkembang, baik di wilayah negara, provinsi, maupun kabupaten
- SEBAB**
- Karakteristik wilayah tidaklah pernah sama. Ada wilayah maju, ada wilayah berkembang. Ada wilayah berkembang karena industri, ada karena pertanian, dan sebagainya.
- 5) Tujuan perencanaan wilayah ditentukan oleh karakteristik perkembangan wilayah tersebut, jadi tiap wilayah mempunyai tujuan perkembangan yang berbeda.

SEBAB

Tujuan perkembangan wilayah yang utama adalah untuk perkembangan ekonomi.

- 6) Pendekatan yang seharusnya bagi perencanaan wilayah adalah pendekatan *isolated planning*

SEBAB

Perekembangan satu sektor kegiatan, akan berpengaruh terhadap sektor kegiatan lainnya dan seharusnya perkembangan sektor-sektor kegiatan harus bersinergi.

Petunjuk: Untuk soal 7-8, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
B. Jika (1) dan (3) benar
C. Jika (2) dan (3) benar
D. Jika semua benar
- 7) Definisi Friedman mengenai perencanaan wilayah adalah
1. Perencanaan adalah suatu cara berpikir mengenai masalah sosial dan ekonomi.
 2. Perencanaan berorientasi ke masa depan,
 3. Perencanaan sangat memikirkan hubungan antara tujuan dengan keputusan bersama dan mengusahakan kekomprehensifan di dalam kebijakan dan program .
- 8) Terdapat beberapa pernyataan mengenai tujuan perencanaan
1. Misra menyatakan bahwa rumusan yang tepat untuk tujuan perkembangan bagi negara berkembang adalah "keberhasilan seseorang untuk mencapai budaya yang lebih tinggi"
 2. Pendapat Todaro bertentangan dengan pendapat Misra
 3. Pengembangan haruslah bertujuan untuk memecahkan masalah dunia saat ini, yaitu kekurangan pangan, penyakit, buta huruf, kawasan kumuh, ketiadaan lapangan kerja serta ketimpangan

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Unsur-unsur Pembentuk Wilayah

A. SUMBER DAYA ALAM

Sumber daya alam adalah semua yang disediakan oleh alam dimana manusia hidup dan membangun kehidupan. Sumber daya alam suatu wilayah merupakan dasar potensi pengembangan wilayah. Sumber daya alam mempunyai keterbatasan dalam menampung kegiatan manusia dalam pemanfaatan sumber daya alam tersebut. Manusia harus berhati-hati di dalam memanfaatkan sumber daya alam. Apabila pemanfaatannya baik, sumber daya dapat sangat bermanfaat bagi pengembangan wilayah. Contohnya adalah pemanfaatan mineral sehingga dapat ditambah dengan cara ramah lingkungan, pemanfaatan lahan subur untuk pertanian, pembukaan lahan untuk membangun kota, memelihara hutan lindung sehingga mencegah bencana alam seperti banjir, dan kekeringan. Apabila sumber daya alam dipergunakan tidak sesuai dengan daya dukungnya, akan terjadi banyak kerugian serta korban. Contoh, adanya banjir karena kawasan hulunya hutannya telah gundul, terjadinya longsor karena membangun di tanah yang labil serta mempunyai kemiringan yang tinggi.

Unsur-unsur yang harus dikenali dari aspek sumber daya alam ini adalah (Departemen Pekerjaan Umum, 2007):

1. Klimatologi
2. Topografi
3. Geologi
4. Hidrologi
5. Sumber daya mineral/bahan galian
6. Kemungkinan bencana alam
7. Penggunaan lahan

Dimaksudkan dengan klimatologi suatu wilayah adalah keadaan iklim suatu wilayah yang meliputi besarnya curah hujan, banyaknya hari hujan, intensitas hujan, temperatur rata-rata, kelembaban relatif, kecepatan dan arah angin, serta lama penyinaran matahari.

Topografi suatu wilayah adalah keadaan ketinggian wilayah. Ketinggian suatu wilayah dapat diklasifikasi dari 0-250 meter di atas permukaan laut (dpl), 250-500 m dpl, 500-1500 m dpl, 1500-2500 m dpl, serta 2500-3000 m dpl. Kawasan-kawasan yang mempunyai ketinggian, kemiringan lereng serta rona alam yang sama dapat dikelompokkan sebagai satu satuan morfologi. Dikenal 3 satuan morfologi, yaitu satuan morfologi dataran yaitu bentang alam yang didominasi oleh daerah yang relatif datar atau sedikit bergelombang dengan kisaran kemiringan lereng 0% -5%. Satuan morfologi perbukitan adalah bentuk bentang alam yang memperlihatkan relief baik halus maupun kasar, membentuk bukit-bukit dengan kemiringan yang bervariasi. Morfologi perbukitan terdiri atas tiga sub satuan, yaitu subsatuan morfologi perbukitan landai, dengan kemiringan antara 5-15 %, subsatuan morfologi perbukitan sedang dengan kemiringan 15-40% dan morfologi perbukitan terjal dengan kemiringan > 40%. Satuan tubuh gunung berapi hampir sama dengan satuan perbukitan sedang sampai terjal dan membentuk tubuh kerucut gunung berapi. Satuan tubuh gunung berapi dibedakan dari satuan perbukitan karena mempunyai ciri tersendiri, yaitu banyak dijumpai mata air, kandungan gas beracun, dan sumber daya mineral lainnya yang khas gunung berapi.

Kemiringan lereng merupakan turunan dari topografi yang penting, karena banyak penggunaan lahan ditentukan oleh kemiringan lahan seperti, pembangunan kawasan perkotaan, dan berbagai jaringan prasarana. Kemiringan lahan ini biasanya diklasifikasi, dimana tiap kelas ikut menentukan pengembangan penggunaan lahan. Pembagian kelas tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kemiringan lereng 0 - 2%
2. Kemiringan lereng >2 – 5%
3. Kemiringan lereng >5 -15%, yang jika mungkin dibagi lagi dalam:
5 -8% dan >8 -15%
4. Kemiringan lereng >15 – 40%
5. Kemiringan lereng > 40%

Keadaan geologi dapat menerangkan mengenai batuan dasar yang menjadi tumpuan wilayah serta sumber daya alam wilayah serta juga berbagai kemungkinan bencana yang ditimbulkan oleh karakteristik geologi.

Keadaan hidrologi terbagi dalam dua bagian, yaitu air permukaan dan air tanah. Air permukaan meliputi sumber daya air yang ada di permukaan tanah

seperti mata air, sungai, danau dan rawa. Semua air permukaan ini dapat mempunyai debit atau besaran air yang berbeda-beda, misalnya dinyatakan dengan liter/detik, yaitu berapa liter air yang keluar perdetik dari suatu mata air, mengalir di suatu sungai. Besarnya debit ini kadang-kadang berbeda untuk tiap musim (musim penghujan dan musim kemarau). Dalam hidrologi permukaan ini juga perlu dikenali apa yang disebut DAS atau Daerah Aliran Sungai, yaitu kawasan yang merupakan suatu kesatuan karena mendapat pengaruh dari satu atau satu sistem sungai tertentu.

Selain dari air permukaan, suatu wilayah dapat juga mempunyai air tanah, yaitu potensi air yang berada di bawah permukaan tanah. Air tanah ini dapat dibagi dalam dua golongan, yaitu air tanah dangkal, bisa didapat dari sumur-sumur yang dapat digali oleh penduduk sendiri, serta air tanah dalam, yaitu air tanah yang hanya bisa didapat dari tanah dengan memakai teknologi tambahan untuk pengadaannya, serta keberadaannya dapat diketahui dari kondisi geologinya serta memerlukan pengamatan geologi yang cermat.

Sumber daya mineral/bahan galian merupakan sumber daya alam yang penting, karena dapat memberi pengaruh yang banyak terhadap perkembangan wilayah. Sumber daya mineral dapat dibagi dalam tiga golongan, yaitu golongan A, golongan B dan golongan C. Sumber daya mineral golongan A adalah sumber daya mineral yang sangat strategis dan penambangannya harus dalam pengawasan yang ketat. Termasuk ke dalam golongan ini misalnya uranium. Sumber daya mineral golongan B adalah sumber daya mineral yang mempunyai nilai ekonomi yang tinggi dan untuk menggantinya diperlukan teknologi serta seringkali modal yang besar. Termasuk ke dalam golongan ini adalah semua barang tambang seperti emas, batubaru, bijih besi, mangaan, dan nikel. Sumber daya mineral golongan C atau biasa disebut juga sebagai bahan galian, adalah batu, batu kapur, pasir dan bahan urug yang dapat diambil dengan teknologi sederhana dan tidak memerlukan modal yang tinggi, sehingga dapat dilaksanakan penduduk setempat. Sumber daya ini diperlukan sebagai bahan bangunan. Semua sumber daya tersebut baik golongan A, B maupun C dapat memberi sumbangan ekonomi serta penciptaan lapangan kerja yang besar bagi wilayah, akan tetapi penanganannya harus hati-hati karena sering kali menghasilkan pencemaran serta kerusakan lingkungan.

Bencana terjadi karena alam berusaha mengembalikan keseimbangan ekosistem yang terganggu baik oleh proses alam itu sendiri, maupun karena ulah manusia dalam memanfaatkan sumber daya alam itu. Dilihat dari aspek

geologi bencana yang kita kenal adalah: longsor, banjir, amblesan, gempa bumi, kekeringan. Bencana ini dapat dikenali serta diantisipasi dari keadaan geologinya serta dari sejarah bencana yang terjadi di wilayah studi.

Penggunaan lahan adalah sebaran pengelompokan peruntukan lahan. Termasuk dalam peruntukan lahan ini adalah lahan non budi daya, serta lahan budidaya yang terdiri atas permukiman, pertanian lahan basah, pertanian lahan kering, industri, dan pertambangan. Dengan mengetahui penggunaan lahan ini, maka dapat dihitung rasio tutupan lahan. Rasio tutupan lahan penting artinya untuk perhitungan ketersediaan air tanah bebas. Selain itu, penggunaan lahan dapat menjadi bahan untuk analisis penyimpangan penggunaan lahan dari kesesuaiannya serta yang melampaui batas kemampuannya. Kedua hal tersebut dapat menjadi bahan arahan untuk rencana penggunaan lahan selanjutnya.

Semua unsur-unsur dari sumber daya alam ini dapat menjadi bahan masukan untuk melakukan analisis Satuan Kemampuan Lahan yang juga terdiri atas berbagai unsur, misalnya Satuan Kemampuan Lahan Morfologi, Kestabilan Lereng, dan Ketersediaan Air. Analisis Satuan Kemampuan Lahan ini selanjutnya menjadi bahan untuk analisis Kesesuaian Lahan, yaitu suatu analisis mengenai lahan tertentu sesuai untuk penggunaan lahan yang bagaimana. Misalnya analisis ini menentukan arahan rasio tutupan lahan maksimal yang diperbolehkan pada suatu wilayah, arahan ketinggian bangunan, dan arahan pemanfaatan air baku. Digabungkan dengan penggunaan lahan masa kini, analisis ini dapat memberikan rekomendasi sebagai masukan untuk penyusunan rencana pengembangan wilayah (bahan-bahan dari Dept. Pekerjaan Umum, 2007).

B. SUMBER DAYA MANUSIA

Yang dimaksud dengan sumber daya manusia adalah penduduk sebagai pelaku dari pelaksanaan rencana pengembangan wilayah. Penduduk bekerja serta ditampung keinginannya agar suatu wilayah berkembang sesuai dengan arahan yang diberikan dalam rencana pengembangan wilayah. Apabila kuantitas serta kualitas penduduk baik maka wilayah mempunyai peluang berkembang yang lebih besar. Jadi, penduduk berlaku sebagai subjek dari perencanaan wilayah. Penduduk berlaku sebagai objek perencanaan wilayah karena perencanaan wilayah ditujukan bagi penduduk. Apabila rencananya baik, penduduk mendapat dampak positif dari rencana tersebut, misalnya

kesejahteraannya naik. Akan tetapi, kadang-kadang pendudukpun merasakan akibat negatif dari perencanaan wilayah, yaitu apabila rencananya kurang baik, atau apabila penduduk suatu wilayah tertentu harus mengalah (misalnya kena gusur), untuk kepentingan perkembangan yang lebih luas.

1. Jumlah dan Struktur Penduduk

a. Jumlah dan pertumbuhan penduduk

Jumlah penduduk merupakan hal pertama yang harus diketahui. Jumlah ini berubah-ubah setiap waktu. Oleh karena itu, seharusnya jumlah penduduk dicari datanya bukan dari satu tahun saja, akan tetapi dari tahun-tahun terdahulu sehingga merupakan satu seri catatan jumlah penduduk. Dengan demikian, jumlah penduduk ini dapat disusun dalam suatu tabel, dimana kolom pertama adalah daftar tahun, dan kolom kedua adalah jumlah penduduk yang sesuai dengan tahun-tahun tersebut. Tabel ini berguna untuk memproyeksi jumlah penduduk di masa datang. Jumlah penduduk penting untuk menghitung antara lain menentukan kebutuhan fasilitas. Dengan memakai standar tertentu, yaitu standar yang ditentukan oleh Kementerian Pekerjaan Umum, dapat dihitung kebutuhan sekolah, rumah sakit, dan pasar, yang sesuai dengan banyaknya penduduk. Jumlah penduduk ini juga penting untuk memperkirakan angkatan kerja sehingga dapat diketahui, angkatan kerja yang ada pada tahun perencanaan untuk dapat bekerja di berbagai sektor ekonomi wilayah.

Jumlah penduduk suatu wilayah, sering penyebarannya tidak merata. Ada bagian tertentu dari wilayah (disebut subwilayah, misalnya kecamatan adalah subwilayah dari kabupaten) yang penduduknya banyak, ada subwilayah tertentu yang penduduknya sedikit. Dengan demikian, jumlah penduduk dari setiap subwilayah tersebut juga harus diketahui. Jika ditabelkan maka tabel ini terdiri atas beberapa kolom, kolom pertama adalah tahun, kolom kedua adalah jumlah penduduk wilayah pertama, kolom ketiga adalah jumlah penduduk wilayah kedua, dan seterusnya, serta kolom terakhir adalah jumlah penduduk dari setiap subwilayah tersebut (penduduk wilayah secara keseluruhan).

Selain dari jumlahnya, yang juga penting untuk diketahui adalah pertumbuhannya. Pertumbuhan ini disebabkan dua hal, yaitu pertumbuhan alamiah dan pertumbuhan karena pergerakan penduduk. Pertumbuhan alamiah disebabkan oleh dua hal, yaitu jumlah kelahiran dan jumlah

kematian. Jumlah kelahiran akan menyebabkan bertambahnya jumlah penduduk. Jumlah kematian akan menyebabkan berkurangnya jumlah penduduk. Jumlah kelahiran dikurangi jumlah kematian merupakan jumlah bersih dari penambahan penduduk alamiah (*nett natural increase*). Biasanya jumlah bersih ini angkanya positif.

Pertumbuhan karena pergerakan penduduk merupakan pertumbuhan karena adanya penduduk yang masuk ke atau keluar dari suatu wilayah. Pertumbuhan penduduk semacam ini, disebut sebagai migrasi. Apabila penduduk masuk ke suatu wilayah, disebut sebagai migrasi masuk (*immigration*). Kadang-kadang, masuknya itu untuk pindah permanen, kadang-kadang musiman. Contoh perpindahan musiman, misalnya penduduk desa masuk ke suatu kota, pada waktu di desa sedang tidak ada pekerjaan. Pada musim tanam serta musim panen, mereka kembali ke desa. Kadang-kadang, berpindahnya ini secara permanen karena mencari atau mendapatkan pekerjaan baru di suatu wilayah. Jika penduduk meninggalkan suatu wilayah maka hal ini disebut sebagai migrasi keluar (*outmigration*). Pengurangan migrasi masuk oleh migrasi keluar disebut sebagai migrasi bersih (*net migration*). Nilai migrasi bersih ini dapat positif, dapat negatif. Suatu wilayah yang sedang berkembang, mempunyai migrasi bersih positif artinya wilayah tersebut menarik penduduk untuk datang. Suatu wilayah yang sedang menurun, mempunyai migrasi masuk negatif, artinya wilayah tersebut ditinggalkan oleh penduduk karena di wilayah tersebut, tidak ada atau sudah sedikit kegiatan ekonomi yang dapat diandalkan penduduk sebagai sumber kehidupan.

Selisih antara penambahan alamiah bersih dengan migrasi bersih adalah total penambahan penduduk. Nilainya dapat positif dapat negatif. Bila nilai ini positif maka dikatakan wilayah tersebut jumlah penduduknya bertambah. Bila negatif, berarti wilayah tersebut jumlah penduduknya menurun. Bila total penambahan penduduk ini dibagi oleh jumlah penduduk kemudian dikalikan oleh 100% maka nilai ini dikatakan sebagai % pertumbuhan penduduk. Jika nilainya tinggi maka dikatakan wilayah tersebut pertumbuhan penduduknya pesat. Jika %-nya kecil, dikatakan wilayah tersebut pertumbuhan penduduknya lambat. Sebagai patokan, dapat diambil angka pertumbuhan nasional tahun 1995-2000, angka pertumbuhan penduduk Indonesia dengan memakai rumus geometrik adalah 1,11% pertahun. Artinya setiap tahun, dari tahun 1995 s.d. tahun 2000, secara rata-rata penduduk Indonesia bertambah sebesar 1,11% pertahun (BPS, 2009).

Contoh dari dinamika perkembangan penduduk ini diberikan dalam Tabel 2.1. di bawah ini.

Tabel 2.1.
Perkembangan Penduduk wilayah A.

Tahun	Jml penduduk	Kelahiran	Kematian	Pert. Almhiah bersih	Mig. Masuk	Mig. Ke-luar	Net. Migra-si	Net. Pertam-bahan	%
2005	5576	30	17		100	38			
2006	5860	143	30	111	210	37	173	284	5,09
2007	7324	723	194	529	1012	77	935	1464	24,98
2008	8523	1423	87	1336	1544	220	1324	2660	36,31
2009	9243	402	1355	-953	2001	328	1673	720	8,44
2010	9746	123	0	123	1544	1164	380	503	5,44

Sumber: data fiktif

Dari tabel tersebut terlihat bahwa perkembangan penduduk wilayah A ini luar biasa tinggi. Hal ini terjadi karena migrasi ke wilayah tersebut sangat tinggi. Mungkin hal ini terjadi karena wilayah tersebut ekonominya sedang sangat berkembang sehingga menarik penduduk untuk datang mencari kehidupan. Dari data ini juga terlihat bahwa pada tahun 2009, pertambahan penduduk alamiah bersih menunjukkan angka negatif. Hal ini terjadi karena angka kematian pada saat itu sangat tinggi. Mungkin hal ini terjadi karena pada waktu tersebut terjadi wabah suatu penyakit yang tidak dapat teratasi.

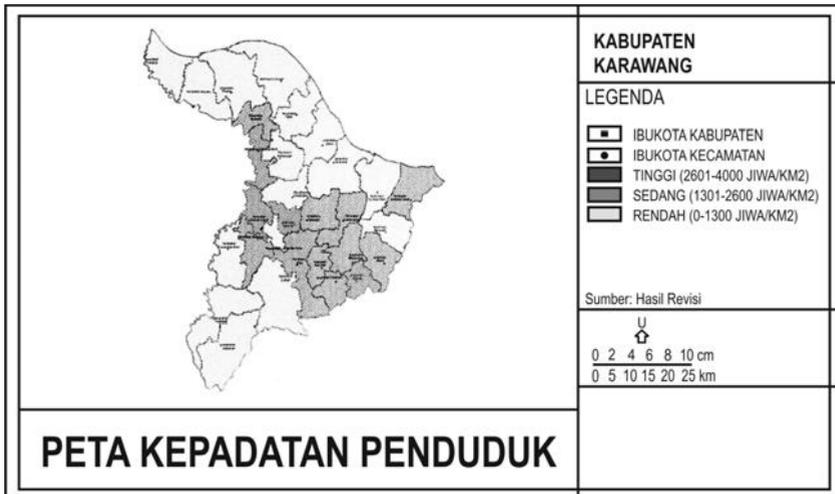
b. Persebaran dan Kepadatan Penduduk.

Selain jumlah, penting untuk diketahui penyebarannya. Penduduk biasanya menyebar secara tidak merata. Hal ini terjadi misalnya, di kawasan yang merupakan kawasan hutan atau perkebunan, jumlah penduduk biasanya sangat sedikit. Di wilayah yang sulit untuk didiami misalnya di kawasan rawa, konturnya curam, dan wilayahnya kecil. Sebaliknya, di kawasan yang luas, serta mudah untuk ditinggali, penduduk bisa banyak. Besarnya penyebaran penduduk ini, selain dinyatakan dengan tabel, agar dapat lebih jelas terlihat, dapat digambarkan dalam suatu peta, contohnya pada Gambar 2.2.



Gambar2.2.
Peta Persebaran penduduk

Selain dari persebarannya, juga penting diketahui kepadatan penduduknya karena wilayah yang penduduknya banyak, belum tentu kepadatannya juga tinggi, misalnya karena penduduk yang banyak tersebut menyebar pada wilayah yang luas. Kepadatan penduduk adalah jumlah penduduk di wilayah itu, dibagi oleh luas wilayah. Luas wilayah biasanya dinyatakan dengan hektar atau km². Karena kepadatan penduduk di suatu wilayah tidak merata maka wilayah dibagi dalam sub-sub wilayah. Misalnya, suatu kabupaten dibagi dalam kecamatan. Untuk tiap kecamatan, dihitung kepadatannya, yaitu jumlah penduduk di kecamatan tersebut dibagi oleh luas wilayah. Dengan demikian, diketahui kepadatan penduduk tiap kecamatan. Kepadatan ini pasti bervariasi. Tingginya kepadatan, dengan demikian dibagi dalam kelas-kelas dari yang terendah sampai tertinggi. Misalnya kecamatan dengan kepadatan antara s.d.m adalah kepadatan terendah, kemudian kepadatans.d. kepadatan lebih tinggi, kepadatan s,d. , lebih tinggi lagi, dan seterusnya. Besarnya kepadatan yang sudah terklasifikasi ini kemudian digambarkan dalam satu peta kepadatan. Contoh dari peta kepadatan penduduk terlihat dalam Gambar 2.3.



Gambar 2.3.
Peta kepadatan Penduduk

Dengan membandingkan kedua peta tersebut, dapat terlihat bahwa wilayah dengan jumlah penduduk yang tinggi, kepadatannya belum tentu tinggi pula.

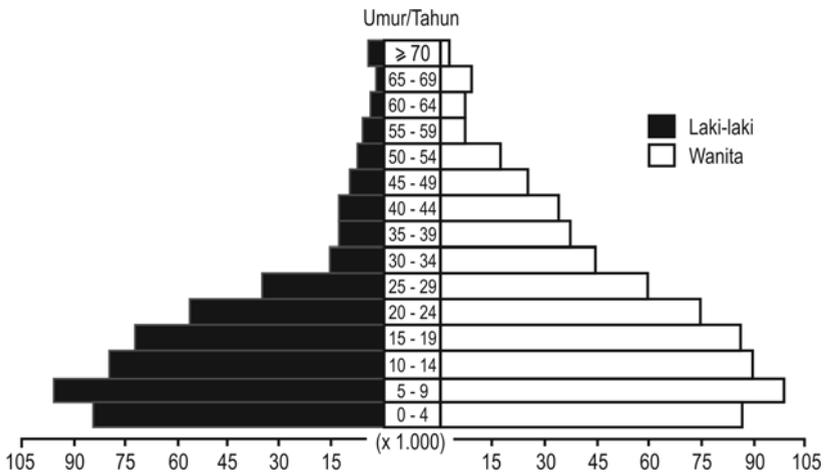
c. Struktur Penduduk

Umur dan Kelamin

Struktur umur dan kelamin adalah gambaran jumlah penduduk yang terbagi dalam jenis kelaminnya (pria dan wanita), serta umurnya (0-4 tahun, 5-9 tahun, 10-14 tahun, dan seterusnya). Data ini diperlukan untuk menghitung kebutuhan fasilitas yang lebih rinci dari apabila dihitung hanya dari jumlah penduduk. Juga dapat dipakai untuk menentukan jumlah wanita usia subur untuk memperkirakan tingginya tingkat kelahiran. Tingginya tingkat kelahiran dapat dipakai untuk memprediksi kenaikan jumlah penduduk. Struktur umur dan kelamin ini dapat digambarkan dalam suatu grafik yang disebut grafik piramida penduduk. Contoh dari piramida penduduk ini dapat dilihat pada Gambar 2.4.

d. *Lapangan kerja*

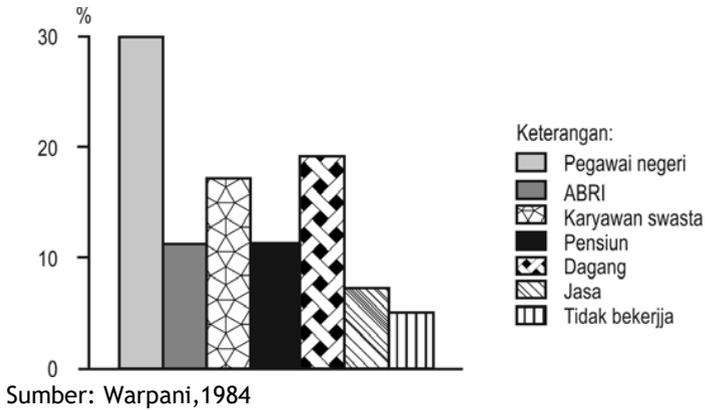
Struktur lapangan kerja menggambarkan lapangan kerja penduduk. Dari sini dapat dilihat bagaimana karakteristik ekonomi wilayah dilihat dari lapangan pekerjaannya, serta dapat juga dapat dilihat potensi perkembangan wilayah dengan melihat keahlian penduduk. Struktur lapangan kerja ini dapat digambarkan lagi dengan *bar-chart*, maupun dengan *pie-chart*., walau dengan *pie-chart* didapat hasil perbandingan yang lebih baik karena dapat terlihat secara langsung kontribusi tiap lapangan kerja terhadap keseluruhan lapangan kerja.



Sumber: Warpani, 1984

Gambar 2.4.
Piramida Penduduk

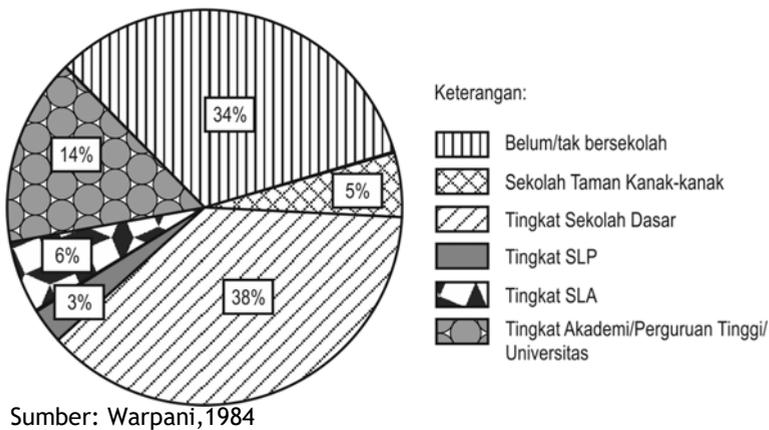
Seandainya digambarkan dengan *bar-chart*, contohnya dapat dilihat pada Gambar 2.5 di bawah ini.



Gambar 2.5.
Bar-chart struktur lapangan kerja

e. *Struktur Pendidikan*

Sama dengan struktur lapangan kerja, struktur pendidikan juga dapat menunjukkan salah satu karakteristik wilayah serta potensi wilayah untuk berkembang. Hal yang juga sama dengan struktur lapangan kerja, struktur pendidikanpun dapat digambarkan baik dalam *bar-chart* maupun dalam *pie-chart*. Contoh *pie-chart* struktur pendidikan dapat dilihat pada Gambar 2.6, di bawah ini.



Gambar 2.6.
Pie-chart struktur pendidikan

2. Kualitas Penduduk: Index Pembangunan Manusia

Selain dari jumlahnya, penting juga diketahui kualitas dari penduduk. Jumlah yang banyak saja, tanpa kualitas yang baik, belum tentu merupakan potensi bagi perkembangan, bahkan mungkin dapat menjadi masalah bagi pengembangan. Kualitas penduduk dinyatakan dengan Indeks Pembangunan Manusia atau biasa disingkat dengan IPM (*HDI- Human Development Index*). IPM merupakan suatu indeks yang merupakan gabungan dari 4 komponen, yaitu Angka Harapan Hidup (tahun), Angka Melek Huruf (% yang bisa membaca), Rata-rata Lama Sekolah (tahun) serta Paritas Daya Beli (indeks). Keempat komponen itu kemudian digabung menjadi suatu indeks (tanpa satuan), dan indeks ini dinamakan IPM. Secara teoritis besarnya IPM ini berkisar dari 0 sampai 1,00, walaupun secara prakteknya, tidak ada nilai IPM sebesar 0 karena tidak mungkin salah satu atau beberapa komponennya bernilai 0. Makin tinggi IPM, berarti kualitas penduduk makin baik, Tabel

2.2 di bawah ini memberikan satu ilustrasi dari besarnya IPM suatu wilayah. Angka IPM wilayah ini tidak terlalu tinggi karena ada wilayah-wilayah lain, misalnya DKI yang angka IPM-nya jauh lebih tinggi dari wilayah ini.

Tabel 2.2.
IPM Kabupaten Karawang

Komponen	Tahun			
	2002	2003	2004	2005
1. Angka Harapan Hidup (AHH)	65,70	65,75	66,12	66,73
2. Angka Melek Huruf (AMH)	87,82	87,86	87,98	88,40
3. Rata-rata lama sekolah	6,01	6,40	6,61	6,92
4. Paritas Daya Beli (PDB)	524,20	526,17	530,36	538,80
Angka IPM	63,84	64,33	65,04	66,35

Sumber: Studio Perencanaan Wilayah, 2008, Prodi PWK ITB, Fakta dan Analisis kelompok Perubahan dari Pertanian ke Industri.

3. Proyeksi Penduduk

Penduduk berkembang, karena itu, jumlah penduduk masa lalu, masa kini dan masa mendatang dari suatu wilayah tidak pernah sama. Pada umumnya, kecuali pada beberapa kasus dimana suatu wilayah perkembangannya sangat menurun, penduduk di masa mendatang lebih tinggi jumlahnya dari penduduk masa kini, dan penduduk masa kini jumlahnya lebih tinggi dari di masa lalu. Dalam perencanaan pengembangan

wilayah, diperlukan perkiraan, jumlah penduduk di masa datang. Perkiraan jumlah penduduk di masa datang ini, disebut sebagai proyeksi penduduk. Proyeksi penduduk dapat dilakukan dengan 2 cara, yaitu dengan cara ekstrapolasi grafis dan dengan fungsi matematik.

a. Ekstrapolasi grafik

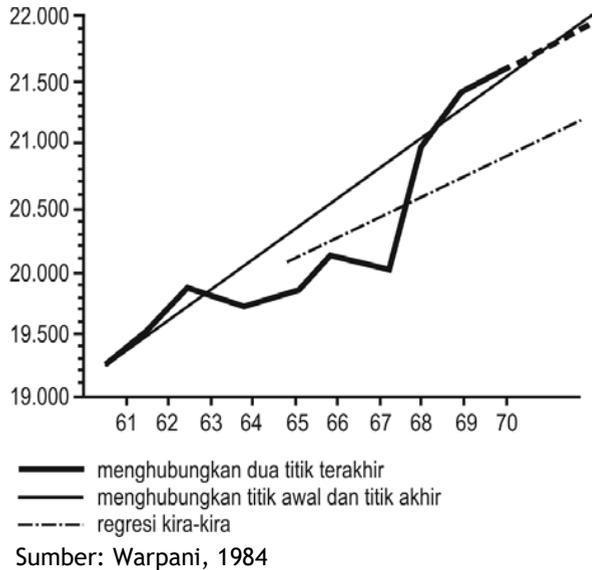
Ekstrapolasi grafis adalah cara memproyeksi jumlah penduduk di masa datang dengan memakai grafik. Untuk melakukan hal ini, diperlukan data jumlah penduduk beberapa tahun yang lalu sampai dengan tahun kini. Ekstrapolasi grafik dilakukan dengan cara:

- 1) Gambarkan dalam suatu grafik, koordinat-koordinat penduduk, dimana berlaku sebagai sumbu x (sumbu horisontal) adalah tahun dan sumbu y (sumbu vertikal) adalah jumlah penduduk pada tahun yang bersangkutan.
- 2) Hubungkan koordinat-koordinat itu sehingga menjadi suatu grafik.
- 3) Proyeksikan jumlah penduduk dengan cara memperpanjang garis grafik tersebut.

Ada tiga cara memperpanjang:

- 1) Perpanjang 2 titik yang terakhir. Akan didapat garis proyeksi perkembangan penduduk di masa datang, dengan perkiraan bahwa perkembangan penduduk di masa datang polanya akan sama dengan ciri perkembangan terakhir
- 2) Hubungkan titik awal dan titik terakhir. Bila garis ini diperpanjang akan didapat proyeksi penduduk di masa datang. Dengan perkiraan bahwa perkembangan penduduk di masa datang memperlihatkan kombinasi karakteristik perkembangan terakhir dan perkembangan di masa dulu.
- 3) Apabila ingin didapat proyeksi yang lebih halus, garis lurus tersebut dapat ditarik sebagai garis yang secara visual lebih menggambarkan keadaan perkembangan yang sejalan (Warpani, 1984).

Gambar 2..7 memperlihatkan 3 cara ekstrapolasi grafik sebagaimana diterangkan di atas,



Gambar 2.7
 Proyeksi Penduduk dengan ekstrapolasi grafik

b. *Fungsi matematik*

Secara umum, proyeksi dengan fungsi matematik dapat dibagi dalam dua cara, yaitu fungsi linier atau polinomial serta bunga berganda. Proyeksi linier dapat dinyatakan dalam persamaan:

$$P_t = P_o + t (r),$$

dimana:

P_t adalah jumlah penduduk pada tahun t (tahun proyeksi)

P_o adalah jumlah penduduk pada tahun ini

t adalah tahun selisih antara P_t dan P_o

r adalah rata-rata pertambahan jumlah penduduk pada tahun-tahun sebelumnya. (Warpani, 1984)

Sebagai contoh, dapat dilihat data pada tabel salinan Tabel 2.1. di bawah ini:

Tahun	Jum. Penduduk	Kelahiran	Kematian	Pert. Alamiah bersih	Mig. Masuk	Mig. Keluar	Net. Migrasi	Net. Pertambahan	%
2005	5576	30	17		100	38			
2006	5860	143	30	111	210	37	173	284	5,09
2007	7324	723	194	529	1012	77	935	1464	24,98
2008	8523	1423	87	1336	1544	220	1324	2660	36,31
2009	9243	402	1355	-953	2001	328	1673	720	8,44
2010	9746	123	0	123	1544	1164	380	503	5,44

Sumber: data fiktif

Dari tabel di atas dapat dihitung bahwa rata-rata pertambahan penduduk dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2010 adalah: $(284 + 1464 + 2660 + 720 + 503) : 5 = 1.162$

Dengan demikian, jumlah penduduk pada tahun 2015 ($t = 5$) adalah $9.746 + 5 \times 1.162 = 9.746 + 5631 = 15.377$.

c. Bunga berganda

Proyeksi dengan bunga berganda dilakukan berdasarkan anggapan, bahwa pertambahan penduduk akan berganda dengan sendirinya. Dengan demikian, untuk memproyeksi penduduk dipergunakan rumus bunga berganda, yaitu:

$$P_t = P_0 (1 + r)^t$$

dimana:

P_t adalah jumlah penduduk pada tahun t (tahun proyeksi)

P_0 adalah jumlah penduduk pada tahun awal

r adalah rata-rata % kenaikan penduduk

t rentang waktu antara tahun awal dan tahun proyeksi (Warpani, 1984)

Dengan melihat tabel di atas, rata-rata % kenaikan jumlah (r) penduduk adalah: $(5,09 + 24,98 + 38,32 + 8,49 + 5,49) : 5$. Hasil perhitungan rata-rata ini dimasukkan ke dalam rumus bunga berganda tersebut dengan t sama dengan 5 apabila akan menghitung jumlah penduduk pada tahun 2015. Dalam contoh ini angka tersebut luar biasa besarnya sehingga tidak masuk

akal karena datanya fiktif. Apabila dipakai data dari wilayah yang sebenarnya, hasilnya akan cukup baik.

Dari berbagai cara proyeksi di atas, yaitu secara grafis, dengan persamaan matematik linier, serta persamaan matematik bunga berganda, akan didapat hasil proyeksi yang berbeda-beda. Proyeksi dengan bunga berganda akan memberikan hasil perhitungan yang paling besar. Pertimbangan dari perencana, yang menentukan proyeksi mana yang kira-kira akan lebih tepat menggambarkan keadaan penduduk di wilayah studi pada masa datang.

4. Sumber daya buatan

Sumber daya alam adalah dasar dari potensi perkembangan wilayah. Sumber daya manusia adalah daya yang dapat mengolah potensi ini sehingga dapat memberikan manfaat bagi manusia. Dalam manusia mengolah sumber daya alam ini, manusia membangun berbagai alat bantu agar pengolahan sumber daya alam ini dapat berlangsung dengan lebih mudah dan cepat. Alat bantu ini adalah sumber daya buatan manusia. Sumber daya buatan manusia ini disebut sebagai prasarana atau dalam perencanaan wilayah disebut struktur ruang wilayah.

Prasarana atau struktur ruang wilayah meliputi sistem:

- a. perkotaan
- b. jaringan transportasi
- c. jaringan energi
- d. jaringan telekomunikasi, dan
- e. jaringan sumber daya air

Selain dari jaringan prasarana atau struktur ruang, manusia juga mengolah alam sehingga berdaya guna bagi manusia. Pengolahan alam ini memerlukan ruang. Ruang tempat manusia mengolah alam ini membentuk pola yang disebut sebagai pola ruang. Pola ruang ini dibagi dalam 2 kelompok besar, yaitu ruang budi daya, yaitu ruang dimana manusia mengolah sumber daya alamnya, misalnya menjadi tempat aktifitas perkebunan, pertanian, industri, dan pertambangan. Hal tersebut terdapat ruang nonbudidaya, yaitu ruang alam tidak boleh dipergunakan untuk kegiatan manusia dan dikhususkan untuk kepentingan lingkungan. Ruang ini disebut sebagai ruang nonbudidaya. Contohnya adalah hutan lindung.

a. *Struktur Ruang atau Jaringan Prasarana*

Sistem perkotaan merupakan sistem simpul-simpul di dalam suatu wilayah yang merupakan konsentrasi kegiatan wilayah, baik kegiatan ekonomi maupun kegiatan sosial. Di sini berlokasi kegiatan pengumpul, yaitu kegiatan pengumpulan produksi wilayah sekitar kota serta juga kegiatan distribusi, yaitu penyebaran produksi kota atau produksi wilayah lain yang masuk ke wilayah dengan melalui kota ini. Kegiatan ekonomi serta sosial seringkali mempunyai keuntungan dari skala ekonomi, yaitu keuntungan yang lebih besar apabila aktifitas tersebut secara kuantitatif lebih besar maka kota-kota yang besar merupakan suatu kebutuhan di samping kota-kota yang kecil. Dengan demikian, kota mempunyai nilai strategis di dalam perkembangan wilayah.

Dengan melihat besar kota tersebut maka kota dapat berupa:

- 1) kawasan megapolitan, kawasan yang ditetapkan dengan kriteria memiliki 2 atau lebih kawasan metropolitan yang mempunyai hubungan fungsional dan membentuk suatu sistem
- 2) kawasan metropolitan adalah kawasan perkotaan yang mempunyai kriteria:
 - a) berpenduduk paling sedikitnya 1.000.000 jiwa - terdiri atas satu kawasan perkotaan dan beberapa perkotaan di sekitarnya yang membentuk satu kesatuan pusat perkotaan
 - b) terdapat keterkaitan fungsi antarkawasan sehingga menjadi satu kawasan metropolitan
 - c) kawasan perkotaan besar, yaitu mempunyai jumlah penduduk 500.000 jiwa
 - d) kawasan perkotaan sedang yaitu mempunyai jumlah penduduk lebih dari 100.000 jiwa sampai 500.000 jiwa
 - e) kawasan perkotaan kecil yaitu mempunyai jumlah penduduk antara 50.000 jiwa-100.000 jiwa. (Pemerintah Republik Indonesia, 2008)

Sistem jaringan transportasi meliputi tiga komponen, yaitu sistem:

- 1) jaringan transportasi darat
- 2) jaringan transportasi laut
- 3) jaringan transportasi di udara

Sistem jaringan transportasi darat terdiri atas jaringan jalan raya, jaringan jalan kereta api, dan jaringan transportasi sungai, danau dan

penyeberangan. Jaringan jalan raya ini mempunyai kelas-kelas, yaitu dilihat dari fungsinya, jaringan jalan arteri (primer dan sekunder) serta jaringan jalan kolektor (primer dan sekunder). Pada beberapa wilayah juga kadang kadang terdapat jaringan jalan tol dan jaringan jalan bebas hambatan. Selain itu, pembagian kelas ini dapat dilihat dari kekuatan jalan tersebut menahan beban. Jalan yang dapat menahan beban terbesar disebut jalan kelas I, dan kemudian didapat pula jalan kelas II dengan kemampuan menahan beban yang lebih kecil, serta jalan kelas III-A dan III-B, serta kelas IV yang mampu menahan beban yang terkecil. Dari kewenangan mengurus jalan tersebut, jalan dapat dibagi dalam jalan Negara, jalan Propinsi dan jalan Kabupaten. Sistem jaringan jalan ini sesuai dengan sistem kota. Jalan yang lebih tinggi tingkatnya menghubungkan kota yang lebih besar.

Jaringan jalan kereta api terbagi atas jaringan jalan kereta api umum, yang terdiri atas jaringan jalur kereta api antarkota dan jaringan jalur kereta api perkotaan. Jaringan jalan kereta api khusus adalah jaringan jalur kereta api yang dibangun oleh badan usaha atau swasta. Jaringan jalur ini dapat dihubungkan dengan jaringan jalur kereta api umum. Sistem jaringan jalan kereta api ini sejalan dengan sistem kota. Jalan kereta api utama menghubungkan kota yang lebih besar.

Jaringan transportasi sungai dan danau terdiri atas pelabuhan sungai dan pelabuhan danau serta alur pelayaran untuk kegiatan angkutan sungai dan danau.

Sistem transportasi laut, juga mempunyai pelabuhan umum dan pelabuhan khusus. Pelabuhan umum terdiri atas pelabuhan internasional, pelabuhan nasional, pelabuhan regional, dan pelabuhan lokal. Semua kelas pelabuhan tersebut mungkin saja terdapat di suatu wilayah, atau mungkin pula ada wilayah yang hanya mempunyai pelabuhan-pelabuhan tertentu saja.

Sistem transportasi udara terdiri juga atas pelabuhan udara umum dan pelabuhan udara khusus. Sistem transportasi udara ini juga mempunyai ruang udara, yaitu ruang udara di atas bandara, ruang udara sekitar bandara, serta ruang udara yang ditetapkan sebagai jalur penerbangan. Semua ruang udara tersebut diatur oleh Undang-undang.

Sistem jaringan energi terdiri atas:

- 1) Jaringan pipa minyak dan gas bumi
- 2) Jaringan pembangkit tenaga listrik
- 3) Jaringan transmisi tenaga listrik.

Jaringan pipa minyak dan gas bumi terdiri atas jaringan yang menyalurkan minyak dan gas bumi dari fasilitas produksi ke tempat pengilangan atau tempat penyimpanan, serta jaringan yang menyalurkan fasilitas ini ke konsumen.

Hal ini sama juga dengan jaringan transmisi tenaga listrik. Sedangkan pembangkit tenaga listrik dibangun untuk memenuhi kebutuhan tenaga listrik penduduk, termasuk di tempat-tempat terpencil. Pembangkit tenaga listrik ini harus dipilih di tempat yang aman, yang tidak membahayakan penduduk.

Sistem jaringan telekomunikasi terdiri atas:

- 1) Jaringan terestial, yaitu jaringan yang berada di atas tanah
- 2) Jaringan satelit.

Jaringan terestial sistemnya sejalan dengan sistem kota serta berfungsi juga untuk mendukung pengembangan kawasan andalan. Jaringan satelit ditentukan dengan kriteria ketersediaan orbit satelit dan frekuensi radio yang terdaftar pada Perhimpunan Telekomunikasi Internasional.

Sistem jaringan sumber daya air meliputi sistem sumber daya air pada setiap wilayah sungai, serta sumber daya air cekungan air tanah.

Contoh dari berbagai sistem jaringan prasarana ini dapat dilihat pada Gambar 2.8.

b. Pola Ruang

Sebagaimana dikatakan di atas, pola ruang terbagi atas dua bagian utama, yaitu:

- 1) ruang nonbudidaya atau kawasan lindung
- 2) ruang budidaya

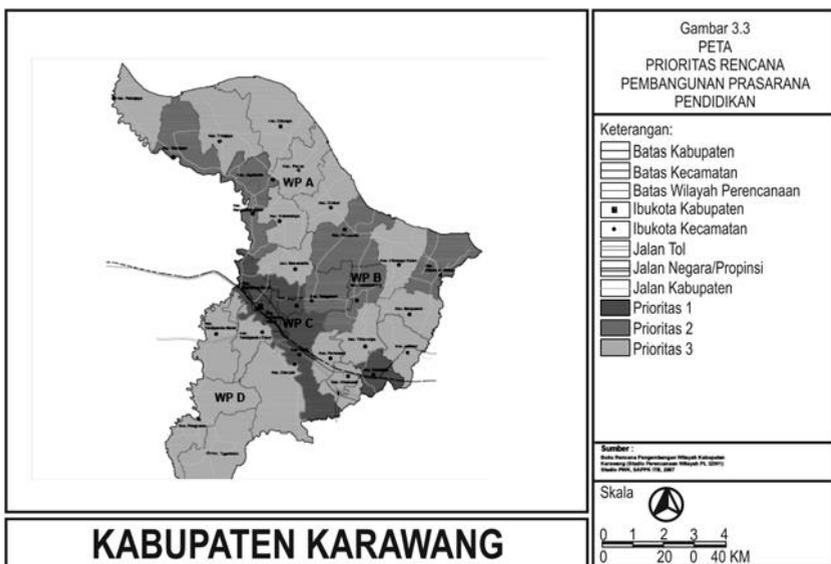
Kawasan lindung adalah kawasan yang tidak diperkenankan atau diperkenankan dengan syarat-syarat tertentu untuk dimanfaatkan sebagai kawasan budidaya.

Kawasan lindung ini terdiri atas:

- 1) kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya
- 2) kawasan perlindungan setempat
- 3) kawasan suaka alam, pelestarian alam, dan cagar budaya
- 4) kawasan rawan bencana alam
- 5) kawasan lindung geologi
- 6) kawasan lindung lainnya

Kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya terdiri atas kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, dan kawasan resapan air. Kriteria dari tiap kawasan lindung ini diatur dalam undang-undang.

Kawasan perlindungan setempat terdiri atas sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau, dan waduk serta kawasan terbuka hijau kota. Untuk kawasan-kawasan lindung lain, juga terdiri atas berbagai tipologi kawasan. Penentuan wilayah yang termasuk ke dalam setiap tipologi kawasan ditentukan berdasarkan kriteria yang ditetapkan. Misalnya kawasan hutan lindung ditetapkan berdasarkan kriteria kemiringan lereng paling sedikit 40%, ketinggian paling sedikit 2.000 meter d.p.l., jenis lahan, serta intensitas hujan.



Sumber: Studio Perencanaan Wilayah Prodi Planologi ITB, 2008

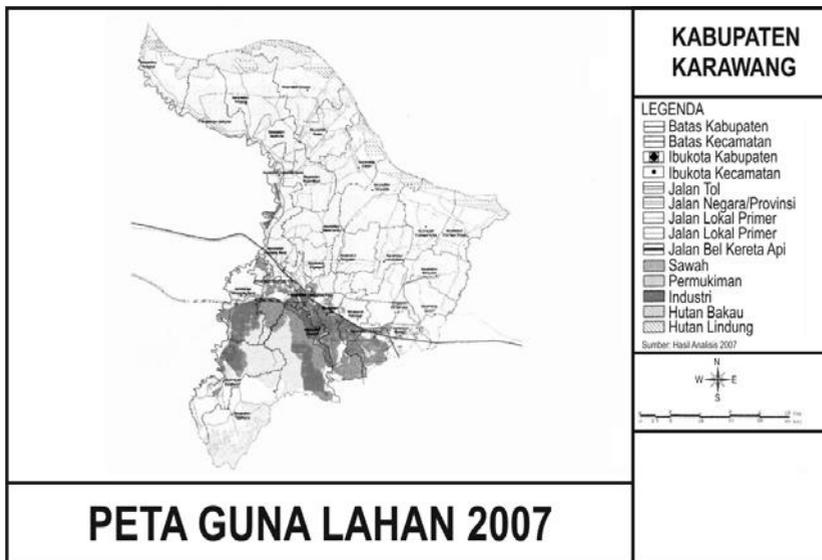
Gambar 2.8.
Contoh Peta Struktur Ruang

Kawasan budidaya adalah kawasan yang diperuntukan untuk digunakan, diolah serta dimanfaatkan untuk kegiatan ekonomi, sosial serta tempat hidup penduduk.

Kawasan budidaya terdiri atas kawasan budidaya:

- 1) Peruntukan hutan produksi
- 2) Peruntukan hutan rakyat
- 3) Peruntukan pertanian
- 4) Peruntukan perikanan baik darat maupun laut dikular hutan lindung
- 5) Peruntukan pertambangan
- 6) Peruntukan industri
- 7) Peruntukan pariwisata, baik yang mempunyai daya tarik wisata karena karunia Allah maupun buatan manusia
- 8) Peruntukan pemukiman yang dilengkapi prasarana serta sarana lingkungan serta tempat kerja
- 9) Peruntukan lainnya berupa tempat ibadah, pendidikan serta keamanan

Contoh dari peta pola ruang atau sering juga disebut sebagai peta guna lahan dapat dilihat pada Gambar 2.9 di bawah ini.



Sumber: Studio Perencanaan Wilayah 2008, Prodi PWK ITB

Gambar 2.9.
Contoh Peta Guna Lahan

Sama seperti dalam kawasan lindung, untuk penentuan kawasan- kawasan budidaya ini penentuannya berdasarkan kriteria yang telah ditentukan. Kawasan budidaya menggambarkan kegiatan yang dominan di kawasan itu. Dengan demikian, pada setiap kawasan budiaya masih dimungkinkan adanya penggunaan lainnya. Kawasan budidaya diciptakan untuk memudahkan pengelolaan kegiatan. Dengan demikian, di dalamnya tercakup juga penyediaan prasarana dan sarana, pelestarian lingkungan, dan sebagainya. (Pemerintah Republik Indonesia, 2008).



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan unsur-unsur pembentuk suatu wilayah!
- 2) Uraikan cakupan sumber daya alam yang menjadi unsur pembentuk wilayah!
- 3) Uraikan cakupan sumber daya buatan yang menjadi unsur pembentuk wilayah!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Suatu wilayah terbentuk oleh tiga unsur, yang mencakup sumber daya alam, sumber daya manusia serta sumber daya buatan.
- 2) Sumber daya alam merupakan dasar dari pengembangan wilayah. Sumberdaya alam yang baik, baik dilihat dari sudut klimatologi, topografi, hidrologi, jenis tanah, dan deposit mineral/bahan galian merupakan dasar yang menentukan suatu wilayah mempunyai potensi untuk dapat berkembang serta nyaman untuk dihuni, ataukah tidak.
- 3) Sumber daya buatan manusia terdiri atas dua bagian, yaitu struktur wilayah, berupa sistem kota serta sistem prasarana yang terdiri atas berbagai jenis prasarana seperti jaringan jalan darat, laut, udara, dan jaringan energi. Selain itu, juga terdapat pola ruang yang terdiri atas ruang kawasan nonbudidaya dan kawasan budidaya.



RANGKUMAN

Suatu wilayah terbentuk oleh tiga unsur. Unsur sumber daya alam, sumber daya manusia serta sumber daya buatan. Sumber daya alam merupakan dasar dari pengembangan wilayah. Sumber daya alam yang baik, baik dilihat dari sudut klimatologi, topografi, hidrologi, jenis tanah, dan deposit mineral/bahan galian merupakan dasar yang menentukan suatu wilayah mempunyai potensi untuk dapat berkembang serta nyaman untuk dihuni, atautakah tidak.

Sumber daya manusia menentukan, apakah sumberdaya alam yang tersedia tersebut dapat dimanfaatkan oleh manusia untuk peningkatan kesejahterannya yang menyebabkan suatu wilayah dapat berkembang, atau tidak. Sumber daya manusia ini dapat dilihat dari dua sudut. *Pertama* dari sudut jumlah serta strukturnya, *kedua* dari sudut kualitasnya. Agar suatu wilayah dapat berkembang, baik jumlah penduduknya maupun kualitasnya harus memadai.

Sumber daya buatan manusia, membantu manusia agar sumber daya alam tersebut dapat dimanfaatkan dengan seoptimal mungkin. Sumber daya buatan manusia ini juga terdiri atas dua bagian, yaitu struktur wilayah, berupa sistem kota serta sistem prasarana yang terdiri atas berbagai jenis prasarana seperti jaringan jalan darat, laut, udara, dan jaringan energi. Selain itu, juga terdapat pola ruang yang terdiri atas ruang kawasan nonbudidaya dan kawasan budidaya.

Ketiga unsur pembentuk wilayah tersebut bekerja saling mendukung sehingga didapatkan pengembangan wilayah yang sebaik mungkin.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

Petunjuk: untuk soal 1-3 pilihlah salah satu jawaban yang benar:

- 1) Sumber daya alam merupakan dasar dari pengembangan wilayah karena...
 - A. Sumber daya alam merupakan satu-satunya unsur pengembangan wilayah yang dapat menjadi dasar bagi pengembangan wilayah
 - B. Sumber daya alam dapat diolah oleh manusia sebagai sumber kehidupannya sehingga menentukan tingkat kesejahteraan manusia dan pengembangan wilayah

- C. Sumber daya alam memiliki berbagai kekayaan yang dapat diolah tanpa batas sehingga dapat mengembangkan suatu wilayah
 - D. Sumber daya alam menentukan tingkat kesejahteraan manusia yang hidup berdasarkan sumber daya alam tersebut.
- 2) Sumber daya manusia merupakan unsur yang sangat penting dalam pengembangan wilayah, karena:
- A. Manusia merupakan potensi yang sangat besar untuk dapat mengubah alam dan mengembangkan wilayah
 - B. Sumber daya manusia dapat mengolah sumber daya alam serta membangun sumber daya buatan untuk pengembangan wilayah
 - C. Manusia mengontrol sumber daya alam supaya dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk pengembangan wilayah
 - D. Sumber daya manusia dengan kuantitasnya yang banyak dapat menjadi tenaga kerja yang merupakan unsur yang sangat penting dalam pengembangan wilayah
- 3) Sumber daya buatan mempunyai karakteristik
- A. Karena sumber daya buatan adalah buatan manusia, maka sumber daya buatan dapat dibuat dalam jumlah yang tak terbatas
 - B. Sumber daya buatan kurang begitu penting dibandingkan dengan sumber daya alam yang menjadi dasar pengembangan wilayah
 - C. Sumber daya buatan terdiri atas struktur ruang dan pola ruang
 - D. Sumber daya buatan bersama dengan sumber daya manusia dapat mengendalikan sumber daya alam tanpa batas

Petunjuk: Untuk soal 4 -6 pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar, dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat.
 - B. Jika pernyataan benar, alasan benar, tetapi keduanya tidak menunjukkan sebab-akibat
 - C. Jika salah satu dari pernyataan itu salah
 - D. Jika kedua pernyataan salah.
- 4) Sumber daya alam merupakan dasar dalam pengembangan wilayah

SEBAB

Sumber daya alam terdiri atas unsur topografi, klimatologi, geologi, dan sebagainya.

- 5) Proyeksi penduduk dapat dilakukan dengan metode grafis, persamaan matematik linier, dan persamaan matematik bunga berganda

SEBAB

Ketiga metode tersebut sah, tinggal perencana yang menentukan metode yang tepat untuk diterapkan di wilayahnya

- 6) Penentuan pola ruang wilayah harus memenuhi kriteria bahwa apabila digambarkan dalam peta, peta tersebut menjadi peta yang artistik.

SEBAB

Pola ruang wilayah terdiri atas kawasan budi daya dan kawasan nonbudidaya

Petunjuk: Untuk soal 7-8, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
 B. Jika (1) dan (3) benar
 C. Jika (2) dan (3) benar
 D. Jika semua benar
- 7) Dua dari tiga unsur pembentuk wilayah adalah
 1. Sumber daya alam dan sumber daya lingkungan
 2. Sumber daya alam dan sumber daya buatan
 3. Sumber daya alam dan sumber daya manusia
- 8) Cara mencari kepadatan penduduk adalah
 1. Jumlah penduduk (satunya manusia), dibagi luas wilayah (satunya ha)
 2. Jumlah penduduk (satunya manusia), dibagi luas wilayah (satunya km²)
 3. Jumlah penduduk seluruh wilayah diambil rata-ratanya

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3

Isu dan Masalah dalam Perencanaan Wilayah

A. KESENJANGAN WILAYAH

Kesenjangan wilayah adalah perbedaan tingkat perkembangan antara satu wilayah dengan wilayah lainnya. Ukuran dari tingkat perkembangan ini dapat berbeda-beda. Sebagaimana dikatakan dalam Kegiatan Belajar 1, tujuan dari perencanaan wilayah adalah menciptakan kesejahteraan bagi penduduknya maka ukuran yang paling baik dari tingkat perkembangan ini adalah kesejahteraan penduduk. Kesejahteraan penduduk, secara sederhana dapat dinyatakan dengan besarnya pendapatan (*income*) penduduk. Dengan demikian, kesenjangan dapat dilihat dari perbedaan tingkat pendapatan penduduk. Apabila tingkat pendapatan penduduk antarwilayah yang satu dengan wilayah lainnya dalam suatu negara sangat berbeda-beda maka dikatakan kesenjangan wilayah di negara tersebut, tinggi. Akan tetapi, kadang-kadang data mengenai pendapatan penduduk ini sukar didapat. Bagi Indonesia, data yang paling mudah didapat karena selalu ada catatannya setiap tahun adalah data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), yaitu data mengenai semua nilai tambah dari setiap sektor produksi. Ini selalu dicatat, baik data untuk tiap daerah (setiap Provinsi, kadang-kadang untuk kabupatenpun ada datanya) per setiap sektor produksi. Apabila data PDRB setiap sektor produksi itu dijumlah, didapat PDRB total dari wilayah tersebut (BPS, 2009). Dengan demikian, suatu negara kesenjanganannya besar, apabila PDRB antarwilayah tersebut sangat berbeda-beda.

Ternyata, setiap negara berkembang termasuk Indonesia, mengalami masalah mengenai kesenjangan ini. Kesenjangan wilayah di negara berkembang terhitung besar, dan kecenderungannya setiap tahun sampai saat ini masih menunjukkan menaik. Bahwa kesenjangan wilayah itu besar dan selalu menaik, ada cara pengukurannya. Cara pengukuran ini diajukan oleh Williamson dengan mengajukan suatu indeks, sehingga indeks yang menunjukkan besarnya kesenjangan itu dinamakan indeks Williamson (Williamson, 1968).

Besarnya indeks ini dapat dihitung dari rumus Williamson di bawah ini.

$$vw = \frac{\sqrt{\frac{\sum (y_i - \bar{y})^2 f_i}{n}}}{\bar{y}}$$

Dimana:

- f_i = Penduduk daerah ke-i
- n = Penduduk nasional
- y_i = Pendapatan perkapita daerah ke-i
- \bar{y} = Pendapatan perkapita rata-rata

Jadi, untuk menghitung berapa besarnya indeks Williamson ini harus diketahui:

1. besarnya pendapatan tiap wilayah ($= y_i$, dimana i berjalan dari 1, 2, 3 yaitu wilayah no. 1, 2, 3.....sampai n , yaitu wilayah ke n) di dalam suatu negara. Jika data pendapatan tidak ada, dapat diganti dengan data PDRB
2. Jumlah penduduk tiap wilayah f_i di dalam negara tersebut sama dengan y , f_i ini juga berjalan dari 1 sampai n .

Data ini kemudian disusun dalam satu tabel. Tabel tersebut tersusun dari kolom-kolom yaitu kolom Y_i , kolom Y_i dikurangi Y rata2, kolom f_i/n , serta kolom y_i dikurangi y rata-rata, serta kolom kuadrat dari y_i dikurangi y rata2. Dari kolom-kolom tersebut dapat dihitung besarnya \sum dari kolom tersebut, kemudian ditarik akarnya dan dibagi dengan y rata.-rata. Inilah indeks Williamson. Selain dipakai untuk melihat kesenjangan wilayah di dalam suatu negara, indeks Williamson ini dapat juga dipakai untuk melihat kesenjangan antar subwilayah di dalam suatu wilayah.

Dari perhitungan berbagai negara, Williamson dapat menyimpulkan bahwa apabila suatu negara belum berkembang, kesenjangan wilayah di dalam negara itu rendah, atau dapat dikatakan bahwa perkembangan merata di seluruh negara. Makin negara tersebut berkembang, kesenjangan akan semakin membesar, dan kemudian mencapai puncak, dan setelah itu menurun lagi, yang berarti bahwa perkembangan negara tersebut boleh dikatakan merata di seluruh wilayahnya. Jadi, baik pada awal perkembangan maupun pada waktu suatu negara sudah berkembang sepenuhnya, keadaan negara boleh dikatakan sama-sama merata. Bedanya adalah pada awal

perkembangan, negara tersebut sama merata miskinnya, pada waktu negara sudah berkembang penuh, negara tersebut sama merata makmurnya. Pada waktu negara sedang dalam proses pembangunan maka terjadi kesenjangan wilayah. Itulah sebabnya di negara-negara berkembang kesenjangan wilayah selalu besar. Apabila digambarkan dalam grafik, grafik kesenjangan wilayah tersebut terlihat seperti gambar di bawah ini



Yang menjadi pertanyaan, adalah kapan puncak dari kesenjangan tersebut tercapai sehingga kesenjangan dapat menurun. Untuk ini Williamson tidak dapat menerangkannya. Dari berbagai negara yang Williamson hitung nilai Vw-nya, ternyata banyak negara berkembang yang dari tahun ketahun Vw-nya terus membesar dan belum menurun saja. Penelitian atas Indonesia dari Nurzaman (Nurzaman, 2002), juga menunjukkan bahwa sejak tahun 1975 sampai dengan tahun 1996, nilai Vw terus membesar. Walaupun tidak ada perhitungan Vw masa kini, akan tetapi kalau melihat gejalanya, kemungkinan besar, kesenjangan wilayah juga tetap besar.

Uraian di atas menunjukkan, bahwa Williamson dapat menunjukkan dengan angka besarnya kesenjangan serta apabila angka kesenjangan ini dihitung dari tahun ketahun, terlihat perkembangannya. Akan tetapi, kesenjangan terjadi, tidak dapat diterangkan oleh Williamson. Yang dapat menerangkan kesenjangan terjadi adalah Hirschman. Menurut Hirschman, di seluruh bagian dunia ini, selalu terdapat wilayah maju, yang oleh Hirschman diberi istilah wilayah Utara (U), dan wilayah yang belum maju yang oleh Hirschman diberi istilah wilayah Selatan (S). Karena sudah maju, wilayah U aktifitas ekonomi utamanya adalah industri, perdagangan serta jasa. Wilayah S yang belum maju, aktifitas utamanya adalah pertanian, pertambangan, kehutanan, serta sektor-sektor primer lainnya. Antara U dan S terjadi interaksi, di antaranya dalam bentuk perdagangan. U membeli dari S bahan

mentah untuk industrinya, seperti barang tambang, hasil pertanian (karet, kopi, dan lain-lain). Oleh U barang-barang ini diolah menjadi hasil industri misalnya bijih besi dan batubara menjadi besi baja. Karet menjadi berbagai alat kedokteran dari karet, pelapis jas hujan, dan lain-lain. Harga hasil industri ini lebih mahal dari harga barang mentahnya. Sebagian dari industri ini dibeli oleh S. Jadi dengan demikian, S menjual barangnya dengan harga yang murah, dan membeli hasil industri dari U dengan harga yang lebih tinggi. Jadi, S berada dalam keadaan yang merugi. Efek yang merugikan ini dinamakan *polarization effect* (efek pengkutuban). Kalau S terus menerus dalam kondisi yang merugi (atau *polarization effect* terus menerus bekerja) maka kesenjangan akan terjadi dan semakin besar. Dengan kata lain, S makin tertinggal dari U (Hirschman, 1968).

Akan tetapi, Hirschman juga mengatakan, bahwa disamping *polarization effect* terjadi juga *trickling down effect*. *Trickling down effect* terjadi kalau misalnya, karena U merupakan wilayah yang berkembang, upah di U pun lebih besar dari di S dan harga lahan di U, makin lama makin mahal. Akibatnya, ongkos produksi di U akan tinggi. Hal ini menyebabkan bahwa S berusaha membangun industri sendiri agar tidak membeli hasil industri U yang semakin mahal. Karena S belum berkembang, upah di S masih murah, harga lahanpun masih murah. Jadi, industri di S harganya bisa lebih murah dari di U sehingga makin lama industri di S makin maju dan S makin berkembang (Hirschman, 1968).

Bekerjanya *polarization effect* dan *trickling down effect* inilah yang menyebabkan adanya kesenjangan, yang kalau menurut Williamson, pada awalnya membesar (karena *polarization effect* yang lebih besar dari *trickling down effect*) dan kemudian menjadi mengecil (karena *trickling down effect* lebih besar dari *polarization effect*). Hal ini sudah terbukti terjadi di negara maju.

Sayangnya, hal tersebut tidak selamanya terjadi. Di negara berkembang, kesenjangan wilayah terus menerus membesar. Bukan itu saja, kesenjangan antara negara maju dengan negara berkembangpun makin lama makin besar. Alasan hal tersebut terjadi, lebih jauh diterangkan oleh Myrdal. Sama dengan Hirschman, Myrdalpun percaya akan adanya aliran yang menguntungkan U, walaupun Myrdal memberi istilah yang lain, yaitu *backwash effect*. *Effect* yang menguntungkan S oleh Myrdal diberi nama *spread effect*. Kata Myrdal, kedua efek itu bekerja di dalam kaitan antara U dan S. Akan tetapi, berbeda dengan Hirschman yang optimis bahwa suatu kali *trickling down effect* akan

mengalahkan *polarization effect*, Myrdal pesimis akan hal ini. Bahkan Myrdal memperkenalkan istilah lain yaitu *cummulative causation effect*. *Cummulative causation effect* terjadi sebagai contoh karena industri di U mendapat keuntungan yang besar, dia makin lama makin besar. Karena makin besar, dia dapat bekerja dengan lebih efisien. Karena bekerja lebih efisien, dia dapat mengembangkan lagi industri lainnya. Demikian seterusnya, sehingga U makin lama makin berkembang oleh berbagai industri dan aktifitas lainnya. S makin lama makin tertinggal sehingga kesenjangan makin lama makin besar. Kelihatannya teori Myrdal ini yang lebih tepat untuk menggambarkan keadaan kesenjangan di negara berkembang (Hilhorst, 1992).

Jika demikian keadaannya maka pemerintah di negara berkembang harus berusaha keras untuk mengurangi kesenjangan ini karena seandainya kesenjangan yang makin lama makin besar maka akan makin sukar mengembangkan wilayah tertinggal untuk mengejar ketinggalannya. Contohnya adalah di Indonesia. Kesenjangan antara wilayah-wilayah maju di Jawa dan beberapa bagian dari Sumatera dengan wilayah-wilayah lain yang kurang maju di luar Jawa terutama di Indonesia timur makin lama makin besar sehingga akan makin sukar mengembangkan wilayah tertinggal tersebut untuk mengejar ketinggalannya.

Akan tetapi, sudah tentu hal ini tidak dapat dibiarkan terjadi terus menerus. Harus ada cara mengatasinya. Salah satu cara mengatasinya adalah sebagaimana yang diusulkan oleh Nurzaman adalah mencari sektor ekonomi yang memberi pengaruh untuk memperbesar kesenjangan serta sektor ekonomi yang memperkecil kesenjangan. Menurut penelitian Nurzaman, ternyata sektor bangunan dan konstruksi (*real estate*, pembangunan prasarana, dan sebagainya), perbankan, dan sektor-sektor lain yang biasa berkembang di kota besar, memberi pengaruh untuk memperbesar kesenjangan. Sektor-sektor peranian bahan makanan, perkebunan, peternakan, pertambangan, dan sektor lain yang merupakan sektor primer, memberi pengaruh untuk memperkecil kesenjangan. Sektor inilah yang direkomendasikan untuk mendapat prioritas perkembangan. Walaupun untuk sektor pertambangan, serta migas dan olahannya harus dilakuakn secara hati- hati karena betul kalau dilihat dari sudut PDRB sektor tersebut memperkecil kesenjangan, akan tetapi dilihat dari sudut kesejahteraan penduduk, belum tentu. Sektor-sektor tersebut dapat memperkecil kesenjangan karena lokasi dari sektor tersebut (kecuali pertambangan yang bahkan lokasinya justru

biasanya terdapat di wilayah yang masih belum berkembang) dapat tersebar merata di seluruh negara sehingga dapat memperkecil kesenjangan berbeda dengan sektor-sektor yang memperbesar kesenjangan sebagaimana disebutkan di atas. (Nurzaman,2002).

Hal itu juga harus dipikirkan, lokasi dari perkembangan tersebut. Perkembangan yang terlalu terpusat di wilayah-wilayah maju akan memperbesar kesenjangan.

Yang diusulkan Nurzaman tersebut sebetulnya hanyalah hal teknis. Hal yang lebih mendasar adalah sebetulnya mengubah konsep pembangunan dari "Pembangunan dari Atas" (*Top-down Development*) yang memprioritaskan perkembangan pada sektor maju di wilayah yang telah maju pula, ke konsep "Pembangunan dari Bawah" (*Bottom-up Development*) yang membangun secara merata bahkan diutamakan pada wilayah yang lebih tertinggal pada sektor-sektor yang merata pula.

B. KEMISKINAN

Kemiskinan merupakan salah satu masalah besar di dalam perencanaan wilayah, sebagaimana dikatakan dalam tujuan perencanaan wilayah yang dipaparkan dalam Kegiatan Belajar I, salah satu tujuan utama perkembangan wilayah adalah kesejahteraan yang seluas-luasnya bagi penduduk, baik secara lahiriah maupun batiniah. Apabila masih terdapat kemiskinan, berarti paling sedikit kesejahteraan lahiriah belum tercapai. Jadi, tujuan perencanaan wilayah masih belum tercapai.

Indikator dari kemiskinan dinyatakan dengan Garis Kemiskinan (GK). GK ini terdiri atas dua komponen, yaitu Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Bukan Makanan (GKBM). GKM adalah besarnya pengeluaran untuk pemenuhan bahan makanan, yang dihitung setara minimal sebesar 2100 kalori per orang per hari. Ini meliputi kebutuhan akan beras, minyak, gula, tempe, tahu, dan lain-lain yang terdiri atas 52 komoditi. GKBM adalah pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan bukan makanan seperti perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan, yang terdiri atas 51 jenis komoditi di daerah perkotaan dan 47 komoditi di daerah pedesaan. GK adalah gabungan dari kedua komponen tersebut. Pengeluaran untuk semua pemenuhan kebutuhan itu ditentukan oleh BPS pada bulan Maret 2007 sebesar Rp.166.697,- per kapita per bulan dan mulai pada bulan Maret 2006 naik menjadi Rp.182.626,- per kapita per bulan. Karena inflasi, sudah pasti

pada tahun-tahun sebelumnya, nilai ini lebih kecil. Apabila pengeluaran seseorang berada di bawah GK ini maka orang tersebut terhitung miskin (BPS, 1 Juli 2008).

Dengan cara itu maka BPS dapat menghitung jumlah banyaknya penduduk miskin di Indonesia. Menurut perhitungan BPS, jumlah penduduk miskin di Indonesia dapat dilihat pada Tabel 2.3 .

Dari tabel tersebut terlihat, bahwa angka kemiskinan di Indonesia masih sangat besar. Kecuali tahun 1996, semua lebih besar dari 10% (dua digit). Hal ini sudah tentu merupakan masalah dalam perencanaan wilayah di Indonesia. Dari tabel tersebut terlihat bahwa kemiskinan di pedesaan selalu lebih besar daripada di perkotaan. Ini juga merupakan masalah karena penduduk desa akan lebih tertarik untuk pindah ke kota karena kota menjanjikan kehidupan yang lebih baik.

Dari tabel tersebut terlihat bahwa angka kemiskinan fluktuatif yaitu angka kemiskinan ini naik turun dan tidak menunjukkan kecenderungan atau *trend* tertentu. Berdasarkan kesimpulan BPS, ternyata hal ini terjadi karena kemiskinan, terutama faktor GKM sangat dipengaruhi oleh harga beras. Apabila harga beras turun maka tingkat kemiskinan akan menurun. Sebaliknya, apabila harga beras naik (baik di pedesaan maupun di perkotaan) maka angka kemiskinan akan naik.

Tabel 2.3.
Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia 1996-2007

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta)			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1996	9,42	24,59	34,01	13,39	19,78	17,47
1998	17,60	31,90	49,50	21,92	25,72	24,23
1999	15,64	32,33	47,97	19,41	26,03	23,43
2000	12,30	26,40	38,70	14,60	22,38	19,14
2001	8,60	29,30	37,90	9,76	24,84	18,41
2002	13,30	25,10	38,40	14,46	21,10	18,20
2003	12,20	25,10	37,30	13,57	20,23	17,42
2004	11,40	24,80	36,10	12,13	20,11	16,66
2005	12,40	22,70	35,10	11,68	19,98	15,97
2006	14,49	24,81	39,30	13,47	21,81	17,75
2007	13,56	23,61	37,17	12,52	20,37	16,58

Sumber: BPS, Berita Resmi Statistik no. 37/07/tahun XI, 1 Juli 2008

Pada tahun 2006 faktornya lain lagi. Pada tahun tersebut angka kemiskinan meningkat karena pada tahun tersebut harga BBM dinaikan. Harga kebutuhan pokok yang lainnyapun meningkat. Dengan demikian, makin banyak penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan sehingga angka kemiskinan naik. Dengan demikian terlihat bahwa kehidupan penduduk Indonesia terutama penduduk yang berada di sekitar garis kemiskinan, kesejahterannya sangat labil. Terjadi perubahan sedikit saja pada ekonomi Indonesia, misalnya BBM naik, panen gagal, atau ada bencana maka angka kemiskinan dengan cepat naik. Jika terjadi krisis besar seperti krisis multidimensi pada akhir tahun 1997. Seperti terlihat pada tabel, angka kemiskinan melonjak dari 9,42 pada tahun, menjadi 17,60 pada tahun 1998.

Selain dari angka kemiskinan secara umum, BPS juga menyediakan data mengenai mengenai ke dalaman kemiskinan disebut sebagai Indeks Ke dalaman Kemiskinan dan Kearifan Kemiskinan disebut Indeks Kearifan Kemiskinan. Ternyata kedua indeks tersebut dari tahun 2007 ke tahun 2008 mengalami penurunan, Indeks Kedalaman Kemiskinan menurun dari 2,99 menjadi 2,77 dan Kearifan Kemiskinan menurun dari 0,84 menjadi 0,76. Hal ini menunjukkan bahwa keadaan kemiskinan menjadi bertambah baik. Artinya, walaupun tetap berada di bawah garis kemiskinan, akan tetapi jaraknya dari garis kemiskinan menjadi bertambah kecil. Sama seperti angka kemiskinan pada umumnya, baik Indeks Kedalaman Kemiskinan maupun Indeks Kearifan Kemiskinan lebih tinggi di perdesaan daripada di kota. Hal ini menunjukkan bahwa kemiskinan di perdesaan keadaannya lebih parah daripada di perkotaan (BPS, 1 Juli 2008).

Dari data serta analisis yang dilakukan BPS tersebut terlihat bahwa kesejahteraan penduduk di perdesaan lebih rendah daripada di perkotaan. Dari data tersebut menunjukkan bahwa keadaan kesejahteraan ini sangat labil. Terdapat gangguan sedikit saja pada ekonomi Indonesia, angka kemiskinan langsung naik. Sebaliknya, apabila keadaan ekonomi membaik sedikit saja, misalnya harga beras turun maka angka kemiskinan juga menurun, termasuk kemiskinan di perdesaan. Hal ini terjadi karena petani di perdesaan, pada waktu panen biasa menjual sebagian berasnya untuk menutupi ongkos-ongkos produksi dan kemudian setelah beras persediaannya habis, biasanya pada waktu musim tanam, harga beras sedang tinggi petani kembali membeli beras. Menurut laporan BPS tersebut kemiskinan menurun apabila tingkat pengangguran juga menurun (BPS, 1 Juli 2008).

Dengan demikian, hal yang harus dilakukan para perencana untuk memecahkan masalah ini. Karena kemiskinan sebagian besar terjadi di perdesaan maka perhatian terhadap kawasan perdesaan harus lebih besar. Kestabilan dalam bertani harus tetap dijaga, jangan sampai harga komoditas pertanian terlalu bergejolak. Harga komoditas pertanian yang terlalu bergejolakpun akan mempengaruhi angka kemiskinan di kota karena komponen harga beras merupakan salah satu komponen penting dalam menentukan GK. Agar perdesaan dapat berkembang dengan stabil dan mantap maka konsep pembangunan yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah konsep yang lebih berpihak pada pembangunan perdesaan seperti yang juga telah diberikan dalam mengatasi kesenjangan wilayah, misalnya mengubah konsep pembangunan yang *Top-down* menjadi konsep pembangunan yang *Bottom-up*. Angka kemiskinan tergantung pada besarnya angka pengangguran. Dengan demikian, perencana harus berusaha lebih keras dalam mengatasi pengangguran ini. Salah satunya adalah dengan menggalakkan perkembangan usaha-usaha mikro, kecil, dan menengah, karena terbukti usaha-usaha tersebut cukup ampuh di dalam menciptakan lapangan kerja. Dengan demikian, sekali lagi ditekankan, perlunya konsep pengembangan yang lebih berpihak kepada rakyat seperti konsep pengembangan yang *Bottom-up* tersebut.

C. SUMBER DAYA ALAM DAN LINGKUNGAN

Sumber daya alam dan lingkungan juga merupakan isu atau permasalahan yang penting dalam perencanaan wilayah karena sumber daya alam ini, walaupun di Indonesia sering terdapat dalam jumlah yang melimpah, tetap penggunaannya harus dilaksanakan dengan hati-hati. Sumber daya alam terbagi dalam dua golongan besar. Sumber daya alam yang dapat diperbaharui (*renewable resource*) serta sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*non-renewable resource*). Sumber daya alam yang dapat diperbaharui, secara teoritis tidak akan habis-habis karena sumber daya alam tersebut dapat berkembang biak atau tumbuh kembali. Contohnya, ikan di laut atau pohon di hutan. Ikan di laut selalu berkembang biak sehingga kalaupun ikan ditangkap, akan ada ikan baru yang menggantikan ikan yang ditangkap tersebut. Demikian juga dengan pohon di hutan. Akan tetapi, apabila penanganannya tidak hati-hati maka sumber daya yang dapat diperbaharukan ini juga akan punah. Contohnya mengenai ikan di laut,

apabila penangkapannya melebihi kemampuan ikan tersebut berkembang biak maka ikan pun akan punah. Hal yang sama dengan pohon di hutan. Apabila tidak ada penanaman kembali atau memberi kesempatan agar hutan itu secara alamiah pulih maka hutanpun akan rusak. Jadi, sekaya apa pun sumber daya alam, pengambilannya dari alam, harus dilakukan secara hati-hati.

Suatu contoh dari pemanfaatan sumber daya alam terbarukan yang dilakukan dengan tidak hati-hati adalah pengambilan kayu di hutan-hutan Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Papua yang tanpa memperhatikan kelangsungan lingkungan. Akibatnya, terasa oleh semua dalam berbagai bencana seperti kebakaran hutan penggundulan hutan yang menyebabkan banjir, longsor, kenaikan suhu, serta habisnya persediaan kayu baik untuk keperluan masa kini maupun mendatang.

Hal ini terlebih-lebih berlaku bagi sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharukan seperti barang tambang. Setelah ditambang maka persediaan bahan tambang tersebut akan habis. Jadi, harus ada pertimbangan-pertimbangan yang matang di dalam memanfaatkan sumber daya alam tersebut.

Pemikiran tersebut menjadi penting karena manusia hidup bukan hanya untuk dirinya sendiri. Manusiapun mempunyai keturunan yang hidup di masa depan. Merekapun berhak untuk dapat hidup sejahtera. Dengan demikian, dalam memanfaatkan sumber daya alam ini, harus dipegang prinsip yang keberlanjutan dalam pembangunan. Yang dimaksud dengan keberlanjutan dalam pembangunan, dinyatakan antara lain oleh *World Commission on Environment and Development* yang merupakan salah satu badan PBB, bahwa:

”Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi masa kini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang memenuhi kebutuhannya” (Berke, 2006).

Konsep di atas harus benar-benar dipatuhi, apalagi kalau mengingat, bahwa pada saat ini, sudah lebih dari separuh sumber daya, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan sudah habis dipakai. Pemanfaatan sumber daya pada saat ini memiliki laju yang lebih besar daripada jaman dulu (Pearce, 1990).

Dengan mengingat pada hal tersebut maka terdapat pemikiran yang berpendapat bahwa sumber daya alam beserta lingkungan haruslah dipelihara

semaksimal mungkin. Aliran ini menganut paham untuk mempreservasi (mempertahankan kelangsungan) dari lingkungan secara ekstrim. Manusia hanya boleh mengambil dari lingkungan dengan sangat minimal. Paham ini disebut sebagai paham *Deep Ecology*. Paham ini adalah sebagai reaksi atas paham yang banyak dianut pada pertengahan sampai mendekati akhir abad 20, yang berpendapat bahwa sumber daya alam haruslah dimanfaatkan seluas-luasnya untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi. Paham ini bersifat sangat eksploratif terhadap sumber daya alam. Jadi, demi kepentingan ekonomi, sumber daya alam boleh dimanfaatkan secara habis-habisan. Paham ini disebut sebagai paham *Extreme Cornucopian*. Sudah tentu, kedua paham tersebut tidaklah tepat.

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan mengorbankan sumber daya alam akan menyebabkan banyak bencana baik di masa kini maupun untuk masa datang. Pemanfaatan sumber daya alam yang sangat minimal, juga akan menghambat perkembangan ekonomi dan kehidupan manusia. Dengan demikian, munculah paham yang lebih lunak, baik yang berasal dari *Deep Ecology*, maupun yang berasal dari *Extreme Cornucopian*. Paham yang berasal dari *Deep Ecology* disebut paham *Communist*, yang tetap berpendapat bahwa preservasi itu tetap perlu. Pertumbuhan ekonomi juga perlu. Dengan demikian, dalam merencanakan pertumbuhan ekonomi, pembatas-pembatas (*constraints*) dari lingkungan harus tetap diperhatikan. Jangan sampai pertumbuhan ekonomi dapat merugikan lingkungan. Paham yang berasal dari *Extreme Cornucopian* disebut sebagai paham *Accommodating*. Paham ini berpendapat bahwa konservasi lingkungan memang diperlukan, akan tetapi disertai dengan manajemen pembangunan sehingga perkembangan ekonomi dapat berlangsung terus sesuai kebutuhan manusia (Perace, 1990).

Kelihatannya kedua paham yang berada di tengah tersebut yang merupakan paham yang merupakan kompromi dari dua paham yang ekstrim merupakan paham yang lebih dapat diterima.

Indonesia, saat inipun sudah menyadari akan pentingnya faktor pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan di dalam perkembangan ekonomi. Hal ini terlihat di dalam Undang-undang nomor 26 tahun 2007 mengenai Penataan Ruang.

Dalam Undang-undang tersebut, dinyatakan bahwa pola ruang terbagi atas kawasan nonbudi daya dan kawasan budidaya. Dalam perencanaan ruang, kawasan nonbudidaya harus ditentukan terlebih dahulu, dan baru yang

lainnya boleh dibagi-bagi dalam berbagai kawasan budi daya. Dalam suatu sistem Wilayah Aliran Sungai, luas kawasan nonbudi daya ini minimal harus mencapai luas 30 % dari seluruh luas. Keadaan morfologi, topografi, dan berbagai unsur sumber daya alam ini tidak seragam untuk seluruh wilayah, sehingga penentuan kawasan nonbudidaya atau kawasan lindung inipun tidak dapat seragam. Suatu kabupaten yang wilayahnya secara umum mempunyai topografi yang tinggi, lereng yang terjal, dan sebagainya, dapat saja kawasan lindungnya atau kawasan nonbudidayanya ditetapkan 60-sampai70% dari seluruh luas kabupaten. Akan tetapi, kabupaten di daerah hilirnya karena keadaan alamnya lebih tepat untuk menjadi kawasan budidaya, dapat saja, kawasan nonbudi dayanya mungkin hanya 10% dari seluruh luas kabupaten. Wilayah hilir diharuskan memberikan kompensasi terhadap wilayah hulu karena kabupaten yang berada di hulu tersebut memelihara lingkungan yang hasilnya juga dinikmati oleh wilayah hilirnya (Pemerintah Republik Indonesia, 2007).

D. PENDEKATAN SISTEM DALAM PERENCANAAN WILAYAH

Suatu wilayah tidak dapat berdiri sendiri. Wilayah berhubungan dengan wilayah lainnya karena wilayah memerlukan wilayah lain. Wilayah memerlukan wilayah lainnya untuk memasarkan hasil produksinya yang berlebih. Sebaliknya, wilayah juga membutuhkan wilayah lain untuk mendapatkan produksi lain yang di wilayahnya kurang atau tidak dapat dihasilkan. Misalnya, wilayah yang mempunyai deposit mineral yang banyak, akan menghasilkan barang tambang yang tidak mungkin dihabiskan hanya untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Sebaliknya, wilayah tersebut tidak subur, wilayah tersebut harus mengimpor keperluannya akan produk pertanian baik pertanian bahan makanan, maupun pertanian lainnya misalnya bambu atau kayu untuk bahan bangunan. Bahkan, untuk wilayah yang relatif dapat memenuhi sendiri kebutuhan fisiknya, wilayah tersebut pun masih tergantung pada wilayah lain misalnya untuk kebutuhan pendidikan, dan kesehatan.

Selain dari satu wilayah tidak dapat berdiri sendiri, bagian-bagian dari wilayah itupun (subwilayah), masing-masing tidak dapat berdiri sendiri. Sama dengan satu wilayah harus berhubungan dengan wilayah lainnya, satu subwilayah di dalam satu wilayah pun, harus berhubungan dengan sub-wilayah sub-wilayah lainnya.

Aktivitas yang terdapat di dalam satu wilayahpun, masing-masing tidak dapat berdiri sendiri. Aktifitas pertanian misalnya, tidak dapat berdiri sendiri karena aktivitas ini memerlukan masukan (*input*) dari aktifitas lainnya, misalnya memerlukan pupuk yang berasal dari aktifitas industri. Aktivitas pertanian ini memerlukan aktifitas perdagangan untuk memasarkan hasil-hasil pertaniannya, memerlukan aktifitas transportasi untuk mengangkut hasil pertaniannya, misalnya dari ladang ke pasar. Demikian juga dengan aktifitas lainnya.

Jadi, wilayah beserta sub-sub wilayahnya serta aktifitas-aktifitas tersebut semua kait terkait. Karena kaitan-kaitan ini mempunyai makna, tidak terkait demikian saja maka wilayah, subwilayah serta aktifitas yang ada di dalamnya semuanya merupakan satu sistem. Maksud dari sistem adalah:

”Satu set dari objek yang bersama dengan interaksi yang terdapat di dalam objek tersebut serta ciri-cirinya” (Chadwick, 1972).

Jadi, suatu sistem harus mempunyai objek. Dalam perencanaan wilayah, objek adalah subwilayah-subwilayah serta semua aktivitasnya, baik aktivitas ekonomi maupun sosial yang terdapat di dalam wilayah tersebut. Interaksi adalah kaitan yang terdapat antarobyek tadi, seperti contoh di atas, kegiatan pertanian mempunyai kaitan dengan kegiatan industri. Ciri adalah hal yang menunjukkan cara pandang pihak lain terhadap salah satu obyek. Misalnya, dilihat dari sudut aktivitas pertanian, industri adalah penyedia salah satu bahan pertanian, yaitu pupuk. Dilihat dari pandangan penduduk, industri adalah penyedia lapangan kerja, dan sebagainya.

Jadi, suatu wilayah adalah suatu sistem. Sebagai suatu sistem, bagian-bagian dari wilayah, yaitu obyek di dalam wilayah tersebut, tidak dapat dipandang berdiri sendiri. Pertanian, tidak dapat dipandang berdiri sendiri, tetapi harus dalam interaksinya dengan industri, dengan perdagangan. Demikian juga aktifitas lainnya dan subwilayah- subwilayah. Jadi, semua harus dipandang sebagai satu kesatuan yang masing-masing saling berinteraksi. Interaksi ini ditentukan oleh ciri dari tiap obyek tersebut. Pandangan yang melihat wilayah sebagai sistem yang saling terkait ini disebut sebagai pandangan yang komprehensif (*comprehensive*).

Dalam perencanaan wilayah, wilayah dipandang sebagai satu kesatuan yang secara komprehensif untuk dikembangkan sehingga mencapai tujuan tertentu. Dari berbagai definisi tujuan wilayah sebagai yang telah dibahas dalam Pokok Bahasan I, secara umum tujuan perencanaan wilayah adalah

mencapai keadaan yang lebih baik dari keadaan sekarang. Dengan demikian, dipandang sebagai satu kesatuan yang komprehensif maka tujuan yang ingin dicapai adalah mencapai hasil yang lebih baik daripada apabila wilayah tidak dipandang sebagai satu sistem. Dengan pandangan sebagai satu sistem ini, hasil dari keseluruhan sistem harus lebih besar daripada kalau tiap obyek dalam sistem mencapai tujuannya sendiri-sendiri. Dengan contoh yang sederhana dapat digambarkan sebagai berikut. Apabila obyek A direncanakan sendiri maka hasilnya adalah 2. Demikian juga dengan obyek B serta C. Akan tetapi, apabila A, B dan C direncanakan secara komprehensif dalam satu sistem penjumlahan hasilnya bukanlah 6 akan tetapi lebih besar dari 6, misalnya 8. Hal ini dapat terjadi karena dengan dipandang sebagai satu sistem, seluruh sistem dapat berjalan dengan efisien daripada kalau direncanakan berjalan sendiri-sendiri. Sebagai contoh, apabila perencanaan industri terpisah dari perencanaan pertanian, mungkin saja kawasan pertanian kena limbah industri sehingga hasil dari pertanian tidak optimal atau bahkan terganggu. Akan tetapi apabila direncanakan bersama-sama, kerusakan dari limbah dapat dihindari bahkan dapat memberikan keuntungan, misalnya pekerja industri dapat dengan mudah membeli hasil pertanian dari kawasan pertanian untuk melengkapi kebutuhan bahan makanannya. Perencanaan yang seperti ini, disebut pula sebagai perencanaan yang sinergis.

Dalam perencanaan wilayah, pekerjaan memandang obyek-obyek dalam sistem ini dilakukan oleh Bappeda (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah), baik Bappeda Provinsi maupun Bappeda Kabupaten atau Kota. Perencanaan tiap obyek sendiri, misalnya perencanaan sektor pertanian, dan sektor industri, dilakukan oleh OPD atau Dinas-Dinas yang berada di daerah.

Dengan berlakunya Otonomi Daerah, masalah sistem dalam perencanaan ini sekarang mendapat tantangan karena daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus urusan di dalam daerahnya sendiri. Walaupun oleh UU no. 26 tahun 2007 sudah diatur bahwa jika diperlukan dapat dilakukan koordinasi antardaerah serta dengan daerah yang lebih luas (misalnya Kabupaten dengan Provinsi), koordinasi ini sering tidak berjalan dengan baik. Koordinasi antara proyek-proyek yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dengan Proyek-proyek terkait di daerah sering kali kurang berjalan dengan baik. Hal ini merupakan tantangan yang harus dihadapi bersama.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Sebutkan beberapa isu dalam perencanaan wilayah di Indonesia!
- 2) Mengapa kesenjangan wilayah di negara berkembang berbeda karakteristiknya dengan di negara maju?
- 3) Jelaskan mengapa masalah kemiskinan menjadi masalah sangat kompleks di Indonesia!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Di antara berbagai isu tersebut, menarik untuk disimak adalah masalah kesenjangan wilayah, masalah kemiskinan, masalah sumber daya alam dan lingkungan, serta masalah sistem di dalam perencanaan.
- 2) Kesenjangan wilayah menjadi masalah yang umum terjadi di negara berkembang, dan menunjukkan kecenderungan yang semakin membesar. Hal inilah yang membedakannya dengan di negara maju yang polanya adalah kesenjangan naik kemudian mencapai puncak, dan terus menurun.
- 3) Masalah kemiskinan merupakan masalah yang sangat kompleks karena banyak faktor yang memengaruhinya: ketidakstabilan produksi pangan, ketidakstabilan kebijakan pemerintah, misalnya kenaikan harga BBM, konsep perencanaan yang tidak tepat, misalnya yang lebih menitik-beratkan pada pengembangan industri di wilayah-wilayah yang sudah maju, daripada membangun dari bawah dengan menguatkan dulu struktur dasar ekonomi seperti pertanian dan usaha kecil/menengah.



RANGKUMAN

Dalam perencanaan wilayah, terutama perencanaan wilayah di Indonesia, terdapat beberapa isu atau masalah utama yang harus dihadapi. Di antara semua isu tersebut menarik untuk disimak adalah masalah kesenjangan wilayah, masalah kemiskinan, masalah sumber daya alam dan lingkungan, serta masalah sistem di dalam perencanaan.

Masalah kesenjangan wilayah menarik untuk dibahas karena kesenjangan wilayah merupakan gejala yang umum terjadi di negara berkembang. Bagi negara yang baru berkembang saat ini, kesenjangan ini menjadi masalah karena di negara-negara yang telah maju, setelah kesenjangan naik kemudian mencapai puncak, dan terus menurun. Bagi negara berkembang, hal tersebut ternyata sangat sukar terjadi. Dengan demikian, kesenjangan makin lama semakin besar. Hal inilah yang menjadi masalah besar di negara berkembang.

Isu atau masalah kedua adalah isu mengenai kemiskinan. Masalah kemiskinan ini merupakan masalah yang kompleks karena banyak faktor yang memengaruhinya, diantaranya ketidakstabilan produksi pangan, ketidakstabilan kebijaksanaan pemerintah, misalnya kenaikan harga BBM, konsep perencanaan yang tidak tepat, misalnya yang lebih menitikberatkan pada pengembangan industri di wilayah-wilayah yang sudah maju daripada membangun dari bawah dengan menguatkan dulu struktur dasar ekonomi seperti pertanian dan usaha kecil/menengah.

Isu mengenai sumber daya alam dan lingkungan juga menarik karena di negara berkembang, demi menaikkan Pendapatan Produksi Bruto (PDB-bagi negara) atau Produk Domestik Regional Bruto (PDRB- bagi wilayah) yang sering dipakai sebagai ukuran kemajuan ekonomi, masalah lingkungan menjadi diabaikan. Hal ini berdampak negatif terhadap pembangunan jangka panjang, bahkan sekarangpun telah terasa. Berbagai masalah lingkungan seperti kerusakan hutan dengan semua masalah ikutannya, masalah bencana alam yang sebetulnya dapat dicegah dengan pengaturan lingkungan yang baik seperti banjir, longsor, kekeringan, dan lain-lain, tampak bermunculan dimana-mana. Kerugian dari peristiwa tersebut sangat besar, baik dilihat dari kerugian material, maupun dari kerugian sosial yang ditimbulkannya.

Isu yang terakhir yang dibahas adalah perencanaan sebagai sistem. Hal ini juga menarik karena perencanaan wilayah seharusnya dapat mengintegrasikan perencanaan-perencanaan sektoral atau aspek-aspek dari pembangunan seperti sektor atau aspek pertanian, industri, pertambangan, dan sebagainya. Perencanaan wilayah ini harus mengintegrasikan perencanaan subwilayah-subwilayah. Semua aspek

tersebut harus diintegrasikan dalam suatu payung bernama perencanaan wilayah yang komprehensif. Pertanyaan sekarang adalah seberapa mampu perencana serta birokrat dapat mengintegrasikan semua hal tersebut di bawah satu payung itu.



TES FORMATIF 3

Petunjuk: untuk soal 1-3 pilihlah salah satu jawaban yang benar:

- 1) Isu adalah
 - A. Desas-desus yang beredar mengenai rencana pengembangan suatu wilayah
 - B. Masalah utama dalam suatu wilayah yang apabila terpecahkan maka masalah lainnya akan ikut terpecahkan atau lebih mudah memecahkannya
 - C. Tidak ada jawaban yang benar
 - D. Masalah utama dalam perencanaan wilayah yang banyak beredar di masyarakat sehingga harus menjadi perhatian utama perencana

- 2) Di antara isu dalam perencanaan wilayah yang dinyatakan di atas, yang terpenting adalah
 - A. Masalah kemiskinan karena angka kemiskinan di Indonesia sangat besar sehingga sukar untuk menanggulangnya
 - B. Masalah kesenjangan wilayah karena apabila kesenjangan terlalu besar dapat membahayakan NKRI
 - C. Semua isu sama pentingnya, tinggal memilih mana yang akan diprioritaskan untuk ditanggulangi
 - D. Masalah sumber daya dan lingkungan karena isu tersebut menjadi sorotan dunia internasional

- 3) Antara masalah kemiskinan dan sumber daya alam dan lingkungan terdapat kaitan karena
 - A. Kemiskinan dapat menyebabkan penduduk membuka sumber daya alam (misalnya hutan lindung) yang sebenarnya tidak boleh dibuka sehingga merusak lingkungan
 - B. Sumber daya alam yang ada telah habis dimanfaatkan sehingga menyebabkan kemiskinan pada penduduk.
 - C. Sumber daya alam berkaitan dengan kemiskinan karena sumber daya alam adalah dasar dari perkembangan wilayah
 - D. Tidak ada jawaban yang benar.

Petunjuk: Untuk soal 4 -6 pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat.
- B. Jika pernyataan benar, alasan benar tetapi keduanya tidak menunjukkan sebab-akibat
- C. Jika salah satu dari pernyataan itu salah
- D. Jika kedua pernyataan salah.

4) Sumber daya alam berkaitan erat dengan kemiskinan

SEBAB

Penanganan yang salah atas sumber daya alam dan lingkungan dapat menyebabkan kemiskinan.

5) Kesenjangan wilayah sebagaimana diterangkan Hirschman menyangkut faktor sumber daya alam serta karakteristik ekonomi wilayah

SEBAB

Teori Hirschman ternyata tidak semua sejalan dengan teori Myrdal

6) Perencanaan wilayah yang komprehensif tidak mungkin terlaksana

SEBAB

Perencanaan wilayah yang komprehensif menjadi payung atas perencanaan sektoral dan perencanaan sub-wilayah sub-wilayah

Petunjuk: Untuk soal 7-8, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
- B. Jika (1) dan (3) benar
- C. Jika (2) dan (3) benar
- D. Jika semua benar

7) Kesenjangan wilayah mempunyai ciri:

- 1. Terdapat terutama di negara berkembang
- 2. Di negara berkembang, kesenjangan wilayah ini mempunyai kecenderungan mengecil
- 3. Besarnya kesenjangan dapat dihitung dengan index Williamson

- 8) Dalam permasalahan kemiskinan didapat istilah:
1. Garis Kemiskinan Makanan dan Garis Kemiskinan Bukan Makanan
 2. Indeks Ke dalaman Kemiskinan dan Indeks Keparahan Kemiskinan
 3. Kemiskinan Relatif dan Kemiskinan Absolut

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) A
- 2) C
- 3) C
- 4) A
- 5) C
- 6) C
- 7) D
- 8) B

Tes Formatif 2

- 1) B
- 2) B
- 3) C
- 4) B
- 5) A
- 6) C
- 7) C
- 8) C

Tes Formatif 3

- 1) B
- 2) C
- 3) A
- 4) A
- 5) B
- 6) C
- 7) B
- 8) D

Glosarium

- Garis kemiskinan : batas besarnya pengeluaran seseorang yang dapat dianggap memadai untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dengan yang tidak. Apabila pengeluaran besarnya berada di bawah garis kemiskinan maka orang tersebut dihitung sebagai penduduk miskin.
- Isu/isu perencanaan wilayah : masalah utama atau persoalan perencanaan wilayah
- Kesenjangan wilayah : perbedaan yang sangat besar dalam tingkat perkembangan antarwilayah di dalam suatu negara. Di dalam suatu wilayahpun, dapat terjadi kesenjangan antarsubwilayah yang terdapat di dalam wilayah tersebut.
- Pendekatan sistem dalam perencanaan : pendekatan yang melihat semua obyek (dalam perencanaan wilayah adalah subwilayah-subwilayah serta semua aktifitas) di dalamnya yang bersama membangun interaksi yang terdapat di dalam objek tersebut dengan memperhatikan ciri-ciri dari tiap obyek.
- Ruang : wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia, dan mahluk lain hidup, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya.
- Sumber daya (alam) dan lingkungan : semua yang disediakan oleh alam dimana manusia hidup dan membangun kehidupannya dan membangun lingkungan alam dan manusia. Sumber daya alam dan lingkungan yang baik dan kaya serta lingkungannya dipelihara dengan baik akan memberikan potensi bagi suatu wilayah untuk berkembang dengan baik.
- Sumber daya alam : semua yang disediakan oleh alam dimana manusia hidup dan membangun kehidupannya. Sumber daya alam yang baik

- dan kaya akan memberikan potensi bagi suatu wilayah untuk berkembang dengan baik.
- Sumber daya buatan : sumber daya yang dibangun oleh manusia agar sumber daya alam dapat diolah dengan lebih baik, lebih mudah dan lebih cepat. Sumber daya buatan ini terdiri atas dua unsur, struktur ruang, yang terdiri atas sistem kota serta berbagai jaringan prasarana serta pola ruang yang terdiri atas kawasan budidaya dan kawasan nonbudidaya.
- Sumber daya manusia : sumber daya yang dapat mengolah sumber daya alam tersebut menjadi bermanfaat. Sumber daya manusia adalah semua penduduk yang berada di suatu wilayah. Sumber daya manusia ini harus dilihat dari dua sudut, kuantitasnya serta kualitasnya.
- Unsur pembentuk wilayah : semua unsur-unsur yang menyebabkan suatu wilayah mempunyai wujudnya dan mempunyai kemampuan berkembang.
- Wilayah : ruang supra urban. Dimaksud dengan supra urban adalah lebih luas dari kota. Jadi, wilayah adalah ruang yang meliputi seluruh ruang di luar kota, serta kota-kota yang tercakup di dalam ruang tersebut.
- Wilayah fungsional atau wilayah nodal : wilayah yang dibentuk atau didefinisikan berdasarkan kriteria tertentu serta memperlihatkan hubungan fungsional atau interdependensi antara bagian-bagiannya. Karena interdependensi ini biasanya terikat oleh satu “node” maka wilayah ini sering disebut sebagai wilayah nodal.
- Wilayah formal atau wilayah homogen : wilayah yang terbentuk karena mempunyai kesamaan, misalnya kesamaan dalam topografi, dalam pemanfaatan lahan, kepadatan penduduk, aktifitas ekonomi.

Wilayah perencanaan atau wilayah pemograman : adalah suatu wilayah yang memperlihatkan keterkaitan atau kesatuan atas keputusan-keputusan ekonomi. Di Indonesia, biasanya wilayah perencanaan ini merupakan wilayah administratif, atau biasa disebut juga sebagai daerah.

Daftar Pustaka

- Berke, Phillip R., et al. (2006). *Urban Land Use Planning, fifth edition*, Urbana and Chicago: University of Illinois Press.
- BPS. (2008). *Produk Regional Domestik Bruto Propinsi-Propinsi di Indonesia Menurut Lapangan Usaha, 2006-2009*. Jakarta.
- BPS. (2009). *Statistik Indonesi*. Jakarta
- BPS. 1 Juli (2008). *Berita Resmi Statistik no. 37/07/th XI*. Jakarta
- Chadwick, George. (1971). *A system View of Planning, Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*. Oxford: Pergamon Press New York.
- Departemen Pekerjaan Umum. Direktorat Jenderal Cipta Karya. (2007). *Teknik Analisis Aspek Fisik & Lingkungan, Ekonomi serta Sosial Budaya dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang*. Jakarta.
- Friedman John. (1965). *Regional Planning as a Field of Study*, in Friedman, J, & William Alonso, *Regional Development and Planning, a Reader*, MIT Press., Cambridge, Friedman, John and Alonso, William, 1974, *Regional Development as a Policy Isu*, in Rothblaat, Donald N., *National Policy for Urban and Regional Development*, Lexington Books, Lexington,
- Glasson, John. (1978). *An Introduction to Regional Planning, 2nd ed*. Oxford: The Built Environment.
- Hillhorst, J.G.M. (1990). *Regional Studies and Rural Development*. Gower House Aldershet.
- Hirschman, Albert O. (1968). *The Strategy of Economic Development, 12th printing*. Yale University Press: New Haven, Connecticut.
- Hoover, Edgar M. (1975). *An Introduction to Regional Economics, 2nd ed*. New York: Alfred Knopf Inc.
- Klaassen, L.H., et al. (1979). *Spatial System,: A General Introduction*. Saxon House: Rotterdam.

- Norton, Richard K. (2003). *Shifting Paradigm, Planning and Local Decision Making, Sustainable Development as Conceptual Bridge Between Theories of Planning and Theories of Governance*.
- Nurzaman, Siti Sutriah. (2002). *Perencanaan Wilayah di Indonesia Pada Masa Sekitar Krisi*. Bandung: Penerbit ITB.
- Pearce, David W., and Turner, R. Kerry. (1990). *Economic of Natural Resources and Environment*. Harlow: England Pearson Education Limited,.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2007). *Undang-Undang, no. 26 tahun 2007 tentang Tata Ruang*. Jakarta.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2007). *Undang-Undang, no. 26 tahun 2007 tentang Tata Ruang*. Jakarta.
- Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota ITB, Studio Perencanaan Wilayah 2008. *Buku Laporan Studi Kabupaten Karawang, isu: Pergeseran Sektor Utama di Kabupaten Karawang, dari Sektor Pertanian menjadi Sektor Industri*. Bandung
- Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota ITB, Studio Perencanaan Wilayah 2008, *Buku Fakta dan Analisis, isu: Pergeseran Sektor Utama di Kabupaten Karawang, dari Sektor Pertanian menjadi Sektor Industri*. Bandung
- Richardson, Harry W. (1978). *Regional and Urban Economics*. Penguin Books, Middlesex, England
- Singer H.W. (1981). *Thirty Years of Changing Thought in Development Problems*, in Misra, R.P. and Honjo M., *Changing Perception in Development Problems*, Maruzen Asia. Nagoya.
- Stimson, Robert John, et al. (2006). *Regional Economic Development. Analysis and Planning Strategy*, Springer, Berlin, Heidelberg, New York.
- Todaro, Michael P. (1981). *Economic Development in the Third World*, New York: Longman Inc.
- Warpani, Suwardjoko. (1984). *Analisis Kota dan Daerah*. Bandung: Penerbit ITB.

MODUL 3

Tinjauan Konsep, Isu dan Masalah Pengembangan Kota



PENDAHULUAN

Pembahasan mengenai kota dan perkembangannya tidak dapat dilepaskan dari pembahasan terhadap proses urbanisasi sebagai suatu fenomena global.

Terkait dengan pertumbuhan perkotaan yang sangat pesat, yang menjadi tantangan adalah implikasi pertumbuhan tersebut. Apakah pertumbuhan kota-kota sesuatu yang baik atau buruk? Dapatkah pertumbuhan perkotaan dikendalikan? Apa dan bagaimana pemerintah dapat melakukan intervensi dalam pembangunan perkotaan?

Kegiatan Belajar 1 dalam modul ini akan membahas tentang pengertian dan karakteristik kota/perkotaan, sebagai dasar untuk membahas lebih lanjut tentang berbagai konsep, isu, dan masalah yang terkait dengan pengembangan kota/perkotaan. Kegiatan Belajar 2 akan membahas pertumbuhan perkotaan dan urbanisasi, baik secara global maupun di negara-negara berkembang. Dalam hal ini terdapat perbedaan antara fenomena urbanisasi di negara maju dan di negara berkembang, dalam kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi. Oleh sebab itu, perlu dipahami faktor-faktor yang dapat menjelaskan cara proses urbanisasi berlangsung di negara berkembang termasuk di Indonesia, baik sebagai faktor pendorong maupun faktor penarik.

Kegiatan Belajar 3 akan membahas unsur-unsur pembentuk ruang kota atau kawasan perkotaan. Kegiatan Belajar 4 lebih lanjut tentang pertumbuhan perkotaan dan implikasinya terhadap berbagai masalah di perkotaan. Dalam hal ini lingkup pembahasannya mencakup: pertumbuhan perkotaan dan implikasinya; masalah-masalah perkotaan, serta urbanisasi dan pertumbuhan perkotaan di Indonesia.

Dengan mempelajari modul ini, Anda diharapkan dapat memahami konsep, proses, dan dampak urbanisasi, serta tantangan dan masalah pertumbuhan perkotaan, baik secara umum maupun di Indonesia.

KEGIATAN BELAJAR 1

Pengertian dan Karakteristik Kota/Perkotaan

A. PENGERTIAN KOTA

Apa yang dimaksud dengan kota? Kapan sebuah permukiman dapat disebut sebagai kota? Apa saja karakteristiknya yang membedakannya dengan bagian wilayah lain yang bukan kota?

Sebagai suatu konsep atau pengertian yang berkaitan dengan ruang sebagai tempat manusia beraktivitas, pengertian kota secara fungsional sangat beragam, banyak pakar dari berbagai ilmu mendefinisikan berdasarkan sudut pandangnya masing-masing. Disiplin ilmu yang mempunyai pemahaman terhadap kota, antara lain: geografi, demografi, ekonomi, sosiologi, antropologi, dan planologi (perencanaan wilayah dan kota). Dalam konteks ini jelas tidak ada satupun definisi berdasarkan tiap sudut pandang tersebut dapat secara rinci dan lengkap mencakup semua aspek pengertian kota. Seorang pakar Perencanaan Kota menyatakan bila pandangan yang berbeda-beda tentang keadaan fisik dan sosio-ekonomi kota digabungkan dengan berbagai keterkaitan ganda antar pandangan tersebut maka kompleksitas kota secara operasional dan analitis dapat dilihat secara jelas (Branch, 1985: 45).

Pengertian atau definisi kota secara klasik yang selama ini dapat ditelusuri dari berbagai kepustakaan, antara lain:

1. *Wirth* (P.J.M. Nas, 1979: 29): Kota adalah suatu permukiman yang relatif besar, padat, dan permanen, dihuni oleh orang-orang yang heterogen kedudukan sosialnya.
2. *Max Weber* (P.J.M. Nas, 1979: 29): Suatu tempat adalah kota apabila penghuni setempatnya dapat memenuhi sebagian besar kebutuhan ekonominya di pasar lokal.
3. *Marx dan Engels* (P.J.M. Nas, 1979: 30): Kota sebagai “perserikatan” yang dibentuk guna melindungi hak milik dan guna memperbanyak alat-alat produksi dan alat-alat yang diperlukan agar anggota masing-masing dapat mempertahankan diri. Perbedaan antara kota dan perdesaan adalah pemisahan yang besar antara kegiatan rohani dengan materi. Individu-

individu terbagi dalam kedua macam tenaga kerja ini, yang mengakibatkan bahwa mereka mengalami alienasi.

4. *Harris dan Ullman* (P.J.M. Nas, 1979: 30): Kota-kota merupakan pusat untuk permukiman dan pemanfaatan bumi oleh manusia. Kota-kota sekaligus merupakan paradoks. Pertumbuhannya yang cepat dan luasnya kota-kota menunjukkan cara yang unggul untuk mengeksploitasi bumi.
5. *Bintarto* (1983): Kota dapat diartikan sebagai suatu sistem jaringan kehidupan manusia yang ditandai dengan kepadatan penduduk yang tinggi dan diwarnai dengan strata sosial ekonomi yang heterogen dan coraknya yang materialistis. Atau dapat pula diartikan sebagai bentang budaya yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alami dan nonalami dengan gejala-gejala pemusatan penduduk yang cukup besar dengan corak kehidupan yang bersifat heterogen dan materialistis dibandingkan dengan daerah belakangnya.

Pengertian lain mengenai kota yang kemudian lebih sering dijadikan acuan di Indonesia adalah:

1. Kota adalah tempat dimana konsentrasi penduduk lebih padat dari wilayah sekitarnya karena terjadinya pemusatan kegiatan fungsional yang berkaitan dengan kegiatan atau aktivitas penduduknya.
2. Kota adalah permukiman yang mempunyai penduduk relatif besar, luas areal terbatas, pada umumnya bersifat nonagraris, kepadatan penduduk relatif tinggi, tempat sekelompok orang-orang dalam jumlah tertentu dan bertempat tinggal dalam suatu wilayah geografis tertentu, cenderung berpola hubungan rasional, ekonomis dan individualistis (Kamus Tata Ruang).

Di Indonesia, untuk maksud perencanaan kota, Kementerian Dalam Negeri mendefinisikan pengertian kota tidak semata-mata secara fungsional, namun juga secara administratif. Dalam hal ini kota, didefinisikan sebagai *Pusat permukiman dan kegiatan penduduk yang mempunyai batasan wilayah administrasi yang diatur dalam peraturan perundangan, serta permukiman yang telah memperlihatkan watak dan ciri kehidupan perkotaan (Permendagri No. 2/1987)*. Ini berarti ada dua jenis kota: kota otonomi/administratif dan kota fungsional. Kota dalam pengertian administrasi pemerintahan di daerah inilah yang kemudian secara formal dipakai dalam UU No. 22/1999 (dan revisinya UU No. 32/2004): **Kota sebagai Daerah Otonom**, selain bentuk Daerah Otonom Kabupaten).

Selain pengertian kota (*city*), dikenal pula perkotaan (*urban*) yang pengertiannya lebih luas menunjukkan ciri/karakteristik/sifat kekotaan. Dalam hal ini perkotaan atau kawasan perkotaan adalah permukiman yang meliputi kota induk dan daerah pengaruh di luar batas administratifnya yang berupa daerah pinggiran sekitarnya/ kawasan suburban. Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mendefinisikan kawasan perkotaan sebagai *kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.*

Mengacu pengertian di atas, **kawasan perkotaan** boleh jadi merupakan aglomerasi kota (otonom) dengan kota-kota fungsional di wilayah sekitarnya yang memiliki sifat kekotaan, dapat melebihi batas wilayah administrasi dari kota yang bersangkutan. Sebagai contoh adalah kawasan perkotaan metropolitan Bandung mencakup Kota Bandung, Kota Cimahi, serta kawasan sekitarnya yang mempunyai ciri/karakteristik perkotaan yang sebenarnya termasuk dalam batas administrasi Kabupeten Bandung. Demikian pula kawasan perkotaan Jabodetabek yang mencakup Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi.

Tabel 3.1
Pengertian Kota dilihat dari Berbagai Aspek

Lingkup	Pengertian Kota
Fisik	Suatu wilayah dengan kawasan terbangun (<i>built up area</i>) yang lebih padat dibandingkan dengan wilayah sekitarnya
Demografis	Wilayah dimana terdapat konsentrasi penduduk yang dicerminkan oleh jumlah dan tingkat kepadatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan keadaan di wilayah sekitarnya
Sosial	Suatu wilayah dimana terdapat kelompok-kelompok sosial masyarakat yang heterogen (tradisional-modern, formal informal, maju - terbelakang, dan sebagainya)
Geografis	Suatu wilayah dengan wilayah terbangun yang lebih padat dibandingkan dengan area sekitarnya
Statistik	Suatu wilayah yang secara statistik besaran atau ukuran jumlah penduduknya sesuai dengan batasan atau ukuran untuk kriteria kota

Lingkup	Pengertian Kota
Ekonomi	Suatu wilayah dimana terdapat kegiatan usaha yang sangat beragam dengan dominasi di sektor nonpertanian, seperti perdagangan, perindustrian, pelayanan jasa, perkantoran, dan pengangkutan.
Administrasi	Suatu wilayah yang dibatasi oleh suatu batas kewenangan administrasi pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Sumber: Kompilasi dari berbagai sumber

1. Kota Fungsional dan Kota Otonom

Dari uraian di atas berbagai pengertian yang terkait kota maka dapat dibedakan antara pengertian kota fungsional dan kota sebagai daerah otonom. Pengertian kota yang pertama lebih mengacu pada pengertian fungsional yang terkait dengan pemenuhan ciri-ciri perkotaan secara fisik, sosial- demografis, dan ekonomi sehingga sering dipergunakan atau dipertukarkan dengan istilah yang lebih luas pengertiannya yakni *kawasan perkotaan*. Pengertian yang kedua, lebih terkait dengan salah satu bentuk daerah otonom yang ada dalam sistem pemerintahan daerah di negara kota yakni **Daerah Kota**, (selain **Daerah Kabupaten**), yang dahulu disebut sebagai Kotamadya Daerah Tingkat II.

Pengertian-pengertian yang dikemukakan di atas pada dasarnya lebih bersifat fungsional. Dalam hal ini pengertian kota yang dimaksud adalah padanan dari *city*, *town*, dan *urban*. Sebagai lawan dari pengertian kota ini adalah **desa** (*rural*), yang dalam berbagai aspek secara dikotomis berbeda dari kota.

Dalam bahasa Inggris, dibedakan antara *city* yang berarti *a large (and important) town*, dengan *town* (kota kecil) yang diterangkan sebagai *any collection of houses larger than a village*. Setidaknya pengertian-pengertian ini memberi gambaran mengenai hirarki: *city* – kota besar, *town* – kota kecil, *village* – desa, *hamlet* – kampung. Dalam bahasa Indonesia tidak ada kata khusus untuk *kota besar* maupun *kota kecil*.

Kata *kota* itu sendiri berasal dari bahasa Jawa kuno *kuta/kuto*, yang berarti tempat kekuasaan atau pemerintahan. Banyak kota di Jawa mempunyai nama dengan "kuto", misalnya Kutoarjo, Kutowinangun, Kutamaya. Di daerah luar Jawa kita jumpai nama-nama kota dengan "pura" (Tanjungpura, Martapura, Singapura, dan sebagainya) yang dalam bahasa

Melayu berarti juga kota. Semua itu menunjukkan adanya semacam konsep tradisional kita mengenai kota (Siregar, 2004).

2. Karakteristik Kota dan Kawasan Perkotaan

Berdasarkan berbagai pengertian yang telah diuraikan pada bagian terdahulu, jadi apakah **kota** itu? Apa saja karakteristik dan unsur-unsur yang membentuknya sehingga secara keseluruhan berwujud sebagai kota?

Menurut Branch (1995), jika setiap unsur kota ditinjau satu persatu secara terpisah maka kota nampak tidak rumit. Namun, pada kenyataannya kota memiliki berbagai komponen dan unsur, mulai dari komponen yang terlihat nyata secara fisik seperti perumahan dan prasarana umum hingga komponen yang secara fisik tidak dapat terlihat yaitu berupa kekuatan politik dan hukum yang mengarahkan kegiatan kota. Di samping itu, berbagai interaksi antarunsur yang bermacam-macam memiliki tingkat kepentingan yang sama dengan unsur itu. Pada saat unsur-unsur dan keterkaitan antarunsur dipandang secara bersama-sama, kota-kota yang cukup besar akan terlihat sebagai organisme yang paling rumit yang merupakan hasil karya manusia. Dalam kaitan ini perencanaan kota secara komprehensif diupayakan untuk memahami kerumitan tersebut, sehingga memungkinkan bagi perencana memberikan rekomendasi yang bersifat membangun melalui berbagai intervensi yang mengarahkan perkembangan kota.

Salah satu cara untuk memahami kompleksitas suatu kota adalah dengan cara meninjau secara sepintas melalui pandangan orang-orang dari bidang-bidang yang berlainan, baik yang memiliki hubungan langsung dengan perencanaan kota, maupun yang memiliki pengaruh tidak langsung pada kegiatan perkotaan. Kota merupakan tempat yang dapat ditinjau dari berbagai sudut pandang, yang menggambarkan karakteristik, keberagaman, dan kompleksitasnya. Pembahasan mengenai karakteristik kota dan/atau kawasan perkotaan pada bagian ini didasarkan pada tinjauan yang telah dilakukan Branch (1995), yang menguraikan kota secara fisik, sosial, dan ekonomi.

3. Kota Ditinjau dari Aspek Fisik

Pengertian kota dan perkotaan menurut aspek fisik adalah kawasan terbangun (*built up area*) yang terletak saling berdekatan/terkonsentrasi, yang meluas dari pusatnya hingga ke wilayah pinggiran, atau wilayah geografis yang didominasi oleh struktur binaan (*man made structure*). Dalam pengertian ini kota terdiri dari: (a) bangunan-bangunan dan kegiatan-kegiatan

yang berada di permukaan tanah, atau dekat dengan muka tanah; (b) Instalasi-instalasi di bawah permukaan tanah; dan (c) Kegiatan-kegiatan di dalam ruangan kosong di angkasa. Pada skala yang lebih luas, bentuk kota secara keseluruhan mencerminkan posisinya secara geografis dan karakteristik tempatnya.

Unsur-unsur yang memengaruhi karakteristik fisik kota adalah (disarikan dari Branch, 1995):

- a. **Topografi tapak.** Topografi memengaruhi unsur-unsur yang berada di dalam kota. Umumnya jaringan jalan primer menyebar keluar keempat arah angin melalui kemiringan-kemiringan yang akan memberikan kenyamanan dan keamanan berkendara.
- b. **Bangunan.** Bangunan merupakan unsur perkotaan yang paling jelas terlihat. Penempatan bangunan menunjukkan pola sirkulasi yang dikehendaki. Penggunaan bangunan beragam sesuai dengan beragamnya kegiatan manusia yang menghuninya.
- c. **Struktur (bukan bangunan).** Kota ditinjau secara fisik juga berisikan struktur atau bangunan lain yang bukan berupa bangunan gedung, yaitu: jembatan, gorong-gorong, saluran irigasi dan pengendali banjir, jaringan utilitas umum, gardu-gardu listrik, fasilitas pengolahan limbah, bak-bak penampungan, pengilangan minyak, dan berbagai instalasi lainnya. Struktur-struktur yang bukan berupa bangunan juga memiliki fungsi yang penting bagi sebuah kota, sebagaimana pentingnya bangunan gedung. Jaringan transportasi dan utilitas pada dasarnya merupakan pembentuk pola penggunaan lahan kota.
- d. **Ruang terbuka.** Ruang terbuka di kota yang ditinjau secara fisik ditentukan oleh pola pengembangan bangunan dan sistem jaringan. Ruang terbuka tidak hanya sekadar berupa taman, tempat bermain, dan tempat rekreasi yang lain. Biasanya, semakin ke tepi kota persentase ruang terbuka akan semakin meningkat.
- e. **Kepadatan perkotaan.** Kepadatan perkotaan menunjukkan sebaran konsentrasi bangunan dan kegiatan dalam suatu kawasan. Kepadatan perkotaan bergantung pada tiga kondisi: persentase luas lahan yang tertutup oleh bangunan (Koefisien Dasar Bangunan/KDB), ketinggian bangunan, dan kuantitas ruang terbuka yang permanen di seluruh wilayah kota.
- f. **Iklim.** Pengaruh iklim setempat tercermin pada fisik kota. Rata-rata curah hujan berhubungan dengan kebutuhan penyediaan jaringan

drainase, rancangan jalan, dan bangunan, macam vegetasi perkotaan, dengan keseimbangan antara kegiatan di dalam dan di luar ruang. Suhu udara tidak hanya berhubungan dengan curah hujan tetapi juga berhubungan secara langsung dengan berbagai unsur fisik kota, melalui kebutuhan akan pendinginan dan penghangatan udara.

- g. **Vegetasi.** Vegetasi merupakan unsur fisik kota yang penting. Unsur ini dapat meningkatkan daya tarik kota dan menjaga kebersihan udara. Vegetasi dapat mengurangi terjadinya erosi tanah, bahaya longsor, dan mengurangi kebisingan, dan dapat berperan pula sebagai pematah angin. Jenis-jenis vegetasi tertentu dapat mengurangi kemungkinan penyebaran api, mencegah datangnya serangga, dan mempunyai sifat yang lebih toleran terhadap pencemaran udara. Hal yang terpenting adalah bahwa vegetasi dapat memberikan kepuasan tersendiri bagi manusia terhadap keinginannya untuk senantiasa berdekatan dengan alam.
- h. **Kualitas estetika.** Walaupun konsep tiap orang dan kebudayaan setempat tentang keindahan beragam, sebagian besar orang menyetujui adanya unsur tertentu fisik kota yang mendukung kualitas estetikanya. Indikatornya antara lain: kebersihan, tidak terlihatnya papan-papan reklame yang terlalu besar, estetika bangunan, ruang terbuka hijau, vegetasi, dan unsur perancangan kota lainnya.

4. Kota Ditinjau dari Aspek Sosial

Pengertian kota menurut aspek sosial merupakan konsentrasi penduduk yang membentuk suatu komunitas yang pada awalnya bertujuan untuk meningkatkan produktivitas melalui konsentrasi dan spesialisasi tenaga kerja dan meningkatkan adanya diversitas intelektual, kebudayaan dan kegiatan rekreatif di kota-kota. Aspek yang berpengaruh terhadap hal ini adalah besaran dan komposisi penduduk dan keruangan.

Setiap aspek kota dipengaruhi oleh besaran jumlah penduduknya. Kemampuan suatu kota untuk menyediakan tenaga kerja menentukan jenis pekerjaan produktif yang layak dikembangkan di kota tersebut tanpa harus mendatangkan tenaga kerja dari tempat lain. Jumlah dan besaran fasilitas yang harus disediakan seperti untuk melayani penduduk dikaitkan dengan jumlah dan jenis penduduk. Komposisi penduduk menajamkan perhitungan kebutuhan akan kegiatan dan pelayanan kota tertentu. Sebagai contoh, banyaknya sekolah dasar dan sekolah menengah ditentukan oleh besaran kelompok usia yang akan menggunakan fasilitas tersebut. Tiap kelompok

penduduk memiliki kebutuhan tertentu. Besaran dan komposisi penduduk perkotaan mengalami perubahan karena dipengaruhi angka kelahiran, kematian, migrasi masuk, dan migrasi keluar.

Kota secara sosial dapat dipandang dari sudut keruangan. Di sekitar pusat pemerintahan dan pusat komersial biasanya terdapat sederetan bangunan apartemen yang tidak terawat yang merupakan tempat tinggal sebagian besar penduduk yang tidak mampu, berpenghasilan rendah, golongan usia lanjut, dan kelompok yang tergolong minoritas. Bagian paling kumuh cenderung berada pada kawasan ini, perkampungan gelandangan pun biasanya terdapat di daerah ini, dengan angka kriminalitas lebih tinggi. Para migran yang tidak mampu yang berasal dari perdesaan di sekitar kota yang menempati permukiman liar memiliki persentase yang cukup besar terhadap jumlah penduduk kota-kota di negara yang sedang berkembang. Penduduk permukiman liar tersebut dijumpai di lahan terbuka di pinggiran kota dan di semua bagian dalam kota yang memungkinkan penggunaan lahan secara liar seperti sepanjang tepian jalan raya, jalur kereta api, jalur utilitas, lereng bukit terjal, kawasan industri, dan kawasan yang belum terbangun.

5. Kota Ditinjau dari Aspek Ekonomi

Pengertian kota menurut aspek ekonomi, berarti kota memiliki fungsi sebagai penghasil produksi barang dan jasa, untuk mendukung kehidupan penduduknya dan untuk keberlangsungan kota itu. Ekonomi perkotaan dapat ditinjau dari tiga bagian yaitu ekonomi publik, ekonomi swasta (privat), dan ekonomi khusus. Ekonomi publik meliputi pelaksanaan pemerintahan kota sebagaimana terlihat pada anggaran pendapatan dan belanja kementerian-kementerian yang melaksanakannya secara reguler, distrik sekolah, dan distrik khusus yang ditetapkan untuk tujuan-tujuan tertentu. Ekonomi swasta terdiri atas berbagai macam kegiatan yang diselenggarakan oleh perusahaan swasta, mulai dari perusahaan industri, dan komersial yang besar hingga kegiatan usaha yang independen atau seorang profesional yang menyediakan berbagai bentuk jasa. Ekonomi khusus terdiri atas bermacam-macam organisasi nirlaba, sukarela, organisasi yang dibebaskan dari pajak, yang kesemuanya bukan diselenggarakan oleh badan-badan pemerintah, maupun perusahaan-perusahaan yang tujuan utamanya mencari keuntungan.

Ekonomi perkotaan yang sehat mampu menyediakan berbagai kebutuhan untuk keperluan pertumbuhan perkotaan, terutama untuk menerima

perkembangan baru yang disebabkan oleh kemajuan di bidang teknologi dan perubahan keadaan.

6. Karakteristik Kawasan Perkotaan

Dibandingkan dengan kota, pengertian perkotaan (*urban*) lebih luas karena merupakan suatu wilayah geografis yang meliputi kota dengan wilayah sekitarnya, tidak dilihat berdasarkan batas administrasi tetapi berdasarkan sifat kekotaannya. Dalam hal ini perkotaan dapat didefinisikan sebagai kawasan permukiman yang meliputi kota induk dan daerah pengaruh di luar batas administratifnya yang berupa kawasan pinggiran sekitarnya (*suburban*).

Definisi kawasan perkotaan di Indonesia secara formal adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan, dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi (Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang).

Pengertian kawasan perkotaan secara fungsional di atas yang mendasari perhitungan jumlah penduduk perkotaan dengan basis data desa sebagai unit terkecil untuk ditetapkan terlebih dahulu apakah bersifat desa *urban* atau desa *rural*. Dalam hal ini sejak tahun 1980, BPS telah mempergunakan kriteria desa urban sebagai berikut:

- a. Kepadatan penduduk: suatu desa dengan kepadatan penduduk 5.000 orang per-km², didefinisikan sebagai kota
- b. Persen rumah tangga pertanian: suatu desa yang kurang dari 25% rumah tangganya berusaha dalam bidang pertanian, didefinisikan sebagai kota
- c. Jumlah fasilitas kota: suatu desa yang memiliki 8 atau lebih jenis fasilitas (dari maksimum 14, yaitu kendaraan umum bermotor, bioskop, SD, SLP, SLA, klinik, klinik bersalin, puskesmas, kantor pos, bank, pasar tertutup, daerah pertokoan, asrama atau hotel, dan tempat penyewaan (alat pesta); didefinisikan sebagai kota.

Kriteria tersebut dalam prakteknya sukar untuk diterapkan secara dogmatis. Metodologi kombinasi berdasarkan 3 kriteria tersebut dikembangkan dengan pemberian nilai ranking 1-10 untuk tiap kriteria sehingga hasilnya dijadikan dasar untuk menetapkan status *keurbanan* desa, yakni : >23 : desa urban; 17-23 : desa marginal; dan <17 : desa rural.

Ditinjau berdasarkan statusnya, kawasan perkotaan di Indonesia dibedakan atas:

- a. Kawasan perkotaan berstatus administratif Daerah Kota
- b. Kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari Daerah Kabupaten
- c. Kawasan perkotaan baru yang merupakan hasil pembangunan yang mengubah kawasan perdesaan menjadi kawasan perkotaan
- d. Kawasan perkotaan yang mempunyai bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan.

Kota atau kawasan perkotaan berdasarkan jumlah penduduk diklasifikasikan dalam 4 kategori:

- a. *Kawasan Perkotaan Kecil*, yaitu Kawasan Perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani sebesar 10.000 hingga 100.000 jiwa;
- b. *Kawasan Perkotaan Sedang*, yaitu Kawasan Perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani sebesar 100.001 hingga 500.000 jiwa;
- c. *Kawasan Perkotaan Besar*, yaitu Kawasan Perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani 500.000 – 1.000.000 jiwa;
- d. *Kawasan Perkotaan Metropolitan*, yaitu Kawasan Perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani lebih besar dari 1.000.000 jiwa.

Berkaitan dengan pengertian kawasan perkotaan yang ternyata berbeda-beda ukurannya, perlu dipahami tentang kota atau kawasan perkotaan **metropolitan**. Pengertian umum tentang kota metropolitan diindikasikan dengan jumlah penduduk lebih dari 1 juta jiwa. Hal tersebut sesungguhnya merupakan simplifikasi dari beberapa variabel yang merupakan faktor-faktor pembentuk kota metropolitan. Istilah metropolitan berasal dari kata “*metro*” yang mengambil dari sistem “perkereta-apian ringan” (*light train system*) di wilayah perkotaan. Kebutuhan sistem transportasi perkotaan tersebut adalah akibat dari pertumbuhan kota dimana sistem *commuter* penduduk perkotaan sudah terjadi (dari kota-kota *dormitory* ke kota induk). Kondisi tersebut terjadi pada kota yang telah mencapai penduduk lebih dari 1 juta jiwa dimana sistem metro/kereta api bawah tanah/*subway* mulai diperkenalkan untuk melancarkan pergerakan penduduk dalam melakukan kegiatan sehari-hari (bekerja, belanja, dan lain-lain).

Selain istilah metropolitan, dewasa ini dipergunakan pula istilah *megalopolitan* atau *megapolitan*. *Megalopolitan* merupakan nama yang diberikan pada sistem kota yang bersifat kompleks, merupakan kota besar

dan berpenduduk berjuta-juta yang terdiri atas banyak metropolis (Kamus Tata Ruang, IAP & Cipta Karya, 1997). Istilah lain dari megalopolitan ini adalah *Megacity*; dicirikan dengan ukuran dan kepadatan yang tinggi, tekanan pelayanan lingkungan yang besar, tingginya aliran lalu lintas dan kemacetan, luasnya kawasan kumuh, nilai tanah yang tinggi, beragamnya instansi yang terlibat dalam proses pembangunan, dan kapasitas pengembangannya tinggi. Kota inti mempunyai besaran lebih dari 10 juta jiwa (The World Bank, 1996).

Istilah megalopolitan muncul pada abad ke 20, namun hingga kini belum ada perangkat pengukuran yang disusun sistematis dan berlaku universal. Perserikatan Bangsa-bangsa pada tahun 1980 mengkategorisasikan sebuah kota dinyatakan *megapolitan* jika jumlah populasinya malampaui 8 juta jiwa. Sedangkan Asia Development Bank (ADB) menentukan, angka sepuluh juta jiwa sebagai batasan untuk mendefinisikan *megacity*.

Jean Gottman pada awal tahun 1960-an (dalam Reksomarnoto, 2006), mendefinisikan megalopolitan sebagai jaringan yang terintegrasi dari daerah metropolitan dan mikropolitan. Istilah megalopolitan diidentikkan dengan istilah megalopolis, dengan menggunakan kata depan yang sama sehingga Jean Gottman mengartikan megalopolitan sebagai suatu kesatuan wilayah urban (*urban field*) yang membentang pada suatu wilayah yang cukup luas lebih dari 500 mil. Sebagai contoh adalah perkembangan wilayah urban yang sangat pesat pada bentangan (koridor) perkotaan di pantai timur AS sepanjang 600 mil yang meliputi Washington DC, Baltimore, Philadelphia, New York, dan Boston dengan jumlah penduduk mencapai lebih dari 35 juta jiwa.

Definisi lain tentang megalopolitan ditulis oleh Robert E. Lang dalam artikelnya yang berjudul: *Exploring America's New Megapolitan Geography* menyebutkan, sebuah wilayah disebut megalopolitan jika memenuhi sejumlah syarat (Reksomarnoto, 2006): (1) satu wilayah yang menggabungkan dua atau lebih daerah metropolitan atau mikropolitan, dengan total jumlah penduduk melebihi 10 juta jiwa; (2) wilayah yang digabung ke dalam metropolitan maupun mikropolitan bersebelahan satu sama lain; (3) memiliki kesatuan budaya; (4) berada di lingkungan alam fisik yang sama; dan (5) ada infrastruktur transportasi yang menghubungkan daerah-daerah tersebut ditandai dengan aktifitas lalu lintas barang ekonomi dan jasa.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Apa yang dimaksud dengan kota? Sebutkan karakteristiknya, yang membedakannya dengan desa!
- 2) Kriteria apa saja yang lazim digunakan untuk mendefinisikan kawasan perkotaan secara statistik (seperti halnya dipakai BPS dalam penentuan *desa urban* untuk menghitung penduduk perkotaan)? Uraikan secara singkat!
- 3) Sebutkan karakteristik kawasan perkotaan secara fisik, sosial, dan ekonomi!
- 4) Jelaskan jenis-jenis kawasan perkotaan berdasarkan status administrasi pemerintahannya!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Anda dapat mengacu pada salah satu definisi kota yang dikemukakan oleh para pakar yang Anda anggap paling lengkap. Karakteristik kota dapat diturunkan dari aspek-aspeknya: fisik, sosial-demografis, dan ekonomi. Pembedaannya secara dikotomis dengan desa dapat mempertajam karakteristik kota dibandingkan dengan desa.
- 2) BPS selama ini menggunakan kriteria kepadatan penduduk, persentase penduduk bekerja di sektor nonpertanian, serta jumlah fasilitas perkotaan. Uraianya secara rinci dapat dilihat kembali dalam pembahasan mengenai karakteristik perkotaan.
- 3) Karakteristik kawasan perkotaan secara fisik, sosial, dan ekonomi dapat mengacu pada uraian dari Branch (1995). Karakteristik fisik kawasan perkotaan antara lain menyangkut topografi tapak, bangunan, stuktur bukan bangunan; ruang terbuka; kepadatan; iklim; vegetasi; dan kualitas estetika. Secara sosial, karakteristik perkotaan dapat ditinjau jumlah dan distribusi (konsentrasi) penduduk. Ditinjau secara ekonomi, karakteristik perkotaan ditandai dengan kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah (sektor publik) dan sektor swasta. Dalam hal ini kegiatan ekonomi perkotaan terutama didominasi oleh sektor sekunder dan tersier.

- 4) Di Indonesia, kawasan perkotaan dibedakan berdasarkan status administrasinya, yakni: (1) Kawasan perkotaan berstatus administratif Daerah Kota; (2) Kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari Daerah Kabupaten; (3) Kawasan perkotaan baru yang merupakan hasil pembangunan yang mengubah kawasan perdesaan menjadi kawasan perkotaan; dan (4) Kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan.



RANGKUMAN

Apa yang dimaksud kota atau kapan sebuah permukiman dapat disebut sebagai kota, merupakan pertanyaan yang mendasar pada saat Anda membahas kota beserta karakteristiknya. Jawaban terhadap pertanyaan ini tergantung dari sudut pandang mana atau bidang/disiplin apa meninjauannya. Secara umum karakteristik kota dapat ditinjau berdasarkan aspek fisik, sosial serta ekonomi. Berdasarkan bidang ilmu, kota atau perkotaan telah menjadi pokok bahasan di bidang geografi, ekonomi, sosiologi, antropologi, engineering, planologi, dan lain-lain. Sebagai suatu konsep atau pengertian yang berkaitan dengan ruang sebagai tempat manusia beraktivitas, pengertian kota secara fungsional sangat beragam, sebanyak pakar mendefinisikannya berdasarkan sudut pandang atau tinjauan yang berbeda-beda.

Dalam konteks ruang, kota merupakan satu sistem yang tidak berdiri sendiri karena secara internal kota merupakan satu kesatuan sistem kegiatan fungsional di dalamnya, sementara secara eksternal, kota dipengaruhi oleh lingkungan sekitarnya. Kota ditinjau dari aspek fisik merupakan kawasan terbangun yang terletak saling berdekatan/terkonsentrasi, yang meluas dari pusatnya hingga ke wilayah pinggiran, atau wilayah geografis yang didominasi oleh struktur binaan. Kota ditinjau dari aspek sosial merupakan konsentrasi penduduk yang membentuk suatu komunitas yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas melalui konsentrasi dan spesialisasi tenaga kerja. Kota ditinjau dari aspek ekonomi memiliki fungsi sebagai penghasil produksi barang dan jasa, untuk mendukung kehidupan penduduknya dan untuk keberlangsungan kota itu sendiri.

Di Indonesia, kawasan perkotaan dibedakan berdasarkan status administrasinya, yakni: (1) Kawasan perkotaan berstatus administratif Daerah Kota; (2) Kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari Daerah Kabupaten; (3) Kawasan perkotaan baru yang merupakan hasil

pembangunan yang mengubah kawasan perdesaan menjadi kawasan perkotaan; dan (4) Kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan.



TES FORMATIF 1 _____

Petunjuk : Untuk soal nomor 1 – 4, pilihlah salah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Salah satu definisi kota secara klasik yang dikemukakan oleh PJM Nas, meninjau kota dari berbagai sudut pandang, antara lain sebagai berikut, *kecuali*
 - A. Demografis
 - B. Geologi
 - C. Ekonomi
 - D. Sosial

- 2) Karakteristik fisik kawasan perkotaan antara lain menyangkut unsur-unsur sebagai berikut, *kecuali*
 - A. topografi tapak,
 - B. bangunan dan struktur bukan bangunan
 - C. ruang terbuka dan vegetasi
 - D. komposisi penduduk

- 3) Di Indonesia, kawasan perkotaan dibedakan berdasarkan status administrasinya sebagai berikut, *kecuali*
 - A. Kawasan perkotaan berstatus administratif Daerah Kota
 - B. Kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari Daerah Kabupaten;
 - C. Kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari dua atau lebih perdesaan yang berbatasan.
 - D. Kawasan perkotaan baru yang merupakan hasil pembangunan yang mengubah kawasan perdesaan menjadi kawasan perkotaan;

- 4) Di Indonesia, suatu desa sebagai suatu unit spasial disebut desa urban (berciri perkotaan) dengan menggunakan kriteria
 - A. Kepadatan penduduk, persen rumah tangga pertanian, dan panjang jalan
 - B. Kepadatan bangunan, persen rumah tangga industri, dan jumlah fasilitas perkotaan

- C. Kepadatan penduduk, persen rumah tangga pertanian, dan jumlah fasilitas perkotaan
- D. Heterogenitas, jumlah penduduk, dan kepadatan fasilitas.

Petunjuk: Untuk soal 5 – 7, pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat.
 - B. Jika pernyataan benar, alasan benar tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab-akibat
 - C. Jika salah satu dari pernyataan tersebut salah
 - D. Jika kedua pernyataan salah.
- 5) Kota adalah tempat dimana konsentrasi penduduk lebih padat dari wilayah sekitarnya karena terjadinya pemusatan kegiatan fungsional yang berkaitan dengan kegiatan atau aktivitas penduduknya.

sebab

Kota mempunyai karakteristik sosial, ekonomi, dan fisik, yang membedakannya dengan desa.

- 6) Kota Otonom dengan kota fungsional (kawasan perkotaan) pengertian dan karakteristiknya sama saja

sebab

Kota dan kawasan perkotaan, delineasinya mempunyai kepadatan penduduk, persen rumah tangga pertanian, dan jumlah fasilitas perkotaan yang sama.

- 7) Berdasarkan ukuran penduduknya, Kota atau Kawasan Perkotaan Besar adalah bila jumlah penduduknya lebih besar dari 1.000.000 jiwa.

sebab

Jumlah penduduk merupakan ukuran suatu kota/kawasan perkotaan.

Petunjuk: Untuk soal 8 – 10, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
- B. Jika (1) dan (3) benar
- C. Jika (2) dan (3) benar
- D. Jika semuanya benar

- 8) Dari pengertian berikut, manakah yang tepat?
1. Kota adalah tempat dimana konsentrasi penduduk lebih padat dari wilayah sekitarnya karena terjadinya pemusatan kegiatan fungsional yang berkaitan dengan kegiatan atau aktivitas penduduknya.
 2. Kota adalah permukiman yang berpenduduk relatif besar, luas areal tak terbatas, pada umumnya bersifat agraris, kepadatan penduduk relatif tinggi, tempat sekelompok orang-orang dalam jumlah tertentu dan bertempat tinggal dalam suatu wilayah geografis tertentu, cenderung berpola hubungan rasional, ekonomis, dan individualistik
 3. Kawasan perkotaan adalah pusat permukiman dan kegiatan penduduk yang mempunyai batasan wilayah administrasi yang diatur dalam peraturan perundangan, serta permukiman yang telah memperlihatkan watak dan ciri kehidupan perkotaan.
- 9) BPS telah mempergunakan kriteria desa *urban* sebagai berikut.
1. Kepadatan penduduk: suatu desa dengan kepadatan penduduk 5.000 orang per-km²
 2. Persen rumah tangga pertanian : suatu desa yang kurang dari 25% rumah tangganya berusaha dalam bidang pertanian
 3. Jumlah fasilitas kota: suatu desa yang memiliki 14 atau lebih jenis fasilitas
- 10) Kota atau kawasan Kawasan Perkotaan berdasarkan jumlah penduduk diklasifikasikan dalam 4 kategori, antara lain
1. *Kawasan Perkotaan Kecil*, yaitu Kawasan Perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani sebesar 10.000 hingga 100.000 jiwa;
 2. *Kawasan Perkotaan Besar*, yaitu Kawasan Perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani 500.000 – 1.000.000 jiwa;
 3. *Kawasan Perkotaan Metropolitan*, yaitu Kawasan Perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani lebih besar dari 1.000.000 jiwa.

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Pertumbuhan Perkotaan dan Urbanisasi

A. URBANISASI DAN PERTUMBUHAN PERKOTAAN

Apa yang disebut urbanisasi? Apa bedanya dan kaitannya dengan pertumbuhan perkotaan (*urban growth*)? Bagaimana dampaknya terhadap pengembangan kota? Pembahasan mengenai konsep urbanisasi dan pertumbuhan perkotaan dalam berbagai dimensinya diperlukan sebagai landasan untuk dapat melakukan intervensi yang menjadi hakikat dari perencanaan perkotaan.

Seperti halnya kota, ada banyak definisi dan konsep mengenai urbanisasi ditinjau dari berbagai sudut pandang. Secara umum urbanisasi dipahami sebagai proses menjadi kawasan perkotaan, migrasi masuk kota, perubahan pekerjaan dari bertani menjadi yang lain; juga menyangkut perubahan dalam pola perilaku manusia (Daldjoeni, 1987: 82). Urbanisasi secara harfiah berarti *pengkotaan* yaitu *proses menjadi kota*. Pengkotaan juga dapat diterapkan pada suatu negara sehingga berarti meningkatnya proporsi penduduk yang bertempat tinggal di kawasan perkotaan. Kemudian kota-kota itu sendiri yang tumbuh meluas ke arah pinggiran yang semula perdesaan sehingga berubah menjadi perkotaan.

Pengertian urbanisasi sebagaimana yang dinyatakan oleh De Bruijne (1987) adalah:

1. Pertumbuhan persentase penduduk yang bertempat tinggal di perkotaan, baik secara mondial, nasional, maupun regional.
2. Berpindahnya penduduk ke kota-kota dari perdesaan.
3. Bertambahnya penduduk bermatapencaharian nonagraris di perdesaan.
4. Tumbuhnya suatu permukiman menjadi kota.
5. Mekarnya atau meluasnya struktur artefaktial-morfologis suatu kota di kawasan sekelilingnya.
6. Meluasnya pengaruh suasana ekonomi kota ke perdesaan.
7. Meluasnya pengaruh suasana sosial, psikologis, dan kultural kota ke perdesaan; ringkasnya adalah meluasnya nilai-nilai dan norma-norma kota ke kawasan luarnya.

Perkembangan perkotaan atau urbanisasi secara umum dimanifestasikan oleh perubahan-perubahan yang mencakup:

1. perubahan fisik (dari kawasan tidak terbangun ke kawasan terbangun);
2. perubahan fungsional (dari dominasi penggunaan lahan pertanian ke bukan-pertanian);
3. perubahan spasial (dari kawasan kecil menjadi besar, baik secara horisontal maupun vertikal);
4. perubahan sosial-ekonomi (dari sektor primer ke sektor industri, perdagangan dan jasa);
5. perubahan demografis (dari kepadatan penduduk rendah ke kepadatan penduduk yang tinggi).

Philip M. Hauser dan Robert W. Gardner (1985) membedakan *pertumbuhan perkotaan* dengan urbanisasi. Secara esensial, urbanisasi adalah suatu proses perubahan proporsi penduduk yang berdiam di kawasan perkotaan. Dengan pengertian tersebut maka *urbanisasi baru dapat terjadi apabila laju pertumbuhan penduduk perkotaan lebih besar daripada laju pertumbuhan penduduk perdesaan*. Dengan kata lain apabila laju pertumbuhan keduanya sama, urbanisasi dapat dikatakan tidak terjadi. Meskipun demikian, tidak berarti pertumbuhan masing-masing kota tidak berlangsung, karena pertumbuhan kota sendiri berlangsung karena dua hal:

- (1) Pertumbuhan alami, sebagai selisih kelahiran dan kematian; dan (2) Reklasifikasi dan migrasi.

B. KECENDERUNGAN URBANISASI GLOBAL

Secara global, memasuki dekade kedua abad 21 ini kecenderungan demografis menunjukkan bahwa lebih dari separuh penduduk dunia berada di kawasan perkotaan. Jumlah penduduk dunia menjadi lebih banyak yang berada di kawasan perkotaan dari pada di kawasan perdesaan. Kecenderungan urbanisasi ini akan terus berlangsung dan sebagian besar terjadi di negara-negara berkembang karena di negara-negara maju sudah melampauinya sejak setengah abad lalu.

Pada penghujung dekade pertama di abad 21 ini, penduduk perkotaan secara global melampaui proporsi 50%. Angka ini menjadi bagian dari kecenderungan pertumbuhan penduduk perkotaan yang dapat dikatakan dramatis karena satu abad yang lalu, hanya kurang dari 5% penduduk dunia

tinggal di perkotaan dan selama abad 20, dunia mengalami laju urbanisasi yang tidak pernah terjadi sebelumnya dengan pertumbuhan penduduk perkotaan rata-rata 2,6% per tahun antara tahun 1950-2007. Dalam kurun waktu ini penduduk perkotaan berlipat empat kali dari 0,7 milyar jiwa menjadi 3,3 milyar jiwa sehingga meningkatkan tingkat urbanisasi dari 29% pada tahun 1950 menjadi 49% pada tahun 2007. Pada tahun 2008 diperkirakan penduduk perkotaan sudah melampaui 50%. Kecenderungan ini diperkirakan akan terus berlanjut sampai 6,4 milyar penduduk atau sekitar 70% penduduk dunia berada di kawasan perkotaan pada tahun 2050 (UN- Habitat, 2009).

Kecenderungan urbanisasi global sesungguhnya menunjukkan perbedaan jika kita meninjaunya berdasarkan Negara maju dan Negara berkembang. Sementara tingkat urbanisasi di Negara maju telah mencapai lebih dari 50% setengah abad lalu, tingkat urbanisasi sebesar ini belum dapat dicapai di Negara-negara berkembang sampai dengan tahun 2019. Tingkat urbanisasi di Negara-negara berkembang masih cukup rendah jika dibandingkan dengan Negara maju, dengan kekecualian di Amerika Latin yang mempunyai tingkat urbanisasi sama dengan di Negara maju. Dalam hal ini hanya sekitar 44% penduduk perkotaan di Negara berkembang tinggal di kawasan perkotaan. Angka ini diperkirakan berkembang menjadi 67% pada tahun 2050. Ditinjau dari lajunya, rata-rata laju pertumbuhan penduduk perkotaan di Negara berkembang adalah 3,1% per tahun pada kurun 1975- 2007, diperkirakan 2,3% pada kurun 2007-2025, dan 1,6% pada kurun 2025- 2050. Meskipun kecenderungan semakin menurun, Negara-negara berkembang tetap mengalami laju urbanisasi yang lebih pesat dari pada Negara-negara maju, karena masih tingginya laju pertumbuhan alami dan migrasi perdesaan-perkotaan.

Kecenderungan urbanisasi global yang menunjukkan gambaran yang berbeda-beda antara Negara maju dan Negara berkembang serta antar wilayah/benua sejak tahun 1950 sampai dengan perkiraan pada tahun 2050 dapat dilihat pada Tabel 3.2.

Tabel 3.2.
Kecenderungan Urbanisasi Global (1950 - 2050)

Region	Urban population (million)					Percentage urban				
	1950	1975	2007	2025	2050	1950	1975	2007	2025	2050
World	737	1518	3294	4584	6398	29.1	37.3	49.4	57.2	69.6
More developed region	427	702	916	995	1071	52.5	67.0	74.4	79.0	86.0
Less developed region	310	817	2382	3590	5327	18.0	27.0	43.8	53.2	67.0
Africa	32	107	373	658	1233	14.5	25.7	38.7	47.2	61.8
Asia	237	574	1645	2440	3486	16.8	24.0	40.8	51.1	66.2
Europe	281	444	528	545	557	51.2	65.7	72.2	76.2	83.8
Latin America and the Caribbean	69	198	448	575	683	41.4	61.1	78.3	83.5	88.7
North America	110	180	275	365	402	63.9	73.8	81.3	85.7	90.2
Oceania	8	13	24	27	31	62.0	71.5	70.5	71.9	76.4

Sumber: UN-Habitat, 2009

C. URBANISASI DI INDONESIA

Indonesia seperti halnya negara-negara berkembang lainnya, sedang mengalami pertumbuhan perkotaan yang pesat. Dalam kurun 1980-1990, terjadi peningkatan proporsi penduduk perkotaan dari 22% menjadi 31%. Sensus Penduduk 2000 menunjukkan bahwa jumlah penduduk perkotaan telah mencapai lebih dari 85 juta jiwa atau sekitar 42% dari total penduduk, dan Survei antar Sensus 2005 menunjukkan proporsi penduduk perkotaan meningkat menjadi 48,3%. Pada tahun 2008 ini, proporsi penduduk perkotaan sudah mencapai 50% dari total penduduk, dan diperkirakan mencapai 68,3% pada tahun 2025 (BPS, Bappenas dan *United Nations Population Fund*, 2005). Ditinjau dari laju pertumbuhannya, laju pertumbuhan penduduk perkotaan menunjukkan angka yang sangat pesat dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk total. Pada kurun 1980- 1990 laju pertumbuhan penduduk perkotaan ini sebesar 5,38% pertahun jauh lebih besar dari laju pertumbuhan total yang hanya sebesar 1,98%; sementara pada kurun 1990-2000 sebesar 4,40% pertahun. *United Nations Population Fund* (2008) memperkirakan laju pertumbuhan penduduk Indonesia dalam kurun 2005-2010 dan 2010-2015 sebesar 3,34% dan 2,7% pertahun.

Ditinjau secara spasial, sesuai dengan tahap perkembangan Indonesia, urbanisasi yang berlangsung pada waktu lalu diperkirakan cenderung memusat (*polarized*). Artinya, tarikan metropolitan dan kota-kota besar terhadap migran jauh lebih besar daripada kota-kota menengah maupun

kecil. Ini terjadi karena pada tahap awal, kota-kota utama relatif lebih menjanjikan dari segi lapangan kerja maupun fungsi-fungsi pelayanan perkotaan. Selain itu, mekanisme pasar dalam suasana ekonomi liberal serta integrasi ekonomi global lebih mendukung perkembangan kota-kota utama daripada kota-kota pada orde yang lebih rendah. Akibatnya, kita dapat mengamati tekanan penduduk terhadap pelayanan maupun lingkungan di kota-kota utama (Prabatmodjo, 2000).

Urbanisasi di Indonesia bukanlah suatu proses yang baru. Sebelum zaman penjajahan Belanda di Indonesia sudah terdapat kota-kota besar menurut ukuran zamannya. Ada perbedaan pokok antara kota-kota di pedalaman dan yang di pantai utara Jawa serta daerah seberang. Kota di pedalaman dengan *kraton* menjadi pusat pemerintahan dan di sekitarnya terdapat *hinterland* yang bermata pencaharian bertani. Adapun kota-kota di pantai merupakan pelabuhan ekspor hasil bumi dari pedalaman; di situ berkuasa para Bupati pesisiran. Di Sumatera dan Kalimantan terdapat kota-kota pelabuhan yang melayani perniagaan regional dan internasional.

Indonesia sebagai bagian Asia Tenggara yang selama 15 tahun awal kemerdekaannya tertinggal ekonominya, baru sejak tahun 1966 memajukan ekonominya melalui bantuan luar negeri. Meskipun di beberapa negara sedang berkembang pada masa tersebut nampak adanya korelasi antara perkembangan ekonomi dan tingkat urbanisasi, tetapi Gunnar Myrdal dalam bukunya berjudul *Asian Drama* (1968) menunjukkan bahwa urbanisasi di negara-negara Asia Tenggara sebenarnya merupakan aspek belaka dari kemiskinan; jelasnya, kemiskinan lebih merupakan reaksi terhadap kurangnya perkembangan ekonomi daripada suatu akibat dari kenaikan pendapatan per kapita.

Kecenderungan pertumbuhan kota/perkotaan di Indonesia terjadi baik dalam konteks eksternal (perkembangan wilayah) maupun internal. Pertumbuhan kota/perkotaan secara eksternal, berarti:

- a. Pergeseran kegiatan manufaktur dan industri dari wilayah kota;
- b. Berkembangnya permukiman skala besar sebagai kota baru di dalam kota dan di wilayah sekitar kota;
- c. Perkembangan kota-kota kecil dan menengah di wilayah metropolitan;
- d. Peningkatan kebutuhan akan prasarana dan sarana perhubungan untuk memenuhi kebutuhan mobilitas penduduk dan produk;
- e. Beberapa kota besar berkembang menjadi pusat kegiatan yang bersifat global.

Pertumbuhan kota/perkotaan secara internal, mengandung arti:

- a. Berkembangnya fungsi kota dalam sektor kegiatan jasa lokal, regional, dan internasional;
- b. Pergeseran pusat-pusat permukiman di dalam kota;
- c. Efisiensi pemanfaatan lahan kota yang nilai dan harganya semakin meningkat menyebabkan berkembangnya pemanfaatan lahan yang sangat intensif;
- d. Semakin meningkatnya jumlah penduduk dan kegiatan ekonomi menuntut dikembangkannya prasarana perhubungan dan utilitas umum dengan teknologi pembangunan kota yang maju;
- e. Sektor informal dan permukiman penduduk berpendapat rendah masih terdapat di dalam kota besar.

Tabel 3.3
Pertumbuhan Penduduk Perkotaan di Indonesia

Tahun	Jumlah Penduduk Perkotaan (Juta Jiwa)	Persentase Penduduk Perkotaan
1971	20,5	17
1980	32,8	22
1990	55,4	31
1993	65,9	35
1998	84,4	41
2000	85	42
2018	152,2	59

Sumber: BPS, Sensus Penduduk, 1971 - 2000

D. URBANISASI, PERTUMBUHAN EKONOMI DAN INDUSTRIALISASI

Di negara maju, urbanisasi pada dasarnya merupakan fungsi dari pertumbuhan ekonomi. Makin tinggi pertumbuhan ekonomi suatu negara atau suatu wilayah, maka makin tinggi derajat urbanisasinya (*level of urbanization*). Hal ini telah dibuktikan dengan data empirik yang menunjukkan korelasi antara pertumbuhan ekonomi (dan juga pendapatan per

kapita penduduknya) dengan derajat urbanisasi yang dicapai. Tak dapat dipungkiri bahwa kawasan perkotaan mempunyai peranan yang sangat besar terhadap ekonomi wilayah/negara. 50–60 % *Gross Domestic Product* (GDP) digerakkan oleh kegiatan ekonomi di kawasan perkotaan (industri, perdagangan, dan jasa). Pertumbuhan kota ditandai dengan adanya perubahan/pergeseran struktur ekonomi dimana sektor primer (pertanian) berubah menjadi sektor sekunder (industri) dan sektor industri mengarah menjadi sektor tersier (jasa).

Sangat mudah dipahami bahwa urbanisasi di negara-negara maju juga berkorelasi dengan industrialisasi karena pertumbuhan ekonomi yang tinggi jika ditelusuri secara sektoral sesungguhnya bersumber dari pertumbuhan industri yang pesat dan dominan. Di negara maju, kaitan urbanisasi dan pertumbuhan atau pembangunan ekonomi merupakan suatu keniscayaan. Urbanisasi mempunyai peranan terhadap pembangunan ekonomi dan sebaliknya pembangunan ekonomi juga berpengaruh terhadap urbanisasi. Kaitan keduanya hubungan sebab akibat yang timbal balik sifatnya: pembangunan ekonomi dapat mempercepat proses urbanisasi dan sebaliknya proses urbanisasi dapat pula mempercepat proses pembangunan ekonomi. Dalam konteks ini menjadi sangat penting untuk melihat kota atau kawasan perkotaan dalam sebagai penghela pertumbuhan ekonomi. Kota-kota memberikan peluang besar dalam pembangunan ekonomi dan sosial. Kota-kota juga selalu menjadi *focal point* bagi pertumbuhan ekonomi, inovasi, dan kesempatan kerja. Banyak kota yang tumbuh secara historis mempunyai keuntungan dalam transportasi atau penyediaan bahan mentah. Kota-kota, terutama ibukota negara, dimana sebagian besar aktivitas produktif modern terkonsentrasi di negara berkembang dan dimana sebagian besar kesempatan kerja berada. Kota-kota juga menjadi pusat kehidupan modern, dimana tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan sangat besar dan indikator yang lebih tinggi dalam hal kesehatan dan kesejahteraan, kemelek-hurufan, status perempuan, dan mobilitas sosial. Kepadatan penduduk yang tinggi juga bermakna positif untuk mengurangi dampak manusia terhadap ekosistem lokal sekaligus berimplikasi biaya perkapita yang lebih rendah dalam penyediaan infrastruktur dan pelayanan dasar (Cohen, 2006).

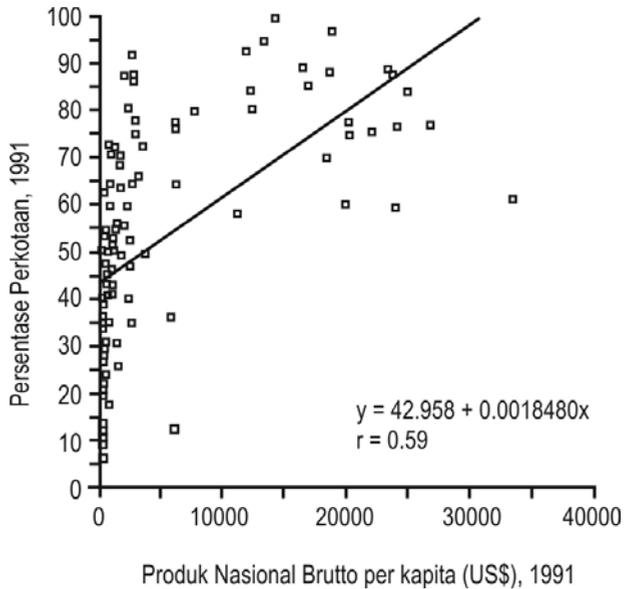
Berbagai penelitian dalam dekade terakhir menunjukkan keterkaitan positif antara pembangunan ekonomi dan urbanisasi di banyak negara Afrika. Di Asia sangat jelas bahwa urbanisasi adalah faktor utama di belakang pertumbuhan ekonomi, yang berkontribusi terhadap keseluruhan

pengurangan laju kemiskinan. Di Amerika Latin, bagaimanapun, pembangunan ekonomi dan urbanisasi mempunyai keterkaitan melalui industrialisasi dan modernisasi sehingga hasilnya adalah tingkat ketimpangan semakin tinggi antarnegara (UN-Habitat, 2010). Kaitan yang erat antara pertumbuhan ekonomi dan urbanisasi juga tampak dengan jelas jika negara-negara dikelompokkan berdasarkan tingkat pendapatan. Negara-negara berpendapatan tinggi mempunyai GDP perkapita dan tingkat urbanisasi tertinggi; sementara negara berpendapatan rendah berada pada kondisi sebaliknya.

Di wilayah Asia Pasifik, secara keseluruhan 42% penduduk di Asia-Pasifik berkontribusi terhadap 80% GDP, meskipun kedua proporsi tersebut mencakup sebagian negara maju. GDP perkapita di Asia Pasifik meningkat sejak tahun 1990, dan antara 2000-2005 tumbuh lebih pesat dari pada wilayah lainnya, yakni 4,4 persen atau sekitar dua kali dari rata-rata pertumbuhan dunia (UN-Habitat, 2010).

Bagaimana halnya dengan urbanisasi di negara berkembang? Berbeda dengan di negara maju, di negara berkembang urbanisasi tidak selalu berbarengan dengan industrialisasi (karena hanya urbanisasi demografis). Ditinjau dari lajunya, kecepatan urbanisasi di negara berkembang jauh lebih besar dibandingkan dengan di negara-negara maju. Fenomena inilah yang disebut sebagai *overurbanization* atau *psedo-urbanization*. Ditinjau secara spasial, proses urbanisasi ini juga tidak berlangsung merata di semua ukuran kota tetapi hanya di kota-kota besar/kota-kota utama saja sehingga menimbulkan fenomena *primate city*.

Antara proses urbanisasi di negara maju dan berkembang tetap masih ada perbedaan-perbedaan penting lain, yakni: (1) Kekuatan pendorong urbanisasi (penjajahan asing, pertumbuhan penduduk secara keseluruhan, teknologi, dan peranan perencanaan); (2) Perbandingan penduduk terhadap sumber dan tingkat hidup; (3) Pandangan hidup dan nilai; (4) Keadaan politik dunia.



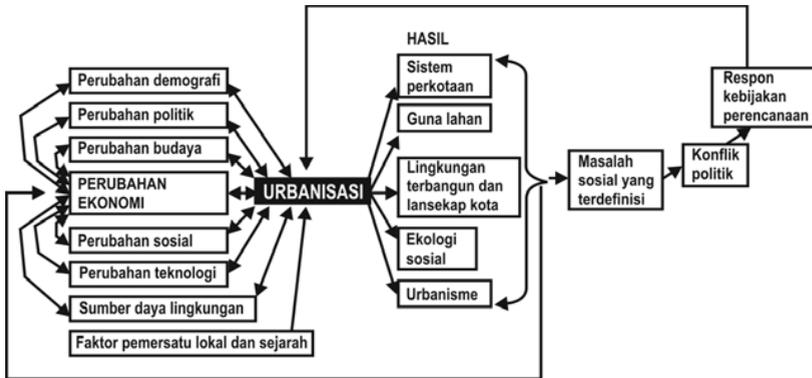
Gambar 3.1
Hubungan antara Persentase Penduduk Perkotaan dengan Pendapatan Nasional Bruto

E. PROSES URBANISASI

Proses urbanisasi secara konseptual dapat ditinjau berdasarkan aspek demografik, aspek ekonomi, dan aspek fisik. Secara diagramatis, proses urbanisasi dapat dilihat pada Gambar 3.2.

Ditinjau dari aspek demografik, proses urbanisasi terkait dengan proses-proses:

1. Pertumbuhan penduduk perkotaan: (1) pertumbuhan alami; (2) migrasi desa-kota; (3) migrasi internasional; dan (4) perluasan batas administrasi (*boundary expansion*).
2. Pergeseran dalam hirarki kota-kota (*Urban hierarchy*): kota besar, kota sedang, dan kota kecil.
3. Komposisi umur dan gender penduduk perkotaan.
4. Perubahan angkatan kerja.
5. Keterkaitan desa-kota: penduduk, komoditas, kapital, informasi.



Sumber : Knox, Paul L., 1994

Gambar 3.2
Proses Urbanisasi

F. FAKTOR-FAKTOR URBANISASI

Berdasarkan berbagai penelitian oleh berbagai ahli, mengenai faktor-faktor yang mendorong arus penduduk dari perdesaan ke perkotaan, PBB menekankan tiga faktor di bawah ini (Hauser, 1985) :

1. Tingkat pendapatan perorangan meningkat.
2. Pertambahan pendapatan cenderung dibelanjakan terutama untuk barang-barang bukan pertanian.
3. Produksi dan konsumsi lebih berdayaguna di perkotaan.

Penelitian PBB itu juga mengambil kesimpulan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi laju urbanisasi. Faktor-faktor ini adalah (Hauser, 1985) :

1. Perubahan teknologi yang lebih cepat di bidang pertanian daripada di bidang bukan-pertanian, yang mempercepat arus penduduk dari perdesaan.
2. Kegiatan produksi untuk ekspor terpusat di kawasan kota.
3. Pertambahan alami yang tinggi di perdesaan.
4. Susunan kelembagaan yang membatasi daya serap perdesaan, seperti: sistem pemilikan tanah; kebijakan harga dan pajak yang bersifat menganakemaskan penduduk perkotaan.
5. Layanan pemerintah yang lebih berat pada perkotaan.

6. Kelembaman (*inertia*) - faktor negatif yang menahan penduduk tetap tinggal di perdesaan.
7. Kebijakan perpindahan penduduk oleh Pemerintah dengan tujuan mengurangi arus penduduk dari perdesaan ke perkotaan.

Dalam perspektif lain, faktor-faktor pendorong urbanisasi menurut Charles Whyne-Hammond (1979 dalam Daldjoeni, 1987) adalah: (1) kemajuan di bidang pertanian; (2) industrialisasi; (3) potensi pasaran; (4) peningkatan kegiatan pelayanan; (5) kemajuan transportasi; (6) tarikan sosial dan kultural; (7) kemajuan pendidikan; dan (8) pertumbuhan penduduk alami.

Ditinjau dari aspek demografis, urbanisasi yang diartikan sebagai mengalirnya penduduk dari perdesaan ke perkotaan disebabkan oleh adanya tingkat kehidupan antara perdesaan-perkotaan. Dalam konteks inilah kemudian para pakar mengidentifikasi faktor pendorong (*push factors*) dan faktor penarik (*pull factors*) sebagai berikut (Khairuddin, 1992):

- a. Faktor Pendorong:
 - 1) Semakin terbatasnya lapangan kerja di perdesaan
 - 2) Kemiskinan di perdesaan akibat bertambah banyaknya jumlah penduduk
 - 3) Transportasi desa-kota yang semakin lancar
 - 4) Tingginya tingkat upah buruh di kota daripada di desa
 - 5) Bertambahnya kemampuan membaca dan menulis atau tingkat pendidikan masyarakat desa
 - 6) Tata cara dan adat istiadat yang kadang-kadang dianggap sebagai beban oleh masyarakat desa.
- b. Faktor Penarik:
 - 1) Kesempatan kerja yang lebih luas dan bervariasi di kota
 - 2) Tingkat upah yang lebih tinggi
 - 3) Lebih banyak kesempatan untuk maju (diferensiasi pekerjaan dan pendidikan dalam segala bidang)
 - 4) Tersedianya barang-barang kebutuhan yang lebih lengkap
 - 5) Terdapatnya macam-macam kesempatan untuk rekreasi dan pemanfaatan waktu luang, seperti bioskop, dan taman hiburan.
 - 6) Bagi orang-orang atau kelompok tertentu di kota memberi kesempatan untuk menghindarkan diri dari kontrol sosial yang ketat.

G. DAMPAK URBANISASI

Jelas perbedaan dalam latar belakang urbanisasi di negara berkembang dan maju menghasilkan perbedaan penting dalam jenis masalah yang dihadapi negara berkembang dan maju serta jenis kebijakan dan program yang disusun untuk memecahkan masalah ini. Selain itu, perbedaan dalam kekuatan pendorong dan situasi yang mempengaruhi urbanisasi di negara berkembang dan negara maju menghasilkan perbedaan dalam akibat yang ditimbulkan urbanisasi. Perbedaan ini akan dibahas sebagai berikut dalam kerangka berbagai sudut pandang kawasan kota (Hauser, 1985: 52).

Dampak urbanisasi di negara maju berbeda bila dibandingkan dengan di negara berkembang. Bedanya adalah di negara berkembang secara fisik kota akan tumbuh menjadi besar dan luas dengan tingkat teknologi dan kualitas kehidupan kota yang kurang memadai, misalnya permukiman miskin (*squatter*), sarana-prasarana yang kurang memadai. Sebaliknya, di negara maju perubahan fisik kota berkembang dengan permukiman elite di pinggiran kota yang ditunjang teknologi maju. Meskipun, di beberapa negara sedang berkembang di Asia Tenggara nampak adanya korelasi antara perkembangan ekonomi dan tingkat urbanisasi tetapi Gunnar Myrdal (1968) menunjukkan bahwa urbanisasi merupakan aspek belaka dari kemiskinan. Kemiskinan sebagai reaksi terhadap kurangnya perkembangan ekonomi daripada suatu akibat dari kenaikan pendapat perkapita. Dari penelitian yang dilakukannya, secara umum yang mendorong penduduk perdesaan pindah ke kota adalah kemiskinan, kerusakan lingkungan, dan gangguan keamanan.

Di antara hal-hal penting yang ditemukan mengenai perbedaan pertumbuhan kota dan urbanisasi di negara maju dan negara berkembang adalah bahwa di negara berkembang pertumbuhan penduduk secara alami lebih memainkan peranan penting dalam pertumbuhan kota. Meski arus penduduk dari desa ke kota juga menjadi masalah bagi pemerintah di negara berkembang, hal yang lebih penting dari perpindahan penduduk adalah lebih besarnya jumlah kelahiran atas angka kematian, yang harus mendapatkan perhatian penuh dalam usaha mengurangi laju pertumbuhan kota. Karena itu perencanaan kota, pada tingkat pemerintahan apapun, baik nasional, regional atau lokal, harus mencakup kebijaksanaan penduduk sebagai unsur yang tidak terpisahkan dari adanya kebijaksanaan sosial dan ekonomi dalam hubungannya dengan urbanisasi.

Kekotaan sebagai gaya hidup sudah banyak menyebabkan perubahan pada tata nilai, lembaga, pengawasan sosial, tingkah laku manusia, kegiatan dan organisasi ekonomi, dan pemerintah di negara maju, tempat proses ini masih terus berjalan. Urbanisasi jelas akan semakin banyak pengaruhnya pada kebudayaan dan penduduk di negara berkembang. Sejauh kekotaan menjadi gaya hidup bagi lebih dari separuh penduduk dunia pada akhir abad ini, dunia mungkin, dalam waktu beberapa puluh tahun yang akan datang, akan mengalami perubahan sosial, ekonomi, politik paling besar yang pernah terjadi.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Bagaimana definisi urbanisasi yang paling komprehensif?
- 2) Sebutkan perbedaan-perbedaan antara proses urbanisasi di negara maju dengan negara berkembang!
- 3) Jelaskan proses urbanisasi secara konseptual yang melibatkan aspek demografik, ekonomi, dan fisik!
- 4) Jelaskan perbedaan dampak urbanisasi di negara maju dengan di negara berkembang!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Definisi urbanisasi yang paling lengkap dapat mengacu pada de Briujne, yang mencakup aspek demografis, ekonomi, dan fisik.
- 2) Perbedaan antara proses urbanisasi di negara maju dan negara berkembang : urbanisasi di negara-negara maju juga berkorelasi dengan industrialisasi karena pertumbuhan ekonomi yang tinggi jika ditelusuri secara sektoral sesungguhnya bersumber dari pertumbuhan industri yang pesat dan dominan. Urbanisasi di negara berkembang tidak selalu berbarengan dengan industrialisasi karena hanya urbanisasi demografis.
- 3) Proses urbanisasi secara konseptual dapat ditinjau berdasarkan aspek demografik, aspek ekonomi, dan aspek fisik (lihat Gambar 3.2).
- 4) Dampak urbanisasi di negara maju berbeda bila dibandingkan dengan di negara berkembang. Di negara berkembang secara fisik kota akan

tumbuh menjadi besar dan luas dengan tingkat teknologi dan kualitas kehidupan kota yang kurang memadai, misalnya permukiman miskin (*squatter*), sarana-prasarana yang kurang memadai. Sebaliknya, di negara maju perubahan fisik kota berkembang dengan permukiman elite di pinggiran kota yang ditunjang teknologi maju.



RANGKUMAN

Pada bagian ini telah dibahas tentang konsep, proses, dan dampak urbanisasi. Urbanisasi dapat didefinisikan sebagai proses pengkotaan, proses menjadi kota; peningkatan persentase penduduk perkotaan; kota tumbuh meluas, pinggiran yang semula perdesaan menjadi kota; dalam bahasa sehari-hari urbanisasi diasosiasikan dengan migrasi desa-kota. Secara konseptual urbanisasi tidak selalu sama dengan pertumbuhan perkotaan karena urbanisasi lebih menunjukkan perubahan proporsi penduduk yang berdiam di kawasan perkotaan. Dengan pengertian tersebut maka urbanisasi baru dapat terjadi apabila laju pertumbuhan penduduk perkotaan lebih besar daripada laju pertumbuhan penduduk perdesaan.

Di negara maju, urbanisasi pada dasarnya merupakan fungsi dari pertumbuhan ekonomi. Makin tinggi pertumbuhan ekonomi suatu negara atau suatu wilayah maka makin tinggi derajat urbanisasinya (*level of urbanization*). Urbanisasi di negara-negara maju juga berkorelasi dengan industrialisasi karena pertumbuhan ekonomi yang tinggi jika ditelusuri secara sektoral sesungguhnya bersumber dari pertumbuhan industri yang pesat dan dominan. Berbeda dengan di negara maju, di negara berkembang urbanisasi tidak selalu berbarengan dengan industrialisasi karena hanya urbanisasi demografis. Ditinjau dari lajunya, kecepatan urbanisasi di negara berkembang jauh lebih besar dibandingkan dengan di negara-negara maju, yang disebut sebagai *oveurbanization* atau *pseudo-urbanization*.

Proses urbanisasi secara konseptual dapat ditinjau berdasarkan aspek demografik, aspek ekonomi, dan aspek fisik. Ditinjau dari aspek demografik, proses urbanisasi terkait dengan proses-proses: pertumbuhan penduduk perkotaan baik pertumbuhan alami maupun migrasi desa-kota, migrasi internasional dan perluasan batas administrasi; pergeseran dalam hirarki kota-kota; komposisi umur dan gender penduduk perkotaan; perubahan angkatan kerja; serta keterkaitan desa-kota: penduduk, komoditas, kapital, informasi.

Faktor-faktor yang mempengaruhi laju urbanisasi antara lain: (1) Perubahan teknologi yang lebih cepat di bidang pertanian daripada di bidang bukan pertanian, yang mempercepat arus penduduk dari perdesaan; (2) Kegiatan produksi untuk ekspor terpusat di kawasan kota; (3) Pertambahan alami yang tinggi di perdesaan; (4) Susunan kelembagaan yang membatasi daya serap perdesaan, seperti: sistem pemilikan tanah; kebijaksanaan harga dan pajak yang bersifat meng-anakemaskan penduduk perkotaan; (5) Layanan pemerintah yang lebih berat pada perkotaan; (6) Kelembaman (*inertia*)- faktor negatif yang menahan penduduk tetap tinggal di perdesaan; dan (7) Kebijakan perpindahan penduduk oleh Pemerintah dengan tujuan mengurangi arus penduduk dari perdesaan ke perkotaan.



TES FORMATIF 2

Petunjuk: untuk soal nomor 1- 4, pilihlah salah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Kegiatan sektor industri dengan kemajuan teknologinya pada umumnya akan terpusat di kawasan perkotaan antara lain karena sebagai berikut, *kecuali*
 - A. Tenaga kerja berpendidikan dan berpengalaman lebih mudah diperoleh di daerah urban.
 - B. Peranan industri yang bersifat *foot-loose* berkurang peranannya dalam keseluruhan kegiatan sektor industri.
 - C. Berbagai jenis prasarana ekonomi dan sosial yang terdapat di perkotaan keadaannya lebih baik dari di daerah pertanian.
 - D. Pengelompokkannya menciptakan *external economies* di antara berbagai industri tersebut.

- 2) Perbedaan antara proses urbanisasi di negara maju dan negara berkembang, antara lain sebagai berikut, *kecuali*
 - A. kekuatan penarik urbanisasi
 - B. perbandingan penduduk terhadap sumber dan tingkat hidup
 - C. pandangan hidup dan nilai
 - D. keadaan politik dunia

- 3) Faktor-faktor yang mempengaruhi laju urbanisasi adalah sebagai berikut, *kecuali*
- Perubahan teknologi yang lebih lambat di bidang pertanian
 - Kegiatan produksi untuk ekspor terpusat di kawasan kota
 - Susunan kelembagaan yang membatasi daya serap perdesaan, seperti: sistem pemilikan tanah; kebijaksanaan harga dan pajak yang bersifat meng-anakemaskan penduduk perkotaan
 - Layanan pemerintah yang lebih berat pada perkotaan.

Petunjuk: Untuk soal 4 – 6, pilihlah:

- Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat.
 - Jika pernyataan benar, alasan benar tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab-akibat
 - Jika salah satu dari pernyataan tersebut salah
 - Jika kedua pernyataan salah.
- 4) Urbanisasi secara harfiah berarti pengkotaan atau proses menjadi kota.
- sebab
- Urbanisasi di negara maju sering digambarkan sebagai latar belakang dan akibat daya produksi yang meningkat serta tingkat hidup yang lebih tinggi.
- 5) Urbanisasi di negara maju berkorelasi dengan industrialisasi
- sebab
- Pertumbuhan ekonomi yang tinggi jika ditelusuri secara sektoral sesungguhnya bersumber dari pertumbuhan industri yang pesat dan dominan.
- 6) Bukti yang ada menunjukkan bahwa motivasi utama untuk migrasi adalah ekonomi – kebutuhan untuk mendapatkan penghasilan yang lebih tinggi.
- sebab
- Pola urbanisasi juga dipengaruhi dengan bagaimana cara organisasi perekonomian dan bagaimana negara berinteraksi dengan ekonomi global.

Petunjuk: Untuk soal 7 – 8, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semuanya benar
- 7) Dari definisi urbanisasi menurut De Bruijne berikut, manakah yang tepat?
1. pertumbuhan persentase penduduk yang bertempat tinggal di perkotaan
 2. bertambahnya penduduk bermata-pencaharian agraris di perdesaan
 3. meluasnya pengaruh suasana ekonomi kota ke perdesaan
- 8) Ditinjau dari aspek demografi, proses urbanisasi terkait dengan proses pertumbuhan perkotaan yaitu
1. pertumbuhan alami
 2. migrasi desa-kota
 3. migrasi internasional

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$
--

- Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
 80 - 89% = baik
 70 - 79% = cukup
 < 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3

Unsur-unsur Pembentuk Ruang Kota

A. UNSUR PEMBENTUK RUANG KOTA

Kota atau kawasan perkotaan pada dasarnya dapat dipandang sebagai sistem spasial yang secara internal mempunyai unsur-unsur yang menjadi pembentuknya. Dalam hal ini secara fisik kota ditinjau dari aspek morfologinya menunjukkan bentuk tertentu. Bentuk kota/perkotaan (*urban form*) adalah sinonim dari morfologi perkotaan (Morris, 1994). Bentuk perkotaan terkait erat dengan skala dan dapat dijelaskan sebagai atribut morfologis dari suatu kawasan perkotaan pada semua skala (William *et al.*, 2000).

Bentuk perkotaan (*urban form*) adalah ukuran (*size*), bentuk (*shape*) dan intensitas permukiman perkotaan, yang mencakup beberapa karakteristik spasial yang terukur seperti kepadatan, pencampuran penggunaan lahan, dan konektivitas jaringan jalan (Knaap *et al.*, 2007). Pengertian ini hampir sama dengan yang dikemukakan Handy (1996) yang mendefinisikan bentuk perkotaan sebagai gabungan karakteristik yang berkaitan dengan penggunaan lahan, sistem transportasi, dan desain kota. Bentuk perkotaan meliputi sejumlah karakteristik fisik dan nonfisik yang mencakup ukuran, *shape*, skala, densitas, penggunaan lahan, jenis bangunan, tata letak blok, dan distribusi ruang terbuka hijau. Karakteristik bentuk perkotaan ini secara garis besar dikelompokkan dalam lima unsur: densitas, penggunaan lahan, aksesibilitas dan infrastruktur transportasi, tata letak, serta jenis rumah dan bangunan (Demsey, N. dalam Jenks. *et al.*, 2010).

Menurut Morris (1994), dalam perkembangannya bentuk permukiman baik perdesaan maupun perkotaan ditentukan oleh faktor-faktor dan pengaruh yang disebut sebagai determinan bentuk perkotaan. Dalam hal ini ada dua determinan yang berbeda, yaitu: (1) faktor yang diturunkan dari atribut geografis kondisi alami dari lokasi permukiman (iklim, topografi, dan ketersediaan bahan bangunan); dan (2) faktor yang berasal dari intervensi manusia dalam proses pemukiman alami, yang disebut sebagai determinan *man-made* (ekonomi, politik, religi, pertahanan, pola pembagian lahan, mobilitas perkotaan, estetika, peraturan, infrastruktur, pengelompokan etnis).

Sementara itu, menurut Doxiadis (1968) unsur dasar permukiman terdiri atas isi (*content*) dan wadah (*container*), yang lebih lanjut dapat dibagi dalam lima unsur:

1. Alam (*nature*); menjadi dasar terciptanya permukiman dan memberikan kerangka untuk dapat berfungsi.
2. Manusia (*antropos*)
3. Masyarakat (*society*)
4. Ruang kehidupan (*shells*); struktur yang menjadi tempat manusia tinggal yang mempunyai fungsi berbeda-beda.
5. Jaringan (*Networks*); sistem alami atau binaan yang memfasilitasi berfungsinya permukiman, seperti jalan, jaringan air minum, listrik, dan sebagainya.

Keseimbangan kombinasi dari manusia sebagai isi dan bentuk permukiman sebagai wadahnya, menentukan keberhasilan terbentuknya permukiman. Keterkaitan antarkedua unsur tersebut sangat erat karena manusia membangun ruang kehidupannya dan dengan demikian menciptakan wadah untuk berbagai kegiatannya.

Dalam perspektif yang berbeda, menurut Patrick Geddes, karakteristik permukiman sebagai suatu kawasan memiliki unsur: *place* (tempat tinggal); *work* (tempat kerja); *folk* (tempat bermasyarakat). Di Indonesia, Kus Hadinoto (1970-an) mengadaptasinya menjadi 5 unsur pokok, yaitu:

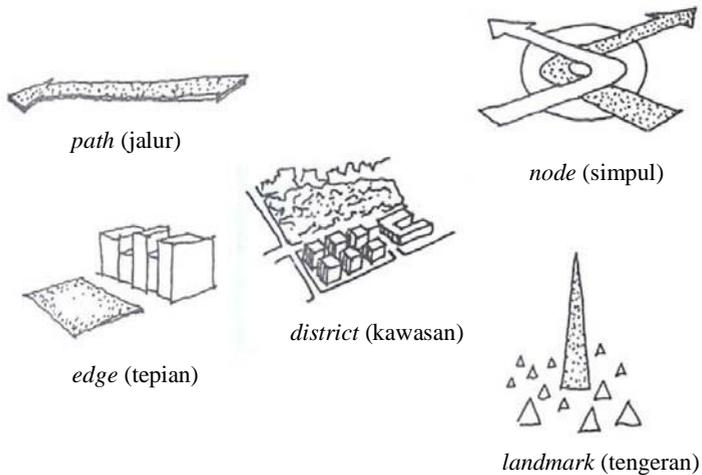
1. Wisma : tempat tinggal (perumahan)
2. Karya : tempat bekerja (kegiatan usaha)
3. Marga : jaringan pergerakan, jalan
4. Suka : tempat rekreasi/hiburan
5. Penyempurna: prasarana – sarana.

Unsur pembentuk struktur tata ruang kota dapat pula dipahami secara persepsional. Bagaimana orientasi orang di dalam kota? Bagaimana 'peta' yang tergambar dalam pikiran orang mengenai kotanya? Bagaimanakah asosiasi atau preferensi yang dihubungkan dengan kota atau bagian kota? Kevin Lynch dalam *The image of the city* (1960) telah merintis kajian yang terkait dengan gambaran atau citra yang terbentuk mengenai kota. Menurutnya, ada lima unsur dalam gambaran mengenai kota: *path*, *edge*, *district*, *node*, dan *landmark*.

Kelima unsur pembentuk Citra Kota dapat dilihat pada Gambar 3.3. Penjelasan tiap unsur tersebut adalah sebagai berikut.

1. **Path:** Jalur yang biasa, sering atau potensial dilalui oleh pengamat, misalnya: jalan, lintasan angkutan umum, kanal, rel kereta api. Manusia mengamati kota ketika bergerak dalam “path”.
2. **Edge:** Batas antara dua kawasan yang memisahkan kesinambungan, elemen linier yang tidak dianggap/digunakan sebagai “path” oleh pengamat. Misalnya: pantai, lintasan rel kereta api, dinding, sungai
3. **District:** Bagian kota berukuran sedang sampai dengan besar, tersusun sampai dua dimensi yang dapat dimasuki pengamat (secara mental), dan dapat dikenali dari karakter umumnya.
4. **Node/core:** Titik/lokasi yang strategis yang dapat dimasuki pengamat. Dapat berupa konsentrasi penggunaan/ciri fisik yang penting. Misalnya: persimpangan, tempat perhentian, ruang terbuka, penggantian moda angkutan, dan lain-lain.
5. **Landmark:** Titik acuan bersifat eksternal yang tidak dapat dimasuki pengamat, biasanya berupa struktur fisik yang menonjol. Apabila dilihat dari jauh, dari berbagai sudut pandang dan jarak, di atas elemen lainnya, dijadikan acuan.

Ringkasnya, Lynch melihat adanya lima unsur pembentuk citra kota yaitu *path* (jalanan), *edge* (perbatasan), *district* (kawasan), *node* (simpangan) dan *landmark* (tengeran). Jalanan dirumuskan sebagai saluran dimana pengamat biasanya bergerak senyatanya atau secara potensial. Ini dapat berupa jalan besar, jalan setapak, saluran air, dan jalan kereta api. Perbatasan adalah unsur yang linear yang tidak dianggap atau dipakai sebagai jalan. Misalnya, batas antara dua bagian seperti tembok, dan pantai. Kawasan adalah bagian kota yang mempunyai luas tanah dan ciri-ciri tertentu yang nampak. Simpangan adalah tempat-tempat strategis dalam kota yang dapat dijalani, didatangi atau pangkal jalan, misalnya simpangan, dan terminal untuk angkutan. Rambu-rambu dapat juga merupakan tempat-tempat pengenalan seperti simpangan akan tetapi orang tidak boleh berjalan di situ. Umumnya ini merupakan obyek fisik seperti tanda, patung, dan bukit. Dalam gambaran yang diciptakan oleh para informan, unsur-unsur tadi dapat saling memperkuat atau saling melemahkan. Sebuah patung di simpang jalan mempermudah orang mengenal jalan itu. Akan tetapi, dapat juga terlalu menarik perhatian sehingga bagian kota di sebelahnya diabaikan orang.



Sumber: Lynch, 1960

Gambar 3.2

Lima Unsur dalam Citra Kota

B. STRUKTUR RUANG DAN POLA RUANG KOTA

Kota sebagai suatu sistem spasial/tata ruang lebih lanjut dapat ditinjau berdasarkan struktur ruang dan pola ruang:

1. **Struktur ruang:** susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.
2. **Pola ruang:** distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

Struktur dan pola ruang kota secara sederhana dapat diartikan sebagai bentuk atau gambar dari tata ruang kota seperti yang terlihat sudah terjadi, terlepas apakah bentuk itu merupakan hasil perencanaan atau tidak. Struktur ruang kota tercermin dari adanya hierarki pusat pelayanan kegiatan perkotaan, seperti pusat kota, pusat bagian wilayah kota, dan pusat lingkungan; yang ditunjang dengan sistem prasarana jalan seperti jalan arteri, jalan kolektor, dan jalan lokal. Sedangkan pola ruang kota menggambarkan

ukuran, fungsi, dan karakteristik kegiatan perkotaan seperti: kawasan perumahan, perdagangan, industri, dan pemerintahan.

Struktur ruang kota pertama-tama dapat dilihat dari adanya hierarki pusat pelayanan kegiatan kota, yakni adanya pusat kota, pusat sekunder (BWK = Bagian Wilayah Kota), dan pusat lingkungan.

Kawasan Pusat Kota adalah bagian wilayah kota yang merupakan tempat terkonsentrasinya berbagai aktivitas (sosial, ekonomi, dan budaya) yang melayani penduduk kota itu (skala lokal) serta penduduk dari wilayah yang lebih luas (skala regional). Kawasan pusat kota biasanya dicirikan dengan adanya unsur-unsur kegiatan perdagangan/bisnis (*CBD-Central Business District*), pusat pemerintahan (*Civic Center*), dan simpul jaringan transportasi. Dalam teori struktur ruang kota konsentrik, pusat kota merupakan kawasan yang memiliki aksesibilitas, *land rent*-nya tinggi, dan intensitas penggunaan lahan tinggi. Hanya kegiatan komersial (perdagangan dan jasa) yang sesuai untuk berlokasi di pusat kota, di samping pemerintahan (karena alasan sentralitas pelayanan). Karakteristik kawasan pusat kota terdiri dari: area pemusatan kegiatan fungsional (terutama perdagangan, pemerintahan), intensitas penggunaan lahan tinggi (nilai lahan tinggi), kepadatan penduduk tinggi, jumlah fasilitas perkotaan lengkap, dan aksesibilitas tinggi. Secara konseptual, dalam kawasan pusat kota dibedakan antara *CBD Core* dan *CBD Frame*. *CBD Core* adalah bagian CBD yang pemanfaatannya sangat intensif, kepadatan tinggi, keterkaitan, internal kuat, lalu lintas pedestrian padat. Sedangkan *CBD Frame* adalah bagian CBD yang intensitas pemanfaatannya lebih rendah: area parkir, perdagangan dan jasa spesifik, dan perumahan.

Pusat pelayanan kegiatan kota yang hierarkinya lebih rendah dari pusat kota adalah pusat bagian wilayah kota dan pusat lingkungan. Wilayah kota dalam pengembangannya seringkali dibagi dalam beberapa BWK yang didasarkan pada fungsi kegiatannya dalam lingkup kota. Tiap BWK ini mempunyai pusat pelayanan kegiatan (pusat sekunder) yang jenis dan skala pelayanannya disesuaikan dengan penduduk pendukungnya. Adanya pusat BWK ini pada dasarnya dapat mengurangi ketergantungan pada pusat kota secara berlebihan karena di dalam pusat BWK tersedia fasilitas pelayanan perkotaan sehingga tidak semua kebutuhan harus dipenuhi di pusat kota. Demikian juga halnya pusat lingkungan yang melayani kebutuhan pelayanan fasilitas perkotaan dengan skala lingkungan (*neighbourhood*).

Ditinjau dari pola ruangnya, kota atau kawasan perkotaan secara garis besar terdiri dari kawasan terbangun – kawasan tidak terbangun (RTH). Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota, pola ruang ini lazim dibedakan menurut fungsi utamanya : Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya.

Kawasan Terbangun adalah ruang dalam kawasan permukiman perkotaan yang mempunyai ciri dominasi penggunaan lahan secara terbangun atau lingkungan binaan untuk mewedahi kegiatan perkotaan. Jenis-jenis pemanfaatan ruang kawasan terbangun kota antara lain adalah kawasan perumahan, kawasan pemerintahan, kawasan perdagangan dan jasa, serta kawasan industri. Sesungguhnya keragaman jenis pemanfaatan ruang kota bergantung pada fungsi kota tersebut dalam lingkup wilayah yang lebih luas.

Kawasan perumahan merupakan kawasan yang luasannya paling dominan di kota (50-60% dari luas wilayah kota). Di kota-kota di Indonesia, kawasan perumahan biasanya dibedakan menjadi dua jenis, yaitu:

1. Perumahan Formal (Teratur/Terencana). Perumahan ini pada umumnya merupakan : (1) perumahan yang dibangun pada masa kolonial Belanda; (2) perumahan yang dibangun setelah masa kemerdekaan (untuk PNS, swasta besar); perumahan mewah yang dibangun oleh para pengusaha swasta; (3) perumahan sederhana (fasilitas KPR) oleh Perum Perumnas (T-21 s/d. T-70); (4) perumahan yang dibangun oleh pengembang swasta (real estate); (5) perumahan Susun (Rusun sederhana, Rusun menengah, Rusun mewah).
2. Perumahan Informal (Tidak Teratur), yakni perumahan yang polanya tidak teratur, prasarana, dan sarana tidak memadai. Perumahan ini mencakup : Kampung kota, perumahan liar (*squater*), dan perumahan kumuh (*slum*)

Kawasan perdagangan dan jasa (komersial) merupakan kawasan fungsional perkotaan yang dominan pada suatu kota meskipun luasannya relatif kecil. Hal ini terutama karena kegiatan perdagangan dan jasa menjadi salah satu fungsi utama kota dalam wilayah yang lebih luas, terkait dengan fungsi kota sebagai pusat koleksi dan distribusi bagi wilayah belakangnya. Ditinjau dari distribusi lokasinya, struktur kegiatan perdagangan dapat berupa *centers*, *ribbons*, atau *specialized areas*. Ditinjau dari skala pelayanannya, hirarki pusat perdagangan (*shopping center*) terdiri dari *Convenience store*, *Neighborhood center*, *Community center*, *Regional center*, dan

Superregional center. Faktor dinamis yang mempengaruhi pola lokasi perdagangan di dalam kota antara lain : (1) peningkatan mobilitas : penggunaan kendaraan bermotor; (2) peningkatan daya beli dan cita rasa; (3) lokasi perumahan baru; (4) perubahan dalam kebijakan zoning; dan (5) Perubahan dalam *merchandising*.

Kawasan perkantoran di kota-kota keberadaannya adalah untuk mewadahi kegiatan sektor jasa: transportasi, telekomunikasi, utilitas; perdagangan besar; finansial, asuransi, real estate; jasa pribadi; jasa profesional; dan administrasi publik. Pola lokasi perkantoran – jasa biasanya dipengaruhi oleh faktor: komunikasi, aksesibilitas, prestisius, lingkungan, tenaga kerja, dan daya tarik tapak.

Kawasan industri (KI) dalam pengertian luas adalah tempat pemusatan kelompok perusahaan industri dalam suatu areal tersendiri. Secara rinci kawasan ini dapat dikelompokkan menjadi dua, yakni KI Non-manajemen dan KI ber-Manajemen. Kawasan Industri ber-manajemen terdiri dari Kawasan industri (*industrial estate*), Kawasan Berikat (*Export Processing Zone*), Kompleks Industri, Sarana Usaha Industri Kecil (SUIK), Permukiman Industri Kecil (PIK), dan Lingkungan Industri Kecil (LIK). Kawasan Industri Non-manajemen terdiri dari Lahan peruntukan industri, Kantong industri, dan Sentra industri kecil. Dalam konteks perencanaan tata ruang kota, pemilihan lokasi untuk Kawasan Industri harus mempertimbangkan : (1) Sesuai dengan industri menurut RTRW; (2) Aksesibilitas (bahan baku, bahan jadi, pemasok); (3) Aksesibilitas ke pusat-pusat transportasi; (4) Topografi datar (kemudahan pengembangan lahan); (5) Bebas dari rawan bencana alam; (6) Berdekatan dengan kota-kota besar yang berpenduduk padat (pasar, tenaga kerja); (7) Ketersediaan prasarana dasar (listrik, air); (8) Harga lahan murah; dan (9) Keterkaitan industri hulu-hilir.

Kawasan atau Ruang Terbuka Hijau adalah ruang-ruang dalam kota atau wilayah yang lebih luas baik bentuk area/kawasan maupun dalam bentuk area memanjang/jalur dimana dalam penggunaannya lebih bersifat terbuka yang pada dasarnya tanpa bangunan. Dalam Ruang Terbuka Hijau (RTH) pemanfaatannya lebih bersifat pengisian hijau tanaman atau tumbuh-tumbuhan secara alamiah ataupun budidaya tanaman.

Selain pusat-pusat pelayanan kegiatan perkotaan dan kawasan fungsional perkotaan, unsur pembentuk struktur tata ruang kota adalah sistem prasarana dan prasarana. Prasarana perkotaan adalah kelengkapan dasar fisik yang memungkinkan kawasan permukiman perkotaan dapat berfungsi

sebagaimana mestinya. Jenis prasarana: transportasi, air bersih, air limbah, drainase, persampahan, listrik, dan telekomunikasi. sarana perkotaan adalah kelengkapan kawasan permukiman perkotaan, yaitu: pendidikan, kesehatan, peribadatan, pemerintahan dan pelayanan umum, perdagangan dan industri, sarana olah raga, dan ruang terbuka hijau.

Secara spesifik prasarana yang paling berpengaruh terhadap struktur ruang kota adalah prasarana transportasi, yakni jaringan jalan. Dalam perencanaan tata ruang kota, pengembangan jaringan jalan tidak dapat dilepaskan dari pola ruang yang ada atau ingin diwujudkan. Jaringan jalan dapat menjadi faktor yang mendorong perkembangan kegiatan, dan sebaliknya pengembangan suatu kegiatan memerlukan dukungan pengembangan jaringan jalan. Oleh sebab itu, dalam pengembangan jaringan jalan: (1) perlu kesinambungan antara sistem lokal/lingkungan dengan sistem wilayah yg lebih luas; (2) Hubungan struktural yang menerus dan *compatible* antara sistem lingkungan dengan lingkungan lain; (3) Jika belum memungkinkan, sistem dalam lingkungan harus memenuhi kebutuhan sendiri (*self contained*), tanpa mengakibatkan dampak negatif bagi lingkungan sekitar.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan perbedaan tinjauan terhadap kota sebagai nodal dan kota sebagai area!
- 2) Jelaskan apa saja unsur pembentuk struktur tata ruang kota dengan mengacu pada para ahli!
- 3) Jelaskan perbedaan antara struktur pemanfaatan ruang dengan pola pemanfaatan ruang!
- 4) Jelaskan jenis-jenis pemanfaatan ruang kota!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Tinjauan terhadap kota sebagai nodal menempatkan kota dalam konstelasi wilayah yang lebih luas, yakni sebagai bagian dari sistem kota-kota yang mempunyai susunan kota-kota yang berbeda ukuran dan

fungsinya. Sementara itu, tinjauan terhadap kota sebagai *area* menempatkan kota dalam wujud struktural dan pola pemanfaatan ruangnya secara internal. Dalam hal ini yang menjadi fokus adalah unsur-unsur pembentuk struktur tata ruang kota atau kawasan perkotaan, yang terdiri dari pusat kegiatan/pelayanan, kawasan fungsional perkotaan, dan jaringan jalan.

- 2) Mengacu pada hasil kajian para ahli, unsur pembentuk struktur tata ruang kota adalah :
 - a) Doxiadis: alam (*nature*), individu manusia (*antropos*), masyarakat (*society*), ruang kehidupan (*shells*), dan jaringan (*network*).
 - b) Patrick Geddes: *place* (tempat tinggal); *work* (tempat kerja); *folk* (tempat bermasyarakat);
 - c) Kevin Lynch: *path*, *edge*, *district*, *node*, dan *landmark*.
- 3) Struktur pemanfaatan ruang kota terdiri dari susunan unsur-unsur pembentuk kawasan perkotaan secara hirarkis dan struktural berhubungan satu dengan lainnya membentuk tata ruang kota. Dalam struktur pemanfaatan ruang kota terdapat hirarki pusat pelayanan kegiatan perkotaan, yang ditunjang dengan sistem prasarana jalan seperti jalan arteri, jalan kolektor, dan jalan lokal. Sedangkan pola pemanfaatan ruang kota adalah bentuk yang menggambarkan ukuran, fungsi, dan karakteristik kegiatan perkotaan.
- 4) Jenis-jenis pemanfaatan ruang kota adalah kawasan kawasan-kawasan fungsional kota: kawasan perumahan, kawasan pemerintahan, kawasan perdagangan dan jasa, serta kawasan industri; dan kawasan terbuka hijau.



RANGKUMAN

Tinjauan terhadap kota sebagai *area* menempatkan kota dalam wujud struktur dan pola ruangnya secara internal. Dalam hal ini yang menjadi fokus adalah unsur-unsur pembentuk struktur tata ruang kota atau kawasan perkotaan, yang terdiri dari pusat kegiatan/pelayanan, kawasan fungsional perkotaan, dan jaringan jalan. Sebagai suatu area, kota dengan berbagai unsur dan keterkaitannya merupakan sistem yang kompleks. Hal ini karena struktur dan pola ruang kota merupakan suatu produk sekaligus proses dari perkembangan kota yang berlangsung lama, baik direncanakan maupun tidak.

Secara konsepsional, unsur-unsur pembentuk struktur tata ruang kota telah dikemukakan oleh banyak pakar. Permukiman kota merupakan totalitas lingkungan yang terbentuk oleh 5 unsur, yakni alam (*nature*), individu manusia (*antropos*), masyarakat (*society*), ruang kehidupan (*shells*), dan jaringan (*network*). Dalam perspektif yang berbeda, menurut Patrick Geddes, karakteristik permukiman sebagai suatu kawasan memiliki unsur: *place* (tempat tinggal); *work* (tempat kerja); *folk* (tempat bermasyarakat). Kus Hadinoto (1970-an) mengadaptasinya menjadi 5 unsur pokok, yaitu: wisma, tempat tinggal (perumahan); karya, tempat bekerja (kegiatan usaha); marga, jaringan pergerakan, jalan; suka, tempat rekreasi/hiburan; dan penyempurna, prasarana – sarana. Unsur pembentuk struktur tata ruang kota dapat pula dipahami secara persepsional seperti yang dikemukakan oleh Kevin Lynch (1960), menurutnya ada lima unsur dalam gambaran mengenai kota: *path*, *edge*, *district*, *node*, dan *landmark*.

Kota sebagai suatu sistem spasial dapat dipandang sebagai wujud struktur dan pola ruang, baik direncanakan maupun tidak, yang mencirikan kawasan dengan kegiatan utama bukan-pertanian. Sebagai wujud struktural pemanfaatan ruang, kota terdiri dari susunan unsur-unsur pembentuk kawasan perkotaan secara hirarkis dan struktural berhubungan satu dengan lainnya membentuk tata ruang kota. Dalam suatu kota terdapat hirarki pusat pelayanan kegiatan perkotaan, seperti pusat kota, pusat bagian wilayah kota, dan pusat lingkungan; yang ditunjang dengan sistem prasarana jalan seperti jalan arteri, jalan kolektor, dan jalan lokal.

Pola ruang kota adalah bentuk yang menggambarkan ukuran, fungsi, dan karakteristik kegiatan perkotaan. Ditinjau dari pola pemanfaatan ruangnya, kota atau kawasan perkotaan secara garis besar terdiri dari kawasan terbangun – kawasan tidak terbangun (RTH). Dalam hal ini kawasan terbangun adalah ruang dalam kawasan perkotaan yang mempunyai ciri dominasi penggunaan lahan secara terbangun atau lingkungan binaan untuk memwadahi kegiatan perkotaan. Jenis-jenis pemanfaatan ruang kawasan terbangun kota antara lain adalah kawasan perumahan, kawasan pemerintahan, kawasan perdagangan dan jasa, serta kawasan industri. Keragaman jenis pemanfaatan ruang kota bergantung pada fungsi kota tersebut dalam lingkup wilayah yang lebih luas.

Selain pusat-pusat pelayanan kegiatan perkotaan dan kawasan fungsional perkotaan, unsur pembentuk struktur ruang kota adalah sistem prasarana dan sarana sebagai kelengkapan dasar fisik yang memungkinkan kawasan permukiman perkotaan dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Secara spesifik prasarana perkotaan yang paling berpengaruh terhadap struktur tata ruang kota adalah prasarana

transportasi, yakni jaringan jalan. Jaringan jalan merupakan indikator utama morfologi kota sehingga dalam perencanaan tata ruang kota, pengembangan jaringan jalan tidak dapat dilepaskan dari pola pemanfaatan ruang yang ada atau ingin diwujudkan. Jaringan jalan dapat menjadi faktor yang mendorong perkembangan kegiatan, dan sebaliknya pengembangan suatu kegiatan memerlukan dukungan pengembangan jaringan jalan.



TES FORMATIF 3

Petunjuk: Untuk Soal 1 – 4, pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Yang menjadi fokus dalam tinjauan kota sebagai area adalah
 - A. unsur-unsur pembentuk sistem kota-kota (kota menurut hierarki dan fungsinya)
 - B. unsur-unsur perkembangan kota (penduduk, kegiatan ekonomi, dan fisik)
 - C. unsur-unsur pembentuk struktur tata ruang kota (pusat kegiatan/ pelayanan, kawasan fungsional perkotaan, dan jaringan jalan)
 - D. unsur-unsur perencanaan kota (tujuan, sumberdaya, dan masa depan).

- 2) Unsur pembentuk struktur tata ruang kota dapat dipahami secara persepsional seperti yang dikemukakan oleh Kevin Lynch adalah
 - A. *nature, antropos, society, shells, dan network.*
 - B. *path, edge, district, node, dan landmark*
 - C. *place, work, folk*
 - D. wisma, karya, marga, suka, dan penyempurna

- 3) Mana yang bukan jenis pemanfaatan ruang kota/kawasan perkotaan?
 - A. kawasan perumahan
 - B. kawasan/ruang terbuka hijau
 - C. kawasan pertanian
 - D. kawasan perdagangan dan jasa

- 4) Berikut ini adalah karakteristik pusat kota, *kecuali*
- A. bagian wilayah kota yang merupakan tempat terkonsentrasinya berbagai aktivitas (sosial, ekonomi, dan budaya) yang melayani penduduk kota itu sendiri (skala lokal) serta penduduk dari wilayah yang lebih luas (skala regional).
 - B. kawasan yang biasanya dicirikan dengan adanya unsur-unsur kegiatan perdagangan/bisnis, pusat pemerintahan, dan simpul jaringan transportasi.
 - C. area pemusatan kegiatan fungsional dengan (terutama perdagangan, pemerintahan), aksesibilitas tinggi, dan fasilitas lengkap.
 - D. area pemusatan kegiatan fungsional (terutama perdagangan, pemerintah) dengan intensitas penggunaan lahan rendah.

Petunjuk: Untuk soal 5 – 7, pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat
 - B. Jika pernyataan benar, alasan benar tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab-akibat
 - C. Jika salah satu dari pernyataan tersebut salah
 - D. Jika kedua pernyataan salah.
- 5) Sebagai wujud struktural pemanfaatan ruang, kota terdiri dari susunan unsur-unsur pembentuk kawasan perkotaan secara hirarkis dan struktural berhubungan satu dengan lainnya membentuk tata ruang kota.

sebab

Dalam suatu kota terdapat hierarki pusat pelayanan kegiatan perkotaan, seperti pusat kota, pusat bagian wilayah kota, dan pusat lingkungan; yang ditunjang dengan sistem prasarana jalan seperti jalan arteri, jalan kolektor, dan jalan lokal.

- 6) Prasarana yang paling berpengaruh terhadap struktur tata ruang kota adalah prasarana transportasi, yakni jaringan jalan.

sebab

Sistem prasarana jalan di perkotaan berdasarkan fungsinya terdiri dari jalan arteri, jalan kolektor, dan jalan lokal.

- 7) Kawasan perdagangan dan jasa (komersial) merupakan kawasan fungsional perkotaan yang dominan pada suatu kota karena luasannya yang relatif besar

sebab

Kegiatan perdagangan dan jasa menjadi satu-satunya fungsi utama kota dalam wilayah yang lebih luas, terkait dengan fungsi kota sebagai pusat koleksi dan distribusi bagi wilayah belakangnya.

Petunjuk: Untuk soal 8 – 10, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semuanya benar
- 8) Berkaitan dengan lokasi kawasan perdagangan
1. Ditinjau dari distribusi lokasinya, hirarki pusat perdagangan (*shopping center*) terdiri dari *convenience store*, *neighborhood center*, *community center*, *regional center*, dan *superregional center*.
 2. Faktor dinamis yang mempengaruhi pola lokasi perdagangan di dalam kota antara lain adalah peningkatan mobilitas/penggunaan kendaraan bermotor; peningkatan daya beli dan cita rasa, lokasi perumahan baru, perubahan dalam kebijakan zoning; dan perubahan dalam *merchandising*.
 3. Ditinjau dari distribusi lokasinya, struktur kegiatan perdagangan dapat berupa *centers*, *ribbons*, atau *specialized areas*.
- 9) Ciri-ciri lingkungan fisik yang penting supaya kota cepat dikenal antara lain adalah
1. Bentuk yang sederhana berarti bahwa sesuatu obyek atau susunan lebih mudah tergambar dalam pikiran orang jika mempunyai bentuk atau struktur yang sederhana dilihat dari sudut geometri.
 2. Kontinuitas, yang memperkuat persepsi. Contohnya adalah jalan yang menjurus jauh, tembok yang panjang, tanda-tanda atau gaya bangunan yang berulang
 3. Kawasan atau Ruang Terbuka Hijau, yakni ruang-ruang dalam kota atau wilayah yang lebih luas baik bentuk area/kawasan maupun dalam bentuk area memanjang/jalur dimana dalam penggunaannya lebih bersifat terbuka yang pada dasarnya tanpa bangunan.

10) Di kota-kota di Indonesia, kawasan perumahan biasanya dibedakan menjadi dua jenis, yaitu perumahan formal dan perumahan informal. Perumahan formal merupakan

1. perumahan yang dibangun pada masa kolonial Belanda; perumahan yang dibangun setelah masa kemerdekaan (untuk PNS, swasta besar); perumahan mewah yang dibangun oleh para pengusaha swasta;
2. perumahan yang polanya tidak teratur, prasarana dan sarana tidak memadai. Perumahan ini mencakup: kampung kota, perumahan liar dan perumahan kumuh
3. perumahan sederhana (fasilitas KPR) oleh Perum Perumnas, perumahan yang dibangun oleh pengembang swasta (*real estate*); dan perumahan susun.

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 4

Isu dan Masalah Pengembangan Kota

A. MASALAH-MASALAH PERKOTAAN

Pertumbuhan perkotaan dan urbanisasi menjadi masalah terutama di negara-negara sedang berkembang karena kegagalan menanggulangi dampaknya. Dalam hal ini bukan pertumbuhan perkotaan itu yang menjadi masalah, namun *laju pertumbuhan yang pesat di luar kapasitas institusional, administratif dan finansial untuk menanggulangnya* (Rakodi, 1993).

Tinjauan terhadap berbagai masalah perkotaan telah lama dilakukan. Sejak seperempat abad lalu, telah diidentifikasi masalah perkotaan secara umum sebagai berikut (Brunn & William, 1983):

1. Kota raksasa (*excessive size*)

Ukuran kota yang terlalu besar, baik dari jumlah populasi maupun dari ukuran luas kota, mungkin lebih layak untuk dikatakan sebagai penyebab masalah daripada dianggap sebagai masalah perkotaan itu. Kota-kota yang terlalu besar hadir sebagai masalah/kondisi kebanyakan terdapat di negara berkembang, dimana basis ekonomi dari kota tersebut tidak mampu mengatasi masalah yang diakibatkan ukuran kota yang terlalu besar.

2. Kepadatan berlebih (*overcrowding*)

Konsekuensi dari ukuran kota yang terlalu besar adalah kepadatan penduduk berlebih, dapat dikatakan bahwa tiap orang hanya mendapatkan sedikit ruang dan bersaing untuk mendapatkan jasa pelayanan dan kesempatan kerja yang sangat terbatas. Sekali lagi, lebih banyak terdapat di negara berkembang.

3. Kekurangan sarana prasarana (*shortage of urban services*)

Dengan terlalu banyak penduduk di suatu kota, pemerintah mendapatkan tekanan kuat untuk dapat menyediakan segala sarana prasarana yang diharapkan oleh masyarakat. Hal ini sering terjadi bahkan di negara maju dan semakin nyata terdapat di negara berkembang. Sebagai contohnya adalah kekurangan penyediaan perumahan yang terjadi di seluruh dunia. Sebagai hasilnya adalah penyediaan perumahan yang di bawah standar/tidak layak bagi kebanyakan masyarakat.

4. Permukiman kumuh dan liar (*slums and squatter settlements*)

Kebanyakan di kota-kota dunia terdapat perumahan kumuh/perkampungan liar. Dimana kedua hal tersebut menggambarkan kawasan yang tertekan atau bagian dari populasi perkotaan yang tidak sepenuhnya terintegrasi, secara sosial atau ekonomi, dalam proses pembangunan, terdapat beberapa perbedaan perilaku untuk tiap negara, standar, dan definisi yang mengarah pada perumahan kumuh/perkampungan liar. *Slums* adalah kawasan yang legal, biasanya berupa rumah tua yang kondisinya semakin memburuk dengan maksud kurang terawat, terlalu padat, dan bobrok. *Slums* biasanya berlokasi pada lahan yang berdekatan dengan *Central Business District* (CBD) atau dekat dengan pusat kota, walaupun pada negara yang kurang berkembang *slums* dapat ditemukan tersebar di daerah perkotaan. *Squatter settlements*, adalah penggunaan lahan yang tidak sesuai dan tanpa ada izin resmi. Biasanya berlokasi di kawasan pinggiran daripada dekat dengan pusat kota. Penghuni liar ini membangun rumah di kawasan yang kosong untuk tempat berlindung dengan memanfaatkan sumber daya seadanya. Tidak terdapat standar minimum akan sanitasi, bentuk konstruksi yang tidak terawasi, dan kawasan yang cenderung kurang mendapatkan pelayanan jasa lingkungan perkotaan seperti utilitas kota. Akhirnya, perumahan liar umumnya menjadi kawasan dengan masalah-masalah kesehatan, juga masalah sosio-ekonomi.
5. Kemacetan lalu-lintas (*traffic congestion*)

Dampak nyata lainnya dari kepadatan yang berlebih, diakibatkan dari hadirnya kelompok masyarakat yang berkendara di kota-kota besar adalah kemacetan lalu-lintas. Hal ini dianggap sebagai masalah di kawasan perkotaan, suatu hal menjengkelkan yang konsekuensinya kurang dianggap penting bila dibandingkan dengan masalah pengangguran, perumahan, pelayanan sosial, dan sebagainya. Kemacetan adalah suatu dilema serius yang ‘mencekik’ banyak kota karena menghambat pergerakan orang dan barang di dalam kota, dengan konsekuensi serius yaitu pemborosan sumber daya (waktu dan energi manusia, bahan bakar, dan sebagainya) dan efek yang mengganggu produktivitas dari basis ekonomi kota-kota, yang memberi dampak terhadap pertumbuhan tingkat kesempatan kerja.

6. Berkurangnya tanggung jawab sosial (*lack of social responsibility*)

Salah satu dampak mendalam dari kepadatan penduduk yang berlebih di kota-kota adalah berkurangnya kesadaran/tanggung jawab sosial. Dimana semakin banyak orang bersaing untuk lahan dan jasa pelayanan, kompetisi yang ada mengarahkan manusia untuk lebih individualis. Karena itu, orang menolak untuk mengantri jasa pelayanan, tidak menjaga kebersihan/tidak merawat properti publik, tidak memperdulikan peraturan lalu-lintas, dan menunjukkan sikap apatis terhadap hak-hak warga lainnya.

7. Pengangguran dan pekerja di bawah upah minimal (*unemployment and underemployment*)

Masalah pengangguran mungkin menjadi ranking nomor satu dari masalah serius perkotaan karena sebenarnya segala hal terkait dengan kota dan masyarakatnya terkait satu sama lain terhadap kesehatan ekonomi dari kota tersebut. Hal ini menjadi masalah di seluruh dunia dengan kadar yang berbeda untuk setiap negara. Di negara sedang berkembang, masalah utamanya adalah pengangguran, dengan ketimpangan yang dapat dirasakan oleh orang miskin dan kurangnya keahlian. Dampak lain dari masalah pekerjaan di negara kurang berkembang terutama adalah proporsi dari orang yang bekerja di sektor jasa pelayanan, baik jasa pelayanan pemerintah maupun perusahaan swasta yang berhubungan dengan publik, termasuk tempat-tempat seperti kantor pemerintah, bank, kantor pos, pusat perbelanjaan, dan rumah makan. Secara umum yang terlihat adalah betapa banyaknya orang yang bekerja di tingkatan ini. Mereka terlihat bekerja keras atau diharapkan untuk bekerja keras karena gaji mereka sangat kecil. Tetapi mempekerjakan lebih banyak daripada yang dibutuhkan adalah salah satu cara untuk menyerap kelebihan angkatan kerja.

8. Masalah rasial dan sosial (*racial & social issues*)

Pengangguran dan pekerja di bawah upah minimum, bersama dengan faktor lain, mengarah pada ragam masalah yang terkait dengan isu rasial dan isu sosial. Hal ini berbeda untuk tiap negara/kawasan. Di Asia Tenggara, masuknya jutaan orang Cina dan India selama era kolonial meninggalkan negara tersebut, setelah kemerdekaannya, dengan pola sosio-ekonomi yang sangat berubah/menyimpang, terkonsentrasi di bentuk kota sisa kolonial, yang cenderung membagi ras yang ada dan bekerja menentang usaha pembangunan sebagai suatu negara kesatuan.

Secara ringkas, di seluruh dunia, banyak kota menghadapi beberapa tekanan internal yang membentuk kekuatan sentrifugal untuk bekerja melawan usaha untuk mengatasi masalah perkotaan yang dihadapi kota tersebut.

9. Westernisasi dan modernisasi (*westernization vs modernization*)

Hal ini mengarah pada masalah yang dihadapi negara kurang berkembang yang berusaha untuk memodernisasi kota dan perekonomiannya, untuk industrialisasi dan meningkatkan standar hidup, tanpa meninggalkan sepenuhnya nilai budaya tradisional dan cara hidupnya. Beberapa mungkin berpendapat bahwa tradisi dan modernisasi tidak harmonis bahwa modernisasi secara otomatis membawa perubahan, dan perubahan yang ada mengarah pada pembaratan. Karena di negara-negara barat, di negara berkembang yang telah mengembangkan kota industri modern dan gaya hidup yang mengikutinya.

10. Kerusakan lingkungan (*environmental degradation*)

Kerusakan lingkungan polusi air dan udara, tingkat kebisingan yang tinggi, memburuknya lansekap karena kurang baiknya perencanaan dan kemiskinan perkotaan adalah salah satu masalah serius perkotaan yang terkonsentrasi di kota-kota. Perbedaan utama antara negara maju dengan negara sedang berkembang adalah bahwa di negara maju pemerintah dan warganya melakukan suatu usaha untuk mengatasinya. Negara berkembang menganggap hal ini sebagai masalah sepele bila dibandingkan dengan masalah mendesak yang ada seperti pengangguran, perumahan, dan pengawasan terhadap infeksi penyakit. Secara umum tingkat kerusakan lingkungan sekarang ini lebih banyak terjadi di negara berkembang daripada di negara industri yang telah maju.

11. Perluasan perkotaan dan berkurangnya lahan pertanian (*urban expansion and loss of agricultural land*)

Bagian dari proses kerusakan lingkungan adalah dilahapnya lahan secara besar-besaran oleh persebaran perluasan kota, terutama *konurbasi* raksasa. Di banyak negara, dimana sumber daya lahan dalam hubungannya dengan populasi kurang menguntungkan, peralihan lahan pertanian menjadi lahan perkotaan/persebaran industri menjadi masalah yang terpendam. Banyak negara di Asia menghadapi masalah ini, sebagai contoh Jepang. Jepang memanfaatkan lahannya untuk pertumbuhan industri dan kemajuan ekonomi, dimana pada saat yang

sama mereka kehilangan kemampuan mereka untuk persediaan makanan mereka. Rasio kemampuan untuk menyediakan makanan sendiri (*food self-sufficiency ratios*) untuk Jepang, Taiwan, Korea Selatan, dan sejumlah negara di Asia yang tinggi pertumbuhan perkotaannya juga negara industri mengalami penurunan yang signifikan untuk beberapa dekade terakhir.

12. Organisasi administrasi (*administrative organization*)

Dari berbagai permasalahan perkotaan yang dihadapi terutama di negara sedang berkembang, masalah-masalah tersebut mengarah pada cara secara spasial mengorganisasikan struktur administrasi baru, bagaimana mencegah perluasan yang merajalela dan tidak terkontrol, bagaimana keuangan pelayanan publik dan mengalokasikan dana pada prioritas utama, dan bagaimana mengembangkan dan mengimplementasikan rencana komprehensif perkotaan.

Dalam konteks lingkungan urbanisasi dapat menimbulkan banyak masalah lingkungan (Miller, 2002:94-97) seperti hal-hal sebagai berikut.

1. Meskipun penghuni perkotaan menempati hanya 4% dari permukaan bumi, perkotaan mengkomsumsi 75% sumberdaya bumi
2. Kawasan yang besar dari bumi harus terganggu dan terdegradasi untuk menyediakan pangan, air, energi dan sumber daya lainnya
3. Karena konsumsi sumber daya yang tinggi, penduduk perkotaan menghasilkan pencemaran udara, air, serta sampah dan limbah berbahaya.
4. Tingkat pencemaran yang normal lebih tinggi di kawasan perkotaan karena polutan dihasilkan dalam kawasan yang kecil dan tidak dapat segera terdispersi dan terserap seperti halnya di kawasan perdesaan
5. Kepadatan penduduk yang tinggi di kawasan perkotaan dapat meningkatkan penyebaran penyakit infeksi (terutama jika air minum dan sistem sanitasi tidak tersedia); tingkat kriminalitas; dan kebisingan yang berlebihan.
6. Banyak kota mempunyai pepohonan yang tidak memadai untuk yang mengabsorpsi pencemaran udara, mengeluarkan oksigen, mendinginkan udara, mengurangi erosi, meredam kebisingan, memberikan habitat alami, serta menciptakan estetika.
7. Banyak kota-kota menghasilkan hanya sedikit pangan secara mandiri.

8. Kota-kota umumnya lebih panas dibandingkan dengan kawasan perdesaan
9. Banyak kota yang mempunyai masalah dalam penyediaan air bersih, sejalan dengan pertumbuhan kota.
10. Banjir cenderung menjadi lebih besar di kawasan perkotaan karena pembangunan dilakukan di dataran banjir dan penutupan lahan dengan bangunan menyebabkan presipitasi ke limpasan permukaan lebih cepat.
11. Lahan pertanian di perdesaan, lahan subur, hutan, lahan basah, dan habitat alami menyusut sejalan dengan perluasan kota-kota.

Secara lebih rinci, tantangan utama lingkungan perkotaan adalah sebagai berikut (Robert *et al.*, 2009: 4):

1. Peningkatan ukuran kota-kota dan konsentrasi secara masif penduduk di kawasan perkotaan,
2. Konsumsi sumberdaya alam yang terbatas dan tidak terbarukan secara masif, (air, mineral, dan pangan),
3. Peningkatan jumlah pencemaran dan limbah,
4. Konsumsi lahan untuk bangunan dan degradasi pada kawasan coklat, lahan terlantar dan penampungan limbah,
5. Penggunaan yang terus menerus terhadap moda transportasi yang tidak berkelanjutan serta pencemaran dan kemacetan yang ditimbulkannya,
6. Tidak adanya ruang terbuka hijau yang cukup pada banyak kota serta ancaman terhadap keanekaragaman hayati,
7. Dampak urbanisasi terhadap iklim baik pada tingkat lokal maupun global,
8. Pengembangan secara berlebihan pada dataran banjir (*flood plains*),
9. Adanya hambatan konseptual dan institusional terhadap pengembangan dan implementasi strategi untuk menangani masalah lingkungan perkotaan,
10. Hambatan sosial dan politis yang mencegah dan menghalangi keterpaduan antar sektor dan komunitas dalam pengelolaan kota,
11. Tidak adanya insentif ekonomi dan insentif lainnya untuk memperbaiki kondisi lingkungan.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan mengapa pertumbuhan perkotaan menjadi tantangan di negara-negara berkembang!
- 2) Uraikan beberapa masalah perkotaan sebagai implikasi pertumbuhan perkotaan!
- 3) Sebutkan kecenderungan pertumbuhan kota/perkotaan di Indonesia secara eksternal!
- 4) Jelaskan kecenderungan pertumbuhan perkotaan di Indonesia!

Petunjuk Jawaban

- 1) Tantangan besar yang terkait dengan pertumbuhan perkotaan, terutama di negara-negara berkembang adalah karena perkembangan kota yang sangat pesat menimbulkan implikasi langsung terhadap kebutuhan sarana dan prasarana perkotaan.
- 2) Masalah perkotaan sebagai implikasi pertumbuhan kota secara umum sangat banyak, antara lain : kota raksasa (*excessive size*); kepadatan berlebih; kekurangan sarana prasarana; permukiman kumuh dan liar; kemacetan lalu-lintas; berkurangnya tanggung jawab; pengangguran dan setengah pengangguran; masalah rasial dan sosial; westernisasi dan modernisasi; kerusakan lingkungan; perluasan perkotaan dan berkurangnya lahan pertanian; serta organisasi administrasi.
- 3) Kecenderungan pertumbuhan kota/perkotaan di Indonesia dalam konteks eksternal (perkembangan wilayah) mencakup: pergeseran kegiatan manufaktur dan industri dari wilayah kota; berkembangnya permukiman skala besar sebagai kota baru di dalam kota dan di wilayah sekitar kota; perkembangan kota-kota kecil dan menengah di wilayah metropolitan; dan peningkatan kebutuhan akan prasarana dan sarana perhubungan untuk memenuhi kebutuhan mobilitas penduduk dan produk.
- 4) Kecenderungan pertumbuhan perkotaan di Indonesia peningkatan proporsi penduduk yang tinggal di kawasan perkotaan, serta laju pertumbuhan penduduk dalam kurun 1970-2000.



Tantangan besar yang terkait dengan pertumbuhan perkotaan terutama di negara-negara berkembang karena perkembangan kota yang sangat pesat menimbulkan implikasi langsung terhadap kebutuhan sarana dan prasarana perkotaan. Seringkali pertanyaan mengapa pertumbuhan kota-kota terus berlanjut dan apakah pertumbuhan kota tersebut merupakan sesuatu yang baik atau buruk? Jika pertumbuhan kota menjadi suatu keniscayaan, dapatkah pertumbuhan perkotaan dikendalikan? Haruskah pemerintah melakukan intervensi dalam pembangunan perkotaan?

Pertumbuhan perkotaan dan proses urbanisasi menjadi masalah di negara-negara sedang berkembang karena gagal menanggulangi dampaknya. Jadi, bukan pertumbuhan perkotaan itu sendiri yang menjadi masalah, tetapi laju pertumbuhan yang pesat di luar kapasitas institusional, administratif dan finansial untuk menanggulunginya.

Masalah perkotaan secara umum meliputi: kota raksasa (*excessive size*); kepadatan berlebih; kekurangan sarana prasarana; permukiman kumuh dan liar; kemacetan lalu-lintas; berkurangnya tanggung jawab; pengangguran dan setengah pengangguran; masalah rasial dan sosial; westernisasi dan modernisasi; kerusakan lingkungan; perluasan perkotaan dan berkurangnya lahan pertanian; serta organisasi administrasi.

Indonesia seperti halnya negara-negara dunia ketiga lainnya, sedang mengalami pertumbuhan perkotaan yang pesat. Ditinjau dari laju pertumbuhannya, laju pertumbuhan penduduk perkotaan menunjukkan angka yang sangat pesat dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk total 5,38% pertahun pada 1980-1990, dan 4,40% pertahun pada 1990-2000. Ditinjau secara spasial, sesuai dengan tahap perkembangan Indonesia, urbanisasi yang berlangsung pada waktu lalu diperkirakan cenderung memusat, ditandai dengan tarikan metropolitan dan kota-kota besar terhadap migran jauh lebih besar daripada kota-kota menengah maupun kecil.

TES FORMATIF 4

Petunjuk: Untuk Soal 1 – 3, pilihlah salah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Secara umum masalah perkotaan adalah sebagai berikut, *kecuali*
 - A. kota raksasa
 - B. kepadatan penduduk rendah
 - C. kekurangan sarana prasarana
 - D. permukiman kumuh dan liar

- 2) Beberapa masalah perkotaan secara umum yang lain adalah
 - A. angka pengangguran rendah
 - B. masalah rasial dan sosial rendah
 - C. kerusakan lingkungan
 - D. meningkatnya lahan pertanian

- 3) Urbanisasi dapat menjadi masalah lingkungan pada kawasan perkotaan karena
 - A. konsumsi terhadap sumber daya bumi rendah
 - B. menghasilkan pencemaran tinggi
 - C. tingkat kriminalitas dan kebisingan yang rendah
 - D. kebutuhan pangan dapat disediakan secara mandiri

Petunjuk: Untuk soal 4 – 5, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semuanya benar
-
- 4) Berikut ini adalah beberapa masalah perkotaan secara umum.
 1. Kemacetan lalu lintas
 2. Tanggung jawab sosial rendah
 3. Upah pekerja di bawah minimal

 - 5) Tantangan utama lingkungan perkotaan adalah
 1. konsumsi lahan untuk bangunan tinggi
 2. penggunaan moda transportasi yang berkelanjutan
 3. pengembangan permukiman yang berlebihan pada dataran banjir

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 4 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 4.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 4, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) B
- 2) D
- 3) C
- 4) C
- 5) B
- 6) C
- 7) C
- 8) B
- 9) D
- 10) D

Tes Formatif 2

- 1) B
- 2) D
- 3) A
- 4) B
- 5) A
- 6) B
- 7) B
- 8) D

Tes Formatif 3

- 1) C
- 2) B
- 3) C
- 4) D
- 5) A
- 6) B
- 7) D
- 8) D
- 9) A
- 10) B

Tes Formatif 4

- 1) B
- 2) C
- 3) B
- 4) D
- 5) B

Glosarium

- Bentuk kota : Kenampakan fisik kota/kawasan perkotaan ditinjau dari aspek morfologinya
- Kawasan : Ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek fungsional serta memiliki ciri tertentu/spesifik/khusus
- Kawasan perkotaan : Kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
- Kawasan terbangun : Ruang dalam kawasan permukiman perkotaan yang mempunyai ciri dominasi penggunaan lahan secara terbangun (*built up area*) atau lingkungan binaan untuk memwadahi kegiatan perkotaan
- Kawasan/Ruang Terbuka Hijau : Ruang-ruang dalam kota atau wilayah yang lebih luas baik bentuk area/kawasan maupun dalam bentuk area memanjang/jalur dimana dalam penggunaannya lebih bersifat terbuka yang pada dasarnya tanpa bangunan.
- Kota : Permukiman yang mempunyai penduduk relatif besar, luas areal terbatas, pada umumnya bersifat nonagraris, kepadatan penduduk relatif tinggi, tempat sekelompok orang-orang dalam jumlah tertentu dan bertempat tinggal dalam suatu wilayah geografis tertentu, cenderung berpola hubungan rasional, ekonomis dan individualistis

- Masalah perkotaan (*urban problems*) : Masalah yang timbul sebagai akibat pertumbuhan perkotaan atau urbanisasi yang pesat, sementara kemampuan pengelolaan pemerintah kota terbatas.
- Pertumbuhan perkotaan (*urban growth*) : Perubahan ukuran/besaran perkotaan, baik ditinjau dari aspek demografis maupun fisik.
- Pola ruang : Distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.
- Prasarana perkotaan : Kelengkapan dasar fisik yang memungkinkan kawasan permukiman perkotaan dapat berfungsi sebagaimana mestinya.
- Pseudo-urbanization* : Urbanisasi semu, urbanisasi yang hanya bersifat demografis: migrasi desa-kota, yang tidak terkait dengan tersedianya lapangan kerja di kota karena adanya industrialisasi.
- Pusat kota : Bagian wilayah kota yang merupakan tempat terkonsentrasinya berbagai aktivitas (sosial, ekonomi, dan budaya) yang melayani penduduk kota itu (skala lokal) serta penduduk dari wilayah yang lebih luas (skala regional).
- Struktur ruang: susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.
- Urbanisasi : Pengkotaan, proses menjadi kota; peningkatan persentase penduduk perkotaan; kota tumbuh meluas, pinggiran yang semula perdesaan menjadi kota; dalam bahasa sehari-hari urbanisasi diasosiasikan dengan migrasi desa-kota.

Daftar Pustaka

- Branch, Melville C. (1995). *Perencanaan Kota Komprehensif, Pengantar dan Penjelasan*. Terjemahan Wibisana. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Daldjoeni. (1987). *Geografi Kota dan Desa*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Devas, Nick and Rakodi, Carole (ed.). (1993). *Managing Fast Growing Cities: New Approach to Urban Planning and Management in Developing World*. New York: Longman Scientific & Technical.
- Hartshorn, Truman A. (1992). *Interpreting the City : An Urban Geography*. New York: John Wiley & Sons.
- Jenks, M., C. Jones (eds). (2010). *Dimensions of the sustainable city*. London: Springer.
- Kementerian Pekerjaan Umum, Ditjen Cipta Karya. (1997). *Kamus Tata Ruang*
- Nas, PJM. (1977). *Kota di Dunia Ketiga, Bhratara*. Jakarta.
- Reksomarnoto, Moerdiman. (2006). *Megapolitan Jabodetabekjur*. Jakarta: Pustaka Cerdasindo.
- Siregar, Sandi. (2004). *Kota & Kota*, Kota-kota, Majalah Populer Perkotaan, Edisi 1, 2004.
- UN-Habitat. (2009). *Planning Sustainable Cities, Global Report on Human Settlements 2009*. London: Earthscan.
- Yunus, H.S. (2010). *Metodologi Penelitian Wilayah Kontemporer*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Zahnd, Markus. (1999). *Perancangan Kota secara Terpadu: Teori Perancangan Kota dan Penerapannya*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius & Soegijapranata Press.

MODUL 4

Proses Perencanaan Wilayah dan Kota



PENDAHULUAN

Perencanaan secara umum dapat didefinisikan sebagai proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Dalam konteks wilayah dan kota aktivitas perencanaan dilakukan melalui serangkaian tahapan yang disebut sebagai proses perencanaan. Dalam modul ini akan dibahas Proses Perencanaan Wilayah dan Kota yang akan didahului dengan tinjauan terhadap proses perencanaan secara umum, karakteristik serta tahapan atau langkah-langkah kegiatannya secara rinci.

Sebagai suatu proses yang kontinyu, proses perencanaan mempunyai karakteristik utama: bersifat siklis; adanya kesatuan dalam ragam kegiatan/tahapannya; dan tiap tahapan tidak selalu dilakukan secara sekuensial. Hal ini perlu dipahami karena akan mempunyai berbagai implikasi penting yang berkaitan dengan rencana sebagai produk perencanaan, sifat kontinuitasnya, serta peranan perencana yang terlibat di dalamnya. Jelas bahwa proses perencanaan akan menyangkut banyak hal daripada sekadar membuat suatu dokumen rencana. Oleh karena itu, proses perencanaan secara generik akan terdiri dari tahapan-tahapan yang berlangsung dalam suatu siklus: pendefinisian persoalan, perumusan tujuan dan sasaran, pengumpulan data dan informasi, analisa, identifikasi dan evaluasi alternatif, implementasi, pemantauan, serta evaluasi.

KEGIATAN BELAJAR 1

Tinjauan Umum terhadap Proses Perencanaan

A. PROSES PERENCANAAN: TINJAUAN SECARA UMUM

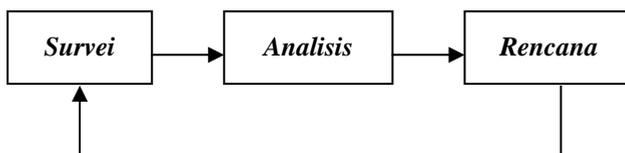
Perencanaan secara umum dapat didefinisikan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Dalam ungkapan lain perencanaan adalah proses yang kontinu, yang menyangkut pengambilan keputusan atau pilihan mengenai cara memanfaatkan sumber daya yang ada semaksimal mungkin guna mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa depan (Conyers dan Hills, 1984).

Mengacu pada kedua pengertian di atas maka perencanaan merupakan suatu *proses*, yang produknya adalah *rencana*, yaitu rumusan kegiatan yang akan dilaksanakan secara spesifik di masa yang akan datang, baik dalam bentuk *blueprint* yang merepresentasikan tujuan atau sesuatu yang ingin dicapai maupun regulasi sebagai alat untuk mencapai tujuan perencanaan. Pengertian proses adalah rangkaian kegiatan yang berurutan dan berkaitan satu sama lain atau saling menunjang (kegiatan sekuensial). Dalam proses ini, dilakukan pengolahan *masukan* untuk memperoleh *keluaran* tertentu. Oleh sebab itu, proses perencanaan adalah rangkaian kegiatan berpikir yang berkesinambungan dan rasional untuk mencapai tujuan tertentu di masa yang akan datang secara sistematis.

Dalam kepustakaan tentang perencanaan wilayah dan kota serta perencanaan pembangunan secara umum, terdapat banyak model yang mengungkapkan bagaimana proses perencanaan dilakukan dengan menjabarkannya menurut tahapan-tahapan yang lebih rinci dan spesifik. Model-model proses perencanaan tersebut antara lain dikemukakan oleh Patrick Geddes (*Classical planning process*); Brian McLoughlin (1969); Diana Conyer (1984); Terry Moore (1988), dan Anderson (1993). Sebagai gambaran, pada bagian berikut diuraikan beberapa model proses perencanaan secara umum yang cukup ekstrim perbedaannya:

1. Proses Perencanaan Klasik (Patrick Geddes)

Proses perencanaan klasik secara umum terdiri atas tiga tahapan utama, yakni survey (pengumpulan data), analisis, dan rencana; yang kemudian dilengkapi dengan umpan balik yang menghubungkan rencana dengan survei pada siklus perencanaan berikutnya, seperti bagan di bawah ini.



Gambar 4.1.
Tahapan Proses Perencanaan Klasik

2. Brian McLoughlin (1969)

Sebagai suatu proses, perencanaan terdiri atas kegiatan:

- a. Keputusan untuk mengadopsi perencanaan
- b. Formulasi tujuan: identifikasi sasaran
- c. Kajian terhadap serangkaian tindakan yang mungkin diambil, dengan bantuan model
- d. Evaluasi alternatif; dengan mengacu pada values dan biaya manfaat
- e. Implementasi; melalui investasi publik atau pengendalian terhadap investasi swasta
- f. Review (monitoring) terhadap keadaan sistem.

3. Beenhakker (1980)

Proses perencanaan terdiri atas tahapan kegiatan:

- a. Penilaian terhadap keadaan sekarang
- b. Penilaian terhadap arah perkembangan masa depan
- c. Formulasi pendahuluan terhadap sasaran dan estimasi sumber daya yang tersedia
- d. Konsiderasi alternatif tindakan
- e. Spesifikasi sasaran dan subsasaran
- f. Identifikasi alternatif program, proyek, kebijaksanaan, dan strategi
- g. Pencarian solusi terbaik
- h. Penjabaran kriteria evaluasi
- i. Aplikasi kriteria evaluasi
- j. Penentuan rencana tindak dan pembiayaannya.

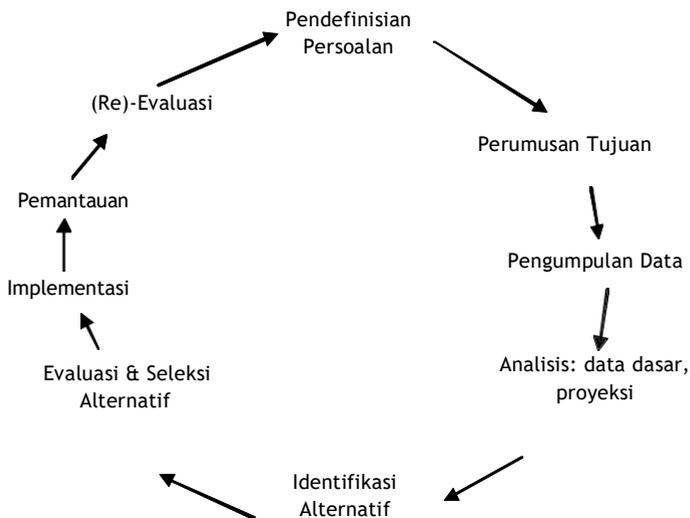
4. Proses Perencanaan Pembangunan (Conyer, 1984)

Proses perencanaan pembangunan terdiri atas tahapan kegiatan:

- a. Keputusan untuk merencana
- b. Pembentukan kerangka organisasi untuk perencanaan
- c. Spesifikasi tujuan perencanaan
- d. Formulasi sasaran
- e. Pengumpulan dan analisis data
- f. Identifikasi alternatif tindakan
- g. Penilaian alternatif
- h. Seleksi alternatif terbaik
- i. Implementasi
- j. Pemantauan dan evaluasi.

5. Siklus Perencanaan (Terry Moore, 1988)

Proses perencanaan merupakan suatu siklus yang terdiri atas 9 tahapan sekuensial, dimulai dari pendefinisian persoalan/masalah, perumusan tujuan dan sasaran, pengumpulan data dan informasi, analisis, identifikasi alternatif, evaluasi dan seleksi alternatif, implementasi, pemantauan, serta diakhiri dengan evaluasi yang akan menjadi jembatan ke siklus proses perencanaan berikutnya.



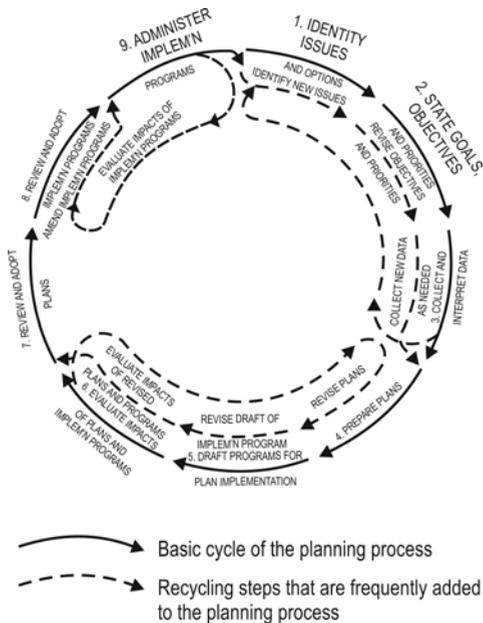
Gambar 4.2.
Proses Perencanaan

6. Proses Perencanaan Kota (Anderson, 1995)

Proses perencanaan kota terdiri atas tahapan kegiatan sekuensial:

- a. Identifikasi isu dan pilihan-pilihan
- b. Perumusan tujuan dan sasaran, identifikasi prioritas-prioritas
- c. Pengumpulan dan interpretasi data
- d. Mempersiapkan rencana-rencana
- e. Penyusunan program implementasi rencana
- f. Evaluasi dampak potensial dari rencana dan program implementasi
- g. Review dan kesepakatan rencana
- h. Review dan kesepakatan program implementasi
- i. Pengadministrasian program implementasi rencana, pemantauan dampak, dan penyesuaian rencana sebagai respon terhadap umpan balik.

Secara diagramatis, proses perencanaan kota yang bersifat siklis dapat dilihat pada Gambar 4.3.



Sumber: Larz, 1995:8

Gambar 4.3.
Proses Perencanaan Kota

B. KARAKTERISTIK PROSES PERENCANAAN

Model perencanaan yang sering dipergunakan sebagai rujukan pada dasarnya mengacu pada pendekatan perencanaan rasional komprehensif (*Rational Comprehensive Planning*). Berdasarkan tinjauan terhadap beberapa model proses perencanaan, tampak adanya perspektif yang beragam terhadap sifat atau karakteristik proses perencanaan. Meskipun terdapat perbedaan dalam derajat kompleksitas dan kerincian tiap model, dapat ditemukan karakteristik proses perencanaan secara umum. Ada tiga karakteristik utama proses perencanaan yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. bersifat siklis;
2. kesatuan dalam ragam kegiatan/tahapannya;
3. tiap tahapan tidak selalu dilakukan secara sekuensial.

Proses perencanaan dipandang sebagai suatu proses siklis, terdiri atas rangkaian tahapan kegiatan yang akan menjembatani pendefinisian persoalan dan perumusan tujuan pada awal proses perencanaan dengan penyusunan program dan proyek sebagai implementasinya. Selain itu, juga dalam proses ini terkandung makna bahwa pelajaran yang akan diperoleh dari hasil implementasi program dan proyek akan diumpunbalikkan ke siklus perencanaan berikutnya.

Ragam tahapan dengan kegiatannya masing-masing haruslah dilihat sebagai satu kesatuan yang berkaitan satu sama lain. Tidak ada satu tahapan kegiatanpun dalam proses perencanaan yang terisolasi dari tahapan lainnya. Implikasi dari karakteristik ini adalah:

1. Dalam praktek, proses perencanaan tidak sepenuhnya sekuensial seperti yang digambarkan. Hal ini berarti bahwa satu tahapan kegiatan tidak hanya mempengaruhi tahapan kegiatan selanjutnya yang terdekat atau dipengaruhi oleh tahapan kegiatan sebelumnya yang terdekat saja. Demikian pula arah arusnya bisa bolak-balik. Karakteristik ini membawa kita pada pemahaman terhadap perencanaan yang lebih berorientasi pada **proses** dan tidak pada produk.
2. Kerangka organisasi pelaksanaan kerja setiap tahapan akan bersifat canggih, dan partisipan setiap tahapan perlu berkomunikasi secara intens satu sama lain.

Tiap tahapan dalam proses perencanaan tidak selalu dilakukan secara sekuensial. Ini berarti bahwa situasi lapangan lebih kompleks dari proses perencanaan secara konvensional. Seringkali terjadi bahwa:

1. hubungan antar siklus (jangka panjang, jangka menengah, jangka pendek) yang tidak serasi;
2. selain hubungan antar tahapan kegiatan yang tidak berurut, suatu tahapan kegiatan dapat saja tidak diikutsertakan dalam proses dalam pengertian melompat dari satu tahap ke tahap lainnya;
3. terdapat ada hambatan praktis yang mengganggu jalannya setiap tahapan kegiatan, misalnya saja tidak cukup waktu, tenaga, dana; tidak ada komunikasi antara tiga mitra (perencana, politisi, pemerintah daerah). Selain itu juga kesalahan atau perbedaan persepsi antarpelaku tersebut.

C. IMPLIKASI PEMAHAMAN PERENCANAAN SEBAGAI PROSES

Pemahaman terhadap konsep perencanaan sebagai suatu proses mempunyai beberapa implikasi penting yang berkaitan dengan rencana sebagai produknya, sifat kontinuitasnya, serta peranan perencana yang terlibat di dalamnya:

1. Perencanaan lebih melibatkan banyak hal daripada sekadar membuat suatu dokumen rencana. Hal ini menjadi sangat penting karena dalam perencanaan seringkali terjadi kesalahan konsepsi:
 - a. Rencana dianggap menjadi tujuan perencanaan. Padahal tujuan perencanaan adalah mencapai tujuan (*goals*) tertentu yang diidentifikasi atau dipreskripsikan sebelumnya. Sedangkan rencana merupakan perangkat (*tools, means*) sebagai perwujudan cara untuk mencapai tujuan tersebut. Hal ini bukan berarti produk perencanaan dalam bentuk dokumen rencana tidak berguna. Namun yang lebih penting adalah pemahaman bahwa suatu rencana seharusnya dianggap sebagai salah satu perangkat, dan bukan hasil akhir.
 - b. Kesalahan konsepsi yang kedua adalah implikasi bahwa produk perencanaan harus selalu dokumen fisik yang memberikan *blueprint* bagi tindakan di masa datang secara kaku. Padahal implementasi dari suatu rencana seharusnya dilakukan dengan fleksibilitas yang lebih luas daripada apa yang ditetapkan. Kaitan antara perencanaan dan rencana ini seringkali menimbulkan berbagai isu mengenai

metoda perencanaan serta kaitan perencanaan dengan implementasinya. Dalam hal inilah terkait antara perencanaan, pembuatan kebijaksanaan (*policy making*) dan implementasinya sebagai satu kesatuan proses.

2. Perencanaan dianggap sebagai suatu proses yang berlangsung terus menerus, bukan suatu proses yang dikerjakan sekali saja. Dewasa ini bahkan berkembang yang disebut *rolling plans* (rencana berkesinambungan), yaitu suatu rencana yang selalu diperpanjang setiap tahun sehingga pada kenyataannya rencana tersebut tidak akan pernah berakhir.
3. Konsep perencanaan mempunyai implikasi penting yang berkaitan dengan peran perencana. Dalam hal ini perencana (*planner*) sesungguhnya menyangkut pengertian yang luas bagi yang terlibat dalam suatu jenis kegiatan perencanaan; tidak hanya seseorang yang bekerja di suatu kementerian atau instansi yang mengkhususkan pada bidang perencanaan atau seseorang yang mempunyai kedudukan resmi sebagai seorang perencana profesional (*profesional planner*). Setiap orang yang terlibat sebagai seorang perencana haruslah bekerja erat dengan orang-orang lain yang terlibat dalam keseluruhan proses pembangunan, termasuk di dalamnya para politisi, administrator/birokrasi, dan masyarakat secara umum.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Uraikan tahapan proses perencanaan generik!
- 2) Sebutkan karakteristik utama dari proses perencanaan!
- 3) Sebutkan tiga tujuan utama pengumpulan data dan informasi!
- 4) Sebutkan faktor-faktor yang mempengaruhi proses pelaksanaan rencana!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Proses perencanaan secara generik terdiri dari tahapan: (1) Pendefinisian persoalan; (2) Perumusan tujuan dan sasaran; (3) Pengumpulan data dan

- informasi; (4) Analisis; (5) Identifikasi dan evaluasi alternatif; (6) Implementasi; (7) Pemantauan; dan (8) Evaluasi.
- 2) Karakteristik utama dari proses perencanaan yang perlu diperhatikan, adalah: bersifat siklis; kesatuan dalam ragam kegiatan/tahapannya; serta tiap tahapan tidak selalu dilakukan secara sekuensial.
 - 3) Tujuan utama pengumpulan data dan informasi: (1) Identifikasi permasalahan dan perkembangan eksisting, sebagai dasar bagi perumusan kebijaksanaan/rencana; (2) Identifikasi dan evaluasi alternatif kebijaksanaan/rencana; (3) Sebagai umpan balik, untuk siklus proses perencanaan berikutnya.
 - 4) Faktor-faktor yang mempengaruhi proses pelaksanaan rencana, antara lain adalah: sifat dari proses perencanaan, organisasi perencanaan dan pelaksanaannya, isi (*contents*) rencana, dan manajemen proses pelaksanaan.



RANGKUMAN

Perencanaan sebagai kegiatan untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia, dalam konteks kota/kawasan perkotaan dilakukan melalui serangkaian kegiatan atau langkah yang berurutan dan berkaitan satu sama lain dalam *suatu proses perencanaan*. Meskipun banyak model proses perencanaan yang dikemukakan berbagai ahli selama ini, secara generik proses perencanaan ini terdiri dari tahapan:

- (1) Pendefinisian persoalan; (2) Perumusan tujuan dan sasaran;
- (3) Pengumpulan data dan informasi; (4) Analisis; (5) Identifikasi dan evaluasi alternatif; (6) Implementasi; (7) Pemantauan; dan (8) Evaluasi.

Dalam hal ini *rencana* merupakan rumusan kegiatan yang akan dilaksanakan secara spesifik di masa yang akan datang; produk dari suatu proses perencanaan dalam bentuk *blueprint* yang merepresentasikan tujuan atau segala yang ingin dicapai serta regulasi sebagai alat untuk mencapai tujuan.

Karakteristik utama dari proses perencanaan yang perlu diperhatikan, adalah: bersifat siklis; kesatuan dalam ragam kegiatan/tahapannya; serta tiap tahapan tidak selalu dilakukan secara sekuensial. Pemahaman terhadap konsep perencanaan sebagai suatu proses mempunyai beberapa implikasi penting yang berkaitan dengan rencana sebagai produknya, sifat kontinuitasnya, serta peranan perencana yang terlibat di dalamnya. Dalam hal ini implikasi *pertama*

adalah perencanaan lebih melibatkan banyak hal daripada sekadar membuat suatu dokumen rencana karena rencana bukanlah tujuan akhir perencanaan, tetapi perangkat sebagai perwujudan cara untuk mencapai tujuan. Implikasi yang *kedua*, perencanaan dianggap sebagai suatu proses yang berlangsung terus menerus, bukan suatu proses yang dikerjakan sekali saja. Implikasi yang *ketiga* berkaitan dengan peran perencana yang sesungguhnya menyangkut pengertian yang luas bagi siapa saja yang terlibat dalam suatu jenis kegiatan perencanaan sehingga setiap orang yang terlibat sebagai seorang perencana haruslah bekerja erat dengan orang-orang lain yang terlibat dalam keseluruhan proses pembangunan, termasuk di dalamnya para politisi, administrator/birokrasi, dan masyarakat secara umum.



TES FORMATIF 1

Petunjuk: Untuk soal 1 – 4 pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Rangkaian kegiatan, langkah atau peristiwa yang berurutan dan berkaitan satu sama lain (kegiatan sekuensial) adalah definisi dari
 - A. proses
 - B. perencanaan
 - C. prosedur
 - D. proses perencanaan

- 2) Rangkaian langkah-langkah atau tindakan yang diatur oleh ketentuan yang dibuat oleh manusia/lembaga adalah definisi dari
 - A. proses
 - B. perencanaan
 - C. prosedur
 - D. proses perencanaan

- 3) Rangkaian program kegiatan pelaksanaan pembangunan yang menggunakan ruang menurut jangka waktu yang ditetapkan dalam RTRW adalah definisi dari
 - A. pengendalian pemanfaatan ruang
 - B. pemanfaatan ruang
 - C. perencanaan tata ruang
 - D. penataan ruang

- 4) (1) Survey dan analisis; (2) pengembangan strategi dan kebijaksanaan; (3) implementasi; dan (4) pemantauan dan evaluasi, adalah siklus/proses perencanaan menurut
- A. Terry Moore
 - B. Patrick Geddes
 - C. Devas and Rakodi
 - D. Anderson

Petunjuk: Untuk soal 5 – 6, pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat
 - B. Jika pernyataan benar, alasan benar tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab-akibat
 - C. Jika salah satu dari pernyataan tersebut salah
 - D. Jika kedua pernyataan salah.
- 5) Setiap tahapan proses perencanaan tidak selalu dilakukan secara sekuensial.

sebab

Hubungan antarsiklus tidak selalu serasi.

- 6) Salah satu implikasi penting dari perencanaan sebagai suatu proses adalah perencanaan lebih melibatkan banyak hal daripada sekadar membuat suatu dokumen rencana,

sebab

Tujuan perencanaan adalah menghasilkan rencana.

Petunjuk: Untuk soal 7 – 8, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semuanya benar
- 7) Siklus perencanaan/pengambilan keputusan/manajemen perkotaan menurut Devas dan Rakodi
- 1. pendefinisian persoalan
 - 2. pengembangan strategi dan kebijaksanaan
 - 3. implementasi

- 8) Pemahaman terhadap konsep perencanaan sebagai suatu proses mempunyai beberapa implikasi penting
1. Perencanaan lebih melibatkan banyak hal daripada sekadar membuat suatu dokumen rencana karena rencana bukanlah tujuan akhir perencanaan, tetapi perangkat sebagai perwujudan cara untuk mencapai tujuan.
 2. Perencanaan dianggap sebagai suatu proses yang berlangsung terus menerus, bukan suatu proses yang dikerjakan sekali saja.
 3. Peran perencana sesungguhnya menyangkut pengertian yang terbatas bagi yang terlibat secara langsung dalam suatu kegiatan perencanaan

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Tahapan dalam Proses Perencanaan

Dari berbagai model proses perencanaan, tahapan rinci proses perencanaan secara umum meliputi pendefinisian persoalan, perumusan tujuan dan sasaran, pengumpulan data dan informasi, analisis, identifikasi dan seleksi alternatif, implementasi, pemantauan dan evaluasi. Bahasan terhadap tiap tahapan perencanaan ini akan dilakukan pada bagian berikut ini.

A. PENDEFINISIAN PERSOALAN

Tahapan awal dalam proses perencanaan rasional adalah tahapan pendefinisian persoalan/masalah (*problem*). Sebagai tahap awal perencanaan jelas bahwa pendefinisian persoalan titik mula dari siklus dalam proses perencanaan secara keseluruhan. Berdasarkan pendefinisian persoalan secara benarlah kemudian tujuan (*goals*) dan sasaran (*objectives*) dapat dirumuskan.

Apa yang dimaksud dengan persoalan atau masalah? Secara sederhana dapatlah dinyatakan bahwa suatu fenomena (sesuatu yang dapat dilihat atau dirasakan) disebut persoalan jika terdapat kesenjangan (*gap*) antara apa yang ada (aktual) dengan sesuatu yang diinginkan (ideal). Pengertian persoalan ini terkait dengan pengertian kebutuhan, yang secara umum berarti kesenjangan antara hasil (atau tujuan) yang ada sekarang dan hasil (atau tujuan) yang ingin dicapai. Dalam kaitan ini persoalan adalah suatu kebutuhan yang dipilih untuk dipenuhi; atau kesenjangan yang akan diiadakan.

Dalam pendefinisian persoalan, setidaknya ada empat hal yang perlu diperhatikan, yaitu: latar belakang persoalan, identifikasi persoalan, pembatasan persoalan, dan perumusan persoalan.

Latar belakang persoalan. Suatu persoalan pada dasarnya tidak pernah berdiri sendiri dan terisolasi dari faktor-faktor lain. Selalu terdapat konstelasi yang merupakan latar belakang dari suatu persoalan tertentu pada suatu wilayah atau kota: ekonomis, sosial, politik, budaya atau faktor-faktor lain yang melingkupinya. Secara operasional suatu fenomena baru dapat disebut sebagai persoalan bila fenomena tersebut terjadi dalam suatu situasi atau konteks tertentu.

Identifikasi persoalan. Dalam konteks itulah kita harus dapat mengidentifikasi objek yang menjadi persoalan. Identifikasi persoalan

merupakan suatu tahap awal dari pemahaman persoalan tempat suatu fenomena dalam suatu jalinan situasi tertentu dapat dikenali sebagai suatu persoalan. Namun, ternyata identifikasi persoalan memberikan kepada kita sejumlah pertanyaan yang bisa saja sangat banyak. Untuk itulah persoalan harus dibatasi ruang lingkungannya.

Pembatasan persoalan. Pembatasan persoalan merupakan upaya untuk menetapkan batas-batas persoalan dengan jelas sehingga memungkinkan kita untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang termasuk ke dalam lingkup persoalan, dan faktor yang tidak. Dengan pembatasan-pembatasan ini maka fokus persoalan akan menjadi jelas, yang memungkinkan kita untuk dapat merumuskan persoalan dengan lebih baik.

Perumusan persoalan. Perumusan persoalan merupakan upaya untuk menyatakan secara eksplisit pertanyaan-pertanyaan yang ingin kita carikan jawabannya. Perumusan persoalan dijabarkan dari identifikasi dan pembatasan persoalan; atau dengan kata lain, perumusan persoalan merupakan pernyataan yang lengkap dan terinci mengenai ruang ingkup persoalan yang akan dianalisis berdasarkan identifikasi dan pembatasan persoalan. Persoalan yang dirumuskan dengan baik berarti sudah setengah dijawab. Perumusan persoalan yang baik bukan saja membantu memusatkan perhatian namun juga sekaligus mengarahkan cara berpikir kita dalam pemecahannya. Jika suatu persoalan yang sudah dapat diidentifikasi dan dibatasi yang kemudian tercermin dalam pernyataan yang bersifat jelas dan spesifik, tempat untuk menemukan jawabannya kita dapat mengembangkan kerangka pemikiran tertentu untuk pemecahannya maka secara konseptual masalah tersebut sudah berhasil dirumuskan.

B. SIFAT SISTEMIK PERSOALAN PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA

Persoalan yang terkait dengan perencanaan wilayah dan kota seringkali kompleks sehingga diperlukan pendekatan sistem terhadap persoalan. Persoalan yang kompleks dan dipengaruhi banyak faktor menuntut dipergunakannya suatu pendekatan sistem sejak awal pendefinisian atau perumusannya. Hanya dengan adanya pendekatan sistem dimungkinkan dilakukan penyusunan model persoalan yang semirip mungkin dengan kenyataan yang ada. Dalam hal ini pendekatan sistem mencegah perencanaan untuk menyajikan secara dini definisi persoalan yang spesifik atau

menerapkan secara dini suatu formula pemecahan persoalan. Namun sebaliknya, menekankan agar lingkungan yang melingkupi persoalan didefinisikan terlebih dahulu secara luas sehingga berbagai kebutuhan yang mempunyai relevansi dengan persoalan dapat dikenali. Dalam banyak kondisi, rumusan persoalan seringkali terlalu cepat dibuat, atau terlalu sederhana sehingga keabsahan pemecahannya sangatlah diragukan dan mungkin saja tidak/kurang relevan dengan kenyataan.

Bagaimanapun mencari pemecahan persoalan yang jelas membutuhkan pengetahuan. Mencari dan merumuskan persoalan secara benar juga membutuhkan kearifan. Skenario yang paling buruk dalam proses pengambilan keputusan adalah mendapatkan jawaban yang benar untuk persoalan yang salah. Pemecahan persoalan yang didasarkan pada rumusan yang salah tidak mungkin memecahkan persoalan yang dihadapi atau bahkan mungkin akan menghadapi akibat-akibat yang justru tak terduga yang lebih parah karena pengaruhnya pada sistem yang lebih besar. Dalam konteks analisis kebijakan publik, jenis kesalahan ini sering disebut sebagai tipe kesalahan ketiga (*E-III Error of third type*), yakni: *Rumusan formal dan substantif yang salah atas persoalan yang mestinya dirumuskan secara benar* (Dunn, 1994).

Pendekatan sistem menekankan perlunya perencana mencari semua faktor, pembawa pengaruh, atau komponen lingkungan yang relevan yang melingkupi persoalan. Dengan pendekatan sistem, perencana setidaknya akan lebih memahami lingkungan dimana persoalan tersebut ada; dan menjadi lebih berhati-hati dalam menyajikan cara pemecahannya, serta menilai dampak yang terjadi terhadap lingkungan persoalan.

Dalam mendekati dan memecahkan suatu persoalan, salah satu tantangan awal yang dihadapi seorang perencana adalah memahami sifat persoalan, lingkungan dimana persoalan itu terjadi, serta gejala pembangkit dan gejala respons yang berkaitan dengan perkembangan persoalan dan dampak dari pemecahan yang disarankan. Sifat persoalan dapat memberikan indikasi mengenai faktor-faktor intrinsik yang terlibat dalam pengungkapan persoalan dan dalam menentukan ruang lingkungannya. Karena itulah pemecahan persoalan harus juga mempertimbangkan faktor-faktor ini. Lingkungan terdiri dari situasi yang mengandung, menimbulkan atau mengitari persoalan. Gejala respons merupakan indikasi mengenai cara bidang persoalan dan lingkungannya bereaksi terhadap rangsangan yang mengganggu (Meredith, 1985).

Jika perencana secara sadar melakukan pendekatan yang rasional dalam memecahkan persoalan yang terkait dengan objek perencanaannya, Seyogyanyalah definisi dan pemahaman tentang persoalan ini menggambarkan persoalannya secara memadai dalam konteksnya secara keseluruhan. Haruslah ada kesadaran akan kompleksitas lingkungan persoalan secara menyeluruh serta pertimbangan mengenai adanya faktor-faktor alamiah maupun sosial-ekonomi dan sosial budaya yang ikut terlibat dalam suatu persoalan. Meskipun demikian, tentu saja ada keterbatasan dalam hal ruang lingkup persoalan yang dapat didefinisikan. Keterbatasan ini harus juga disadari dalam merumuskan pemecahannya.

Terdapat banyak contoh yang menunjukkan bahwa sifat persoalan dalam perencanaan wilayah dan kota sangatlah kompleks; juga terjadi interaksi antara persoalan itu sendiri dengan lingkungan (wilayah eksternal) yang melingkupinya. Misalnya saja persoalan transportasi dalam suatu kota, jika dianalisis, ternyata menyangkut banyak unsur. Tidak saja menyangkut sarana (kendaraan), prasarana (jalan), tetapi juga sistem aktivitas penduduk yang diwujudkan dalam pola penggunaan lahan. Persoalan alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian pada suatu wilayah terkait dengan pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan penduduk. Demikian pula persoalan lingkungan hidup perkotaan, yang menyangkut banyak unsur yang tidak saja bersifat fisik tetapi terkait dengan lingkungan sosial-budaya masyarakat.

Secara umum sistem dapat didefinisikan sebagai kumpulan dari komponen-komponen yang dihubungkan dengan berbagai macam interaksi yang secara kolektif bereaksi terhadap rangsangan atau kebutuhan dan memenuhi suatu tujuan atau fungsi tertentu. Dalam suatu sistem, tiap komponen bereaksi terhadap rangsangan menurut sifat intrinsiknya tetapi rangsangan aktual yang diterima serta perilaku reaksinya secara aktual dipengaruhi pula oleh kehadiran dan interaksi dari komponen lainnya.

Dalam menangani suatu sistem, kita dapat mengenali karakteristik berikut :

1. Ada kegunaan atau fungsi tertentu yang harus atau sedang dipenuhi atau dilakukan.
2. Ada sejumlah komponen (sedikitnya dua) yang dapat diidentifikasi sebagai komponen utama dari sistem. Setiap komponen mempunyai sekumpulan atribut.
3. Komponen-komponen saling berhubungan dalam suatu cara yang memenuhi konsistensi antarkomponen secara bolak-balik.

4. Ada kendala-kendala yang membatasi perilaku sistem serta respon (tanggapan) tiap komponen.

Macam-macam sistem dapat dikelompokkan dalam sistem yang berorientasi kepada fisik, proses, dan organisasi. Sistem fisik misalnya bangunan, jaringan jalan, jaringan air minum, dsb. Sistem yang didasarkan pada komponen-komponen prosesnya, misalnya: sistem pembuangan air limbah dan sistem pengelolaan sampah. Sistem yang berorientasi pada organisasi misalnya adalah sistem pemerintahan.

C. SIFAT HIERARKIS DARI SISTEM PERSOALAN

Tahap awal dalam proses perencanaan adalah mendefinisikan persoalan yang akan dipecahkan. Dalam tahap ini kita perlu menggambarkan lingkungan persoalan secara lebih luas, yang memungkinkan diidentifikasinya sistem yang lebih besar yang berhubungan dengan suatu persoalan yang akan dianalisis.

Mendefinisikan komponen sistem bukanlah tugas yang selalu mudah karena hal ini memerlukan upaya penelusuran untuk memahami sistem dan strukturnya. Identifikasi sifat dan interaksi antarkomponen harus ditentukan untuk tiap komponen yang telah dinilai dalam sistem. Ini memerlukan pemahaman yang lengkap mengenai cara komponen-komponen tersebut berfungsi dan berinteraksi. Tentu saja komponen-komponen tersebut bagaimanapun harus berinteraksi secara bersamaan atau berurutan agar kumpulan komponennya beroperasi sebagai suatu sistem. Secara gabungan, interaksi tersebut membentuk struktur sistem. Struktur sistem inilah yang kemudian mendefinisikan sistem dan mempengaruhi perilakunya.

Seorang perencana haruslah menyadari bahwa suatu persoalan mungkin melibatkan atau berhubungan dengan sistem-sistem yang lain. Jadi, dalam mendefinisikan persoalan, sistem-sistem lain ini harus pula dikenali. Satu sistem yang langsung menjadi kepentingan seorang perencana pada kenyataannya merupakan komponen (subsistem) dari sistem yang lebih besar. Memandang sistem yang diamati dalam kaitannya dengan sistem yang lebih luas mempunyai dua manfaat sekaligus: definisi fungsi sistem yang lebih luas dapat disusun; serta konsekuensi perubahan sistem dapat ditetapkan dalam konteks yang lebih luas. Jadi, suatu struktur sistem hierarkis dapat ditentukan sehingga memungkinkan dilakukannya analisis

sistem pada berbagai tingkatan. Haruslah disadari bahwa hierarki sistem pada dasarnya melukiskan untaian hierarki atau sistem banyak tahap (*multi-level system*) seperti dapat ditemukan dalam persoalan sistem transportasi kota.

D. KARAKTERISTIK PERSOALAN

Cara seseorang mengidentifikasi dan mengklasifikasikan persoalan akan menentukan cara mereka menjelaskan dan berusaha memecahkannya. Namun, dapat saja orang setuju pada definisi, klasifikasi, dan eksplanasi suatu persoalan tetapi tidak setuju terhadap ruang lingkup kepelikan dan pentingnya suatu persoalan. Pandangan tentang kepelikan persoalan bergantung pada nilai-nilai dan kebutuhan yang dipandang paling penting oleh orang yang bersangkutan.

Karakteristik pokok dari persoalan dalam kebijakan publik (Dunn, 1994), termasuk di dalamnya perencanaan wilayah dan kota, secara umum adalah:

1. Saling bergantung (*interdependence*); persoalan dalam suatu bidang (misalnya energi) seringkali mempengaruhi persoalan lain (misalnya lingkungan). Pada kenyataannya setiap persoalan bukanlah suatu kesatuan yang berdiri sendiri, tetapi bagian dari seluruh sistem persoalan yang disebut *messes*. Dalam konteks ini sistem persoalan ini tidak mungkin dipecahkan dengan pendekatan analitik (*analitic approach*). Sistem persoalan yang saling bergantung ini memerlukan pendekatan holistik (*holistic approach*), yaitu pendekatan yang memandang persoalan sebagai bagian dari keseluruhan yang tidak dapat dipisahkan dan diukur tersendiri.
2. Subjektif (*subjective*); dalam hal ini hanya kondisi eksternal yang dinilai menimbulkan persoalan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara selektif. Meskipun terdapat pengertian bahwa persoalan merupakan suatu hal yang objektif, data atau fakta yang sama yang menunjukkannya dapat diinterpretasikan dalam cara yang berbeda. Persoalan hanya elemen dari situasi problematis yang diabstraksi dari suatu situasi tertentu oleh seorang analis. Persoalan merupakan buah pandangan subjektif manusia.
3. Buatan (*artifisial*); persoalan hanya mungkin ada jika kita mempertimbangkan perlunya mengubah situasi problematis. Persoalan

tidak dapat dipisahkan dengan individu atau kelompok yang mendefinisikannya.

4. Dinamis (*dynamics*); banyak pemecahan yang dapat diambil sebanyak definisi yang dapat diberikan pada persoalan tersebut. Persoalan dan pemecahannya berada dalam suasana perubahan yang terus-menerus, karenanya persoalan tidak akan pernah dapat terpecahkan secara tuntas. Dalam rangka pendefinisian persoalan, yang pertama kali harus diatasi adalah kemungkinan terjadinya *problem unsolving*, pemecahan yang benar atas persoalan yang salah.

E. TIGA KELAS PERSOALAN

Kompleksitas struktural dari persoalan bervariasi tergantung dari karakteristik dan hubungan di antara lima elemen: pengambil keputusan, alternatif, keuntungan (nilai), hasil dan probabilitas hasil. Secara umum terdapat tiga kelas persoalan dalam kaitannya dengan perumusan kebijakan (Dunn, 1994):

1. Persoalan yang terstruktur baik (*well structured problems*); Persoalan yang melibatkan satu atau beberapa pengambil keputusan, satuan kecil alternatif, konsensus dalam nilai, dan hasilnya diketahui dengan pasti dengan batas kemungkinan salah (resiko) yang dapat diterima.
2. Persoalan yang agak terstruktur baik (*moderately structured problems*); yaitu persoalan yang melibatkan satu atau beberapa pengambil keputusan, beberapa alternatif, konsensus pada nilai (manfaat), dan hal yang tidak menentu karena tidak dapat diestimasi dengan tingkat probabilitas tertentu.
3. Persoalan yang tidak terstruktur (*ill structured problems*); yaitu persoalan yang melibatkan banyak pengambil keputusan dalam pemecahannya, nilainya mengandung konflik atau tidak diketahui, alternatifnya tidak diketahui atau tidak mungkin disusun secara transitif dan hasilnya tidak diketahui.

F. PERUMUSAN TUJUAN DAN SASARAN

Dalam definisi perencanaan secara umum tercakup pengertian bahwa perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan. Jika ditinjau lebih jauh, dalam proses perencanaan perumusan tujuan merupakan tahapan penting

setelah persoalan didefinisikan dan dirumuskan secara benar. Perumusan tujuan selanjutnya akan mengarahkan seorang perencana pada tahapan selanjutnya untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan tersebut.

Dalam terminologi perencanaan, seringkali dibedakan antara tujuan (*goals*), sasaran (*objectives*), dan juga *target*. Tujuan dan sasaran dalam pengertian umum merupakan ekspresi prioritas yang ingin dicapai dari kegiatan perencanaan yang dilakukan. Formulasinya dilakukan pada tahap awal dari siklus perencanaan. Pada beberapa kasus, secara tegas dapat dibedakan pula target, yang pengertiannya lebih menyangkut pernyataan kuantitatif secara lebih presisi tentang sasaran terpilih dan pencapaiannya biasanya dalam jangka waktu yang lebih pendek. Jadi, meskipun di antara ketiga pengertian tersebut tercermin adanya perbedaan derajat keterukuran yang ingin dicapai dan jangka waktu pencapaiannya, satu sama lain pada dasarnya tetap berkaitan.

Berikut ini akan diuraikan satu per satu tentang tujuan dan sasaran perencanaan yaitu sebagai berikut.

1. Tujuan perencanaan

Ada beberapa pengertian tujuan yang dapat dirujuk dalam konteks perencanaan wilayah dan kota, yaitu sebagai berikut:

- a. Pernyataan yang memberikan pedoman nyata tentang tindakan yang diinginkan dari suatu kegiatan perencanaan (Bendavid, 1983).
- b. Suatu artikulasi dari nilai-nilai yang dirumuskan dalam kaitannya dengan isu dan persoalan yang diidentifikasi terhadap pencapaian hasil kebijaksanaan dan keputusan yang akan ditentukan (Dickey).
- c. Suatu pencapaian yang diinginkan dari kegiatan perencanaan, yang dinyatakan dalam istilah yang bersifat kualitatif (Dusseldorp).
- d. Keinginan atau kehendak yang bersifat umum, yang pencapaiannya sangat diharapkan, bersifat jauh dan belum tentu dapat dirumuskan dan diprogram dengan cukup spesifik untuk dikaitkan secara kuantitatif dalam rencana komprehensif. Tujuan lebih menunjukkan sesuatu yang ingin dicapai sehingga sasaran kebijakan dan perencanaan lebih lanjut dapat diarahkan (Branch).

Kegiatan perumusan tujuan dalam perencanaan wilayah dan kota diarahkan untuk menghasilkan suatu pernyataan yang bersifat kualitatif berkenaan dengan pencapaian yang diinginkan dari hasil

perencanaan/kebijaksanaan dan/atau keputusan, yang dapat menjadi pedoman nyata dalam menentukan tindakan yang sesuai untuk mencapainya. Kegiatan perumusan sasaran dalam perencanaan wilayah dan kota diharapkan akan menghasilkan suatu pernyataan spesifik yang menyangkut pencapaian tujuan yang bersifat terukur dan mempunyai kerangka waktu dalam pencapaiannya.

Meskipun tujuan bersifat abstrak, tujuan berbeda dengan aspirasi sebagai *the ultimate aims of the society* yang merupakan konsep abstrak pada tingkat yang paling tinggi yang dikaitkan dengan hal yang diinginkan dalam jangka waktu sangat panjang.

Tujuan biasanya berupa pernyataan tentang sesuatu kondisi ideal yang ingin dicapai. Dalam kaitannya dengan tipe masa depan yang dikenal dalam kebijakan publik yang menurut Dunn (1994) terdiri atas *plausible future*, *potential futures*, dan *normative futures*, tujuan merupakan salah satu aspek penting dari masa depan normatif (*normative futures*) yang akan mengarahkan *apa yang seharusnya*. Pengertian masa depan normatif ini sendiri pada dasarnya adalah masa depan yang potensial dan/atau diinginkan yang sesuai dengan konsep tentang kebutuhan masa depan, nilai-nilai, dan kesempatan yang dianut oleh perencana/analisis.

2. Sasaran perencanaan

Setingkat lebih rinci dari tujuan, sasaran merupakan pernyataan operasional dari keinginan yang lebih jelas sekaligus menyajikan tahap-tahap spesifik untuk mencapai tujuan tertentu. Beberapa pengertian tentang sasaran antara lain adalah:

- a. Sasaran perencanaan adalah pernyataan tentang kehendak yang sudah diidentifikasi, dianalisis, dan diekspresikan secara spesifik untuk menunjukkan cara hal tersebut dapat dicapai dalam waktu dan sumber daya yang tersedia (Branch, 1983).
- b. Suatu standar dari kemajuan pencapaian tujuan diukur, bersifat kuantitatif dan mempunyai kerangka waktu berkenaan dengan kinerja target (Bendavid, 1983).
- c. Suatu pernyataan spesifik yang menyatakan hasil terukur yang dicapai suatu kelompok atau orang tertentu selama kurun waktu tertentu pula (Dickey).
- d. Suatu keinginan yang diharapkan untuk dicapai, merupakan spesifikasi dari tujuan meskipun tidak selalu harus diungkapkan secara kuantitatif (Dusseldorp).

Dari pengertian di atas, kegiatan perumusan sasaran dalam perencanaan wilayah dan kota diharapkan akan menghasilkan suatu pernyataan spesifik yang menyangkut pencapaian tujuan yang bersifat terukur dan mempunyai kerangka waktu dalam pencapaiannya.

Sasaran dapat dibedakan secara kontras dengan tujuan berdasarkan lima karakteristik yang mencakup: *specification of purposes*, cara pendefinisian, periode waktu, prosedur pengukuran, dan perlakuan terhadap *target groups* (Dunn, 1994):

- a. Tujuan bersifat umum, luas atau abstrak (“meningkatkan kualitas perawatan kesehatan masyarakat...”), sedangkan sasaran bersifat lebih kongkrit (“meningkatkan jumlah paramedis sebesar 10 %...”).
- b. Tujuan biasanya dinyatakan secara formal (“... kualitas perawatan kesehatan yang mengacu pada kemudahan terhadap pelayanan medis..”), sedangkan sasaran lebih operasional (“kualitas perawatan kesehatan yang mengacu pada jumlah paramedis per-1000 penduduk”).
- c. Tujuan mempunyai jangka waktu pencapaian yang tidak spesifik (“... di masa depan”), sedangkan sasaran lebih spesifik (“... dalam kurun 1995-2005”).
- d. Tujuan biasanya bersifat kualitatif (“jaminan kesehatan yang memadai”), sedangkan sasaran harus bersifat kuantitatif (“jumlah penduduk yang terlayani per-1000 penduduk kota”).
- e. Tujuan menyatakan kelompok yang diharapkan memperoleh manfaat masih secara luas atau umum (“..penduduk yang memerlukan perawatan”), sedangkan sasaran sudah menyatakan kelompok sasaran secara spesifik (“rumah tangga dengan pendapatan di bawah Rp.2.000.000 per-bulan”).

Dalam beberapa kasus, dibedakan pula pengertian *target*. Target mempunyai tingkat keabstrakan yang lebih rendah lagi (dibandingkan dengan tujuan dan sasaran) karena merupakan pernyataan yang sangat jelas tentang sesuatu yang ingin dicapai dalam jangka waktu tertentu yang lebih pendek serta kepada siapa pencapaiannya ditujukan. Sebagai contoh dalam pembangunan perumahan, misalnya sasaran pembangunan rumah sederhana sehat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) adalah sebesar 800.000 unit. Sasaran ini kemudian diturunkan lebih rinci menjadi sasaran tahunan (target), yang harus dipenuhi oleh Perumnas, pengembang swasta dan koperasi (sebagai pelaku pembangunannya). Kelompok sasaran

(*target group*) pembangunan RS/RSS ini juga sudah sangat spesifik, yaitu golongan masyarakat berpendapatan rendah (GMBR) di perkotaan.

3. Sumber/Masukan dalam Perumusan Tujuan dan Sasaran

Karena lebih menyangkut pada nilai-nilai dasar, sumber atau acuan dalam perumusan tujuan biasanya adalah dokumen-dokumen politis dalam bentuk Undang-undang Dasar, Undang-undang, dan dokumen rencana pembangunan yang bersifat makro (misalnya Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional – RPJPN). Meskipun demikian, terdapat pula masukan- masukan lain yang seyogyanya menjadi pertimbangan dalam upaya kita merumuskan tujuan dan sasaran secara lebih baik, yaitu antara lain:

- a. Pemahaman karakteristik wilayah perencanaan (masalah, potensi, dan kendala).
- b. Persepsi dan sistem nilai dalam masyarakat.
- c. Kebijakan pembangunan secara makro pada tingkat nasional dan regional.
- d. Kebijaksanaan sektoral yang terkait dengan wilayah perencanaan.

G. PENGUMPULAN DATA DAN INFORMASI

Tahap pengumpulan data mempunyai peranan yang sangat penting dalam perencanaan, karena perencanaan pada dasarnya merupakan suatu proses pengambilan keputusan yang tidak dapat dilakukan tanpa didukung oleh informasi yang memadai. Sebenarnya kegiatan pengumpulan data bukan merupakan tahapan kegiatan sekuensial yang berdiri sendiri tetapi terkait dengan hampir semua tahapan kegiatan lainnya dalam proses perencanaan. Dalam perencanaan, data atau informasi diperlukan untuk tiga tujuan utama, yaitu:

- a. Identifikasi permasalahan dan perkembangan eksisting, sebagai dasar bagi perumusan kebijaksanaan/rencana
- b. Identifikasi dan evaluasi alternatif kebijaksanaan/rencana
- c. Sebagai umpan balik, untuk siklus proses perencanaan berikutnya.

Menurut kebutuhannya dalam perencanaan, tipe informasi yang perlu dikumpulkan dan dianalisis, dapat dibagi tiga, yaitu:

- a. Data yang memberikan informasi tentang distribusi (dibedakan antara *spatial distribution* dan *aspatial distribution*). Data ini memberikan

informasi yang bersifat deskriptif, yang dapat digunakan untuk membandingkan antarkelompok, kegiatan, atau wilayah geografis yang berbeda, terutama dalam rangka mengidentifikasi potensi dan permasalahan pembangunan.

- b. Data yang memberikan informasi tentang keterkaitan (*relationship*), baik dalam bentuk *spatial* maupun *aspatial*.
- c. Data indikator perkembangan, yang memberikan informasi yang menunjukkan tingkat atau derajat perkembangan yang telah dicapai oleh suatu wilayah atau kelompok penduduk. Biasanya disajikan dalam bentuk *time-series* sehingga dapat menunjukkan peningkatan/penurunan atau laju pertumbuhan.

Untuk maksud perencanaan wilayah dan kota, data yang dikumpulkan sebaiknya mengandung informasi yang relevan dengan tujuan yang akan dicapai dan persoalan yang akan dipecahkan. Dalam hal ini menjadi penting kualitas data yang secara umum dipengaruhi oleh:

- a. Bagaimana data tersebut dikumpulkan: sistematis atau tidak; jika menggunakan sampel, apakah bersifat acak/random atau tidak; dilakukan secara rutin/temporer.
- b. Mengapa data dikumpulkan: apakah dalam rangka *pemantauan (on going monitoring)* atau respon terhadap suatu krisis; apakah untuk merespon kebutuhan internal atau memenuhi kebutuhan eksternal
- c. Kapan data dikumpulkan: sekarang atau pada masa lalu atau pasca perencanaan
- d. Siapa yang mengumpulkan data: petugas terlatih/berpengalaman atau tidak; *high-level* atau *low-level staff*; lembaga berkompeten atau tidak.

1. Pengumpulan Data

Pengumpulan data biasa dilakukan dengan suatu survei, yang tujuannya terutama bersifat deskriptif, yaitu untuk:

- a. menjelaskan objek yang ada
- b. menjelaskan fakta secara kuantitatif
- c. mengidentifikasi aspek-aspek yang terkait
- d. mengukur karakteristik persoalan.

Berdasarkan sumbernya, biasanya dibedakan dua jenis data, yaitu:

- a. Data Primer; yang diperoleh secara langsung dari objeknya, baik melalui observasi maupun wawancara.
- b. Data Sekunder; yang diperoleh dari sumber lain yang lebih dahulu mengumpulkan, mengolah, dan menganalisis sesuai dengan tujuan tertentu.

Berdasarkan cakupan data dan teknik pengumpulannya, dibedakan pula antara data yang diperoleh dari *sensus* dan data yang diperoleh dari *sampel*. Sensus dilakukan terhadap semua objek/populasi tanpa kecuali, sedangkan sampel dilakukan terbatas pada jumlah tertentu dari seluruh populasi. Pengumpulan data pada dasarnya tidaklah dilakukan setiap saat tetapi menurut periode waktu tertentu baik secara reguler (tahunan, lima tahunan, dan sepuluh tahunan) maupun tidak. Sensus, misalnya, dilakukan sepuluh tahun sekali; Survei Penduduk antarSensus (Supas) dilakukan lima tahun sekali.

2. Sumber Data Sekunder untuk Perencanaan Wilayah dan Kota (PWK)

Dikaitkan dengan sumber daya yang tersedia karena mahalnya pengumpulan data secara primer maka data sekunder yang telah dikumpulkan dan diolah oleh sumber data tertentu perlu dimanfaatkan secara optimal. Sumber data/informasi untuk perencanaan wilayah dan kota dewasa ini tersebar di banyak tempat/instansi. Pengetahuan terhadap berbagai sumber data mutlak diperlukan agar data yang dikumpulkan sesuai dengan kompetensi sumber yang mengeluarkan atau mempublikasikannya.

Identifikasi dan pengumpulan data biasanya terlebih dahulu dilakukan melalui penelusuran kepustakaan (*library searches*) serta dari publikasi pemerintah. Instansi sumber data bisa instansi pusat/kementerian teknis, instansi provinsi, instansi kabupaten/kota, BUMN/BUMD, lembaga penelitian, serta organisasi swasta. Namun, dalam hal ini perlu terlebih dahulu dipahami dari sifat datanya apakah data yang bersifat umum atau spesifik. Data yang bersifat umum/dasar biasanya sudah tersedia di Badan Pusat Statistik (BPS) yang telah menghimpun berbagai data umum untuk berbagai keperluan. Misalnya saja BPS melakukan beberapa macam sensus, antara lain Sensus Penduduk, Sensus Pertanian, Sensus Ekonomi. BPS juga melakukan survei sektoral atau lintas sektoral secara berkala, antara lain

Susenas (Survei Sosial Ekonomi Nasional), Supas (Survei Penduduk antar-Sensus) yang kemudian diolah dan dipublikasikan untuk berbagai kepentingan. Selain itu, juga secara teratur dipublikasikan berbagai statistik tahunan (misal Statistik Indonesia dan Statistik Lingkungan Hidup). Untuk skala wilayah yang lebih kecil/lokal dikenal publikasi seperti Propinsi dalam Angka, Kabupaten dalam Angka, Statistik Kecamatan, dan Potensi Desa.

3. Pengumpulan Data Primer

Tidak semua data untuk perencanaan sudah tersedia dalam bentuk data sekunder sehingga perlu dilakukan pengumpulan data primer untuk data yang bersifat spesifik. Dalam hal ini dikenal tiga teknik utama, yaitu:

- a. Penyebaran kuesioner
- b. Wawancara
- c. Observasi

Pengumpulan data primer dengan kuesioner dilakukan dengan menggunakan alat bantu daftar pertanyaan yang telah disusun secara sistematis yang kemudian disebar kepada responden (baik sensus maupun sampel). Teknik ini lazim dilakukan dalam upaya untuk menggali informasi lebih jauh tentang:

- a. karakteristik demografis dan kondisi sosial ekonomi
- b. pola aktivitas atau perilaku
- c. sikap, opini, persepsi

Teknik wawancara biasanya dilakukan kepada responden yang berwenang dalam pengambilan keputusan, tokoh dalam suatu masyarakat. Wawancara dapat dilakukan baik secara formal (terstruktur) maupun informal (tak terstruktur). Hal ini ditujukan untuk menggali lebih jauh tentang persepsi mereka terhadap persoalan. Sedangkan observasi dilakukan untuk mengamati secara visual terhadap objek/persoalan dalam wilayah perencanaan secara langsung di lapangan. Dalam hal ini dapat pula dilakukan observasi-partisipan, dimana surveyor langsung terlibat (biasanya dalam survei sosial atau *community base development*).

H. ANALISIS DATA

Dalam proses perencanaan, tahapan analisis pada dasarnya merupakan pendekatan, metode, prosedur, atau teknik yang dilakukan untuk menelusuri kondisi historis dan kondisi sekarang dari wilayah perencanaan, untuk menentukan hal yang dapat dilakukan dan kebijaksanaan, rencana atau program yang akan dirumuskan pada masa yang akan datang.

Kegiatan analisis mencakup:

1. **Analisis data dasar** bertujuan untuk mendeskripsikan dan menilai keadaan atau kondisi masa lalu secara historis dan masa kini (*existing condition*) sehingga persoalan yang telah atau akan dirumuskan didukung oleh data dan informasi yang relevan. Dari analisis terhadap data historis dapat dikenali perilaku dinamis dari objek/sistem yang diamati seiring dengan perjalanan waktu. Analisis data dasar secara keseluruhan dilakukan untuk tujuan deskriptif atau *explanatory*.
2. **Analisis prakiraan** dilakukan berdasarkan kecenderungan historis jika dianggap tidak ada intervensi (*no action forecast*). Untuk itu adanya data yang bersifat *time-series* menjadi mutlak, karena tanpa itu analisis tidak dapat dilakukan. Dalam hal ini lazim dipergunakan data historis dalam waktu yang cukup panjang (misalnya 20, 10 atau paling sedikit 5 tahun) sehingga dapat dilakukan proyeksi atau ekstrapolasi ke masa yang akan datang. Analisis ini lebih dimaksudkan pada tujuan prediktif, yaitu memperkirakan perubahan yang akan terjadi.
3. **Analisis penyusunan skenario di masa datang**. Analisis ini biasanya sudah memasukan adanya alternatif apa yang akan terjadi atau yang diinginkan terjadi, selain dari kecenderungan yang ada. Tujuannya bersifat *prediktif*, yaitu untuk menilai alternatif yang dapat dilakukan atau prediksi terhadap hasil yang mungkin diperoleh di masa yang akan datang. Jenis analisis ini terkait dengan tahapan proses perencanaan berikutnya, yaitu identifikasi alternatif dan evaluasi atau penilaiannya. Apa yang dianalisis secara substansial sebenarnya sangat bergantung pada ruang lingkup perencanaan serta skala wilayah perencanaannya. Ruang lingkup perencanaan wilayah dan kota secara garis besar mencakup aspek fisik (spasial), sosial, dan ekonomi. Berkaitan dengan itu, secara sederhana analisis dapat dilakukan sesuai dengan pembagian ketiga aspek substantif tersebut (analisis fisik-lingkungan, analisis ekonomi, analisis sosial-demografi).

Pembagian jenis analisis menurut substansinya, dapat pula dilakukan secara spasial, sektoral, dan temporal; yang ketiganya saling berkaitan satu sama lain:

- a. Analisis spasial biasanya mengacu pada kategori ruang yang bisa dimulai dari skala mikro sampai ke makro atau sebaliknya sesuai dengan unit data yang dipergunakan (lingkungan, kawasan, kota, wilayah, nasional, dan internasional).
- b. Analisis sektoral biasanya menggunakan kategori sektor sebagai basis untuk melakukan analisis (misalnya saja dalam analisis ekonomi seringkali dilakukan analisis sesuai dengan sektor-sektor PDRB: pertanian, pertambangan dan galian, industri pengolahan, dan seterusnya).
- c. Analisis temporal, mengacu pada kerangka waktu sehingga dapat menjadi indikasi perkembangan: di masa lalu, sekarang atau di masa yang akan datang.

Selain ruang lingkup secara substansi, dalam analisis perlu pula diperhatikan lingkup analisis dalam kaitannya dengan wilayah perencanaan. Dalam hal ini sering dibedakan antara analisis *eksternal* atau *makro*, yang lingkup pengamatannya lebih luas dibanding wilayahnya sendiri (misal dalam perencanaan propinsi, lingkup eksternal ini nasional atau wilayah pulau); serta analisis *internal* atau *mikro*, yaitu wilayah perencanaannya sendiri secara rinci (misal dalam perencanaan provinsi, kabupaten/kota yang tercakup dalam provinsi tersebut).

Dalam analisis perlu pula dipahami pengertian *unit analisis*, yaitu satuan terkecil dari wilayah perencanaan yang diamati. Unit analisis ini berkaitan langsung dengan unit data yang ada atau telah dikumpulkan. Biasanya, unit analisis berada satu tingkat lebih rendah dari skala wilayah perencanaan. Misalnya saja dalam perencanaan tata ruang provinsi, unit analisisnya sekurang-kurangnya adalah kabupaten/kota. Tentu saja unit analisis yang lebih rinci akan lebih baik, namun akan membutuhkan teknik analisis yang lebih rumit di samping waktu analisis yang lebih lama.

1. Metode Analisis Perencanaan: Analisis Kuantitatif

Didasarkan pada metoda atau tekniknya, secara umum dibedakan dua jenis analisis dalam perencanaan, yaitu analisis kuantitatif dan analisis kualitatif. Teknik-teknik yang digunakan untuk menganalisis informasi yang

dapat dikuantifikasikan (atau data yang dapat diukur, diuji dan dimanipulasi misalnya dalam bentuk-bentuk persamaan, tabel) disebut sebagai metode analisis kuantitatif. Penggunaan analisis kuantitatif dalam perencanaan terutama dilakukan untuk:

- a. mempelajari kecenderungan (*trend*) jangka panjang;
- b. meramalkan dampak kebijakan yang diambil dan memperkirakan persoalan-persoalan yang potensial terjadi;
- c. menjadi dasar pertimbangan dalam pengembangan berbagai alternatif rencana yang akan diambil.

Dalam analisis kuantitatif, pemahaman terhadap statistik sangat diperlukan, terutama dalam kaitannya dengan analisis yang bersifat deskriptif dan peramalan. Di luar dua jenis analisis tersebut dikenal pula analisis untuk tujuan optimasi dan pengambilan keputusan.

2. Metode Statistik: Analisis Deskriptif

Metode statistik pada dasarnya adalah pengorganisasian data/informasi yang telah dikumpulkan serta interpretasinya sehingga informasi tersebut dapat lebih dipahami. Untuk tujuan analisis deskriptif, metode statistik menyangkut pengukuran:

- a. statistik deskriptif dasar: prosentase, rasio, *rate*, dan distribusi frekuensi
- b. kecenderungan memusat: *mean*, *median*, *modus*
- c. penyebaran data: variasi, standar deviasi.

Metoda statistik dipergunakan pula untuk analisis inferensi, misalnya yang berkaitan dengan distribusi sampling, estimasi parameter serta pengujian hipotesis. Penggunaan statistik lebih lanjut adalah untuk:

- a. analisis asosiasi (asosiasi korelatif dan asosiasi eksperimen), yang semestinya dibedakan menurut jenis variabelnya (interval, rasio, ordinal, nominal)
- b. analisis multivariate: regresi berganda, analisis faktor, korelasi kanonikal, analisis kluster.

3. Analisis Peramalan

Dalam analisis kuantitatif seringkali dilakukan peramalan (*forecasting*). Jika perencana membicarakan kejadian di masa depan maka sesungguhnya yang dibicarakan adalah masa depan alternatif. Tidak ada masa depan yang

unik saat ini, yang ada adalah sekumpulan masa depan yang mempunyai kemungkinan terjadi. Dengan perencanaan yang baik serta pengambilan keputusan yang sesuai, dapat dipersiapkan masa depan yang mempunyai kemungkinan kejadian yang tertinggi.

Ada tiga alasan utama dipergunakannya peramalan dalam perencanaan, yaitu:

- a. mengidentifikasi persoalan; menggunakan peramalan untuk mengamati kecenderungan dan pola sepanjang waktu, dan dengan demikian dapat mendeteksi persoalan yang mungkin terjadi.
- b. menaksir dampak yang ditimbulkan; menggunakan peramalan untuk menaksir akibat yang ditimbulkan dari suatu tindakan.
- c. membuat keputusan normatif; peramalan membantu perencana untuk membuat keputusan yang bisa mencapai tujuan normatif.

Metode peramalan dapat berkisar dari meneliti variabel tunggal sampai menganalisis interaksi *multivariat* yang kompleks. Peramalan yang paling sederhana biasanya hanya melibatkan satu variabel; dengan mengamati kecenderungannya, dapat diramalkan perilakunya di masa depan. Semakin kompleks teknik peramalan biasanya melibatkan sejumlah variabel; dengan menggunakan alat bantu komputer maka dapat dilakukan simulasi dan penaksiran kejadian-kejadian di masa depan. Teknik peramalan ini lazim dipergunakan dalam penyusunan skenario dan analisis sistem.

Dengan penyusunan skenario, perencana menciptakan berbagai kemungkinan gambaran (skenario) masa mendatang. Skenario yang baru diciptakan dengan memvariasikan hasil-hasil kejadian utama. Kejadian atau variabel kunci dapat diukur secara kualitatif (lebih baik, lebih buruk, atau sama saja) dan secara kuantitatif (misalnya dua kali dibandingkan dengan sekarang, setengah dari tingkat sekarang). Contoh teknik peramalan yang lain adalah dengan melakukan analisis sistem. Misalnya saja *System Dynamics* seperti yang telah dikembangkan oleh J.W. Forrester. Dalam model *urban dynamics*, Forrester mengembangkan sebuah model yang kompleks menyangkut interaksi antarelemen dalam kota (perumahan, lapangan pekerjaan, industri).

Apapun teknik peramalan yang digunakan oleh perencana, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan:

- a. semakin jauh dimensi waktu peramalan dibuat, semakin kecil kemungkinan hasil peramalan tersebut sesuai. Peramalan yang

- berjangkauan jauh bukanlah alat yang paling akurat untuk pembuatan kebijakan; karenanya perencana dianjurkan untuk berhati-hati mengenai akurasi tiap teknik.
- b. seringkali terjadi kesalahan dalam mengasumsikan bahwa suatu hubungan antara kejadian mempunyai hubungan kausal hanya sekedar karena adanya korelasi.
 - c. peramalan akan baik kalau data yang digunakan juga baik. Jumlah data yang terbatas. Data yang tidak terukur dengan baik dan melakukan reduksi data secara terburu-buru akan mengarah pada peramalan yang tidak tepat, tak peduli betapa canggihnya teknik yang digunakan.

4. Metode Analisis Terapan dalam Perencanaan

Selain metoda analisis kuantitatif (yang lazim pula digunakan di bidang lain) di atas, dalam bidang perencanaan wilayah dan kota dikenal pula berbagai metoda atau model analisis yang sifatnya terapan, yang lebih spesifik terkait dengan substansi data yang dianalisis.

Model pada dasarnya adalah suatu gambaran atau abstraksi dari sistem nyata. Dalam sistem sosial, secara naluriah sesungguhnya manusia menggunakan model mentalnya untuk mengambil keputusan. Namun, model mental ini tidaklah lengkap, seringkali kabur, dan tidak adaptif terhadap konsekuensi-konsekuensi dinamis yang muncul dalam sistem. Dalam kaitan inilah kemudian model kuantitatif atau matematis/komputer dipandang dapat mengatasi kelemahan model mental, yaitu dengan cara menginterelasikan secara eksplisit asumsi-asumsi yang terpaut di dalamnya. Dengan model ini pulalah dapat dilakukan *simulasi*, yang berarti upaya untuk menirukan beroperasinya suatu sistem melalui (atau menggunakan) suatu model. Simulasi ini merupakan metode untuk mempelajari dinamika suatu sistem. Simulasi memberikan suatu deskripsi perilaku sistem dalam perkembangannya sejalan dengan bertambahnya waktu. Sejalan dengan pengelompokan metoda analisis maka dalam perencanaan wilayah dan kota dibedakan berdasarkan tujuan:

- a. Model Deskriptif; merepresentasikan situasi eksisting
- b. Model Prediktif; diperlukan untuk mensimulasikan keadaan yang akan datang, bersifat *forecasting*

- c. Model Perencanaan; disebut juga model normatif, merupakan perluasan dari model *forecasting*; dikembangkan dengan adanya *goals* dan *constrain* tertentu.

Dengan menggunakan model, seorang analis dapat:

- a. memproyeksikan kecenderungan alami dalam sistem.
- b. mengidentifikasi alternatif pola perkembangan yang diinginkan.
- c. sebagai dasar untuk merumuskan kebijakan sesuai dengan arah yang diinginkan.
- d. mengetahui dampak kebijakan.

Secara substansial, dibedakan tiga jenis model/analisis terapan dalam perencanaan wilayah dan kota:

- a. Analisis Kependudukan, yang secara garis besar terdiri dari model kecenderungan (ekstrapolasi linear, ekstrapolasi non-linear, eksponensial) dan model komposit (model Cohort dan model migrasi).
- b. Analisis Perekonomian, antara lain model *Economic Base*, *Location Quotient*, *Shift-Share*, dan *Input-Output*.
- c. Model Interaksi Spasial, antara lain model Gravitasi, model *Intervening Opportunity*, model Lowry.

5. Analisis Kualitatif dalam Perencanaan

Dalam proses perencanaan, perencana seringkali dihadapkan pada persoalan-persoalan yang tidak selalu dapat dipecahkan dengan analisis yang bersifat kuantitatif. Hal ini terjadi karena dalam perencanaan wilayah dan kota persoalannya tidaklah semata-mata persoalan rencana fisik dan bersifat teknis belaka, namun juga seringkali beranjak ke analisis kebijakan yang berada dalam konteks sistem sosial yang kompleks. Dalam hal ini seorang perencana seyogyanya melibatkan diri ke dalam sistem yang menyangkut manusia dan sosial, yang biasanya sulit dijelaskan atau dipahami secara rasional dan numerik semata-mata. Dalam konteks inilah kemudian analisis kualitatif diperlukan, yakni untuk mengkaji informasi tentang aspek-aspek kualitatif yang ada pada sistem manusia, sosial, fisik dan politik, serta kaitan timbal balik antarsistem tersebut.

Kadangkala orang beranggapan metoda kualitatif berarti metode yang tidak membutuhkan kuantifikasi. Anggapan ini tentu saja tidak benar karena metoda kualitatif juga tetap membutuhkan pengamatan, perhitungan,

pemetaan, pendiagraman, dan analisis. Informasi harus tetap dicari dan dikumpulkan, dan bukan hanya diperoleh melalui intuisi belaka.

Peranan analisis kualitatif antara lain adalah:

- a. membantu perencana memeriksa faktor-faktor yang tidak mudah diukur secara kuantitatif.
- b. bukanlah metode yang tingkatannya lebih rendah dari metoda kuantitatif. Keduanya justru dapat secara bersama-sama dan saling melengkapi.
- c. tidaklah selalu lebih mudah, lebih singkat dan lebih murah daripada metoda kuantitatif.
- d. memberikan sudut pandang yang lebih besar, sesuatu yang mungkin diperlukan secara khusus dalam tahap-tahap penjajagan (*exploratory phases*) dalam proses perencanaan.

Penggunaan metoda kualitatif biasanya didasarkan pada beberapa alasan, yaitu: waktu yang terbatas; kelangkaan data; dan subjektivitas.

I. IDENTIFIKASI DAN EVALUASI ALTERNATIF

Dengan melakukan analisis, diharapkan diperoleh alternatif atau pilihan tindakan yang mungkin untuk memecahkan persoalan. Manakala terdapat serangkaian tindakan yang mungkin dapat diidentifikasi, tugas perencana selanjutnya adalah membandingkan secara rinci terhadap kelebihan dan kekurangan antaralternatif sehingga dapat memberikan informasi kepada pengambil keputusan untuk memilih alternatif yang terbaik. Membandingkan antaralternatif dalam konteks perencanaan secara umum disebut pula sebagai penilaian (*appraisal*). Dalam perencanaan fisik, lazim pula dipergunakan terminologi evaluasi untuk menjelaskan proses membandingkan kelebihan dan kekurangan suatu rancangan rencana tata ruang yang berbeda. Selain itu, juga sering pula digunakan terminologi *assesment* untuk menjelaskan kajian atau analisis dampak dari suatu tindakan atau rencana, sebelum rencana tersebut dilaksanakan (misalnya saja analisis dampak lingkungan).

1. Identifikasi Alternatif

Pada tahap ini dikemukakan berbagai alternatif rencana, kebijakan atau pemecahan persoalan yang mungkin beserta variasi dan kombinasi antar alternatif utamanya. Sekurang-kurangnya ada tiga jenis alternatif utama yang dapat diidentifikasi, yaitu:

1. **No-Action Alternative**; yakni alternatif untuk tidak melakukan tindakan apapun atau mempertahankan *status quo*. Alternatif ini merupakan hasil analisis data dasar atau *no action forecast*. Meskipun alternatif tanpa tindakan ini seringkali dilecehkan (karena jika suatu persoalan sudah dapat diformulasikan berarti suatu tindakan pemecahan diperlukan), namun tetap penting untuk dipertimbangkan karena peranannya sebagai tolok ukur untuk membandingkannya dengan alternatif lain.
2. **Alternatif yang didasarkan pada kebijakan yang ada**; alternatif ini disebut juga alternatif tindakan terbatas (*limited action*) yang dapat dikembangkan dengan memberikan kemungkinan adanya perubahan inkremental dari alternatif tanpa tindakan. Sumber utama alternatif ini misalnya adalah pengalaman pada lokasi lain dengan kasus sejenis. Dalam hal ini analisis membandingkan penyelesaian persoalan pada kasus sejenis di tempat lain untuk diterapkan pada persoalan yang dihadapi.
3. **Alternatif baru**; alternatif ini benar-benar merupakan hasil kreativitas baru yang ditawarkan sebagai cara penyelesaian persoalan. Pengembangan berbagai alternatif baru ini dapat dilakukan misalnya dengan teknik *brainstorming*.

2. Evaluasi Alternatif

Evaluasi atau *appraisal* adalah proses menganalisis sejumlah alternatif dengan maksud untuk menunjukkan keuntungan (*advantages*) dan kerugian (*disadvantages*) atau manfaat (*benefit*) dan mudharat (*cost*) secara komparatif serta meletakkannya dalam suatu kerangka penilaian secara logis. Kegiatan *appraisal* mencoba untuk memperkirakan sesuatu yang akan terjadi jika suatu alternatif dipilih; bagaimana dampaknya yang dapat diantisipasi; siapa yang diuntungkan atau dirugikan; kapan dampak tersebut terjadi; serta bagaimana efisiensi dari investasi yang dilakukan dalam kaitannya dengan manfaat yang akan diperoleh.

Dalam tahapan evaluasi (bahkan seringkali sebelumnya) perlu dilakukan penentuan kriteria evaluasi. Kriteria pada dasarnya adalah *pernyataan spesifik, aturan atau standar tentang dimensi-dimensi sasaran yang akan dipergunakan untuk mengevaluasi sejumlah alternatif dan mengambil keputusan*. Dalam rangka penilaian atau evaluasi terhadap berbagai alternatif yang mungkin dapat diidentifikasi, seperangkat kriteria harus ditentukan terlebih dahulu. Kriteria ini misalnya saja menyangkut biaya (*cost*) dan

manfaat (*benefit*), efektivitas, efisiensi, pemerataan, kemudahan administratif, dan legalitas atau akseptabilitas secara politis.

J. IMPLEMENTASI

Tahapan pelaksanaan merupakan suatu proses penerjemahan atau perwujudan tujuan dan sasaran perencanaan ke dalam bentuk program, atau proyek spesifik. Sering dikatakan pula bahwa pelaksanaan adalah proses interaksi antara tujuan yang telah dirumuskan dengan tindakan-tindakan yang dilakukan untuk mencapainya. Dalam konteks perencanaan, pelaksanaan biasanya dianggap sebagai bagian dari tahapan akhir dari siklus perencanaan. Tahapan ini menyangkut sesuatu yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan dan sasaran spesifik yang telah dirumuskan dan diungkapkan dalam bentuk rencana.

Apa peranan perencana dalam tahap pelaksanaan? Ada kecenderungan yang menganggap bahwa peranan perencana berakhir ketika produk rencana telah dihasilkan. Pelaksanaan sering dipandang sebagai serangkaian aktivitas yang sangat berbeda sifatnya dari aktivitas perencanaan sehingga bukan lagi menjadi tanggung-jawab perencana tetapi aparat teknis fungsional pemerintahan (misalnya saja dalam pembangunan prasarana fisik). Jelas bahwa suatu rencana yang baik haruslah dapat dioperasionalisasikan. Dalam konteks pelaksanaan proyek misalnya, pelaksanaan mengacu pada proses pengubahan sumber daya ke dalam barang dan jasa untuk mendukung perubahan perilaku dalam kelompok sasaran (*beneficiary groups*). Dalam konteks proses pelaksanaan inilah perencana berkepentingan. Perannya adalah dalam hal mobilisasi, pengorganisasian dan manajemen berbagai sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan tindakan-tindakan yang dirumuskan dalam rencana. Dalam hal ini perencana perlu mempertimbangkan:

1. apa yang akan dilakukan; sumber daya yang harus disediakan;
2. kemampuan untuk mengendalikan atau mengelola sumber daya untuk mencapai hal yang diinginkan;
3. bagaimana keterkaitan pihak lain dan peranannya dalam pelaksanaan.

Salah satu tahap paling kritis dalam tahap akhir proses perencanaan adalah pada saat mengambil keputusan bagaimana melaksanakan dan/atau mengoperasionalisasikan rencana, program, atau proyek tertentu. Dalam hal

ini muncul dapat dikemukakan beberapa pertanyaan: Apa yang harus dilakukan sebelum rencana dilaksanakan? Tahapan apa saja yang harus dilalui? Berapa besar biaya yang diperlukan? Siapa saja yang harus dilibatkan? Banyak faktor yang memengaruhi proses pelaksanaan rencana, antara lain adalah: sifat dari proses perencanaan, organisasi perencanaan dan pelaksanaannya, isi atau *contents* rencana, serta manajemen proses pelaksanaan (Conyer dan Hill, 1984).

Terkait dengan sifat dari proses perencanaan, banyak persoalan pelaksanaan rencana dapat diselesaikan jika kita memandang perencanaan dan pelaksanaannya bukan sebagai proses yang terpisah satu sama lain. Dalam hal ini perlu dipahami benar-benar bahwa pelaksanaan aktual dari suatu rencana pada hakekatnya merupakan kelanjutan logis dari tahapan identifikasi, evaluasi dan pemilihan alternatif. Setelah tahapan pelaksanaan tampak pentingnya kegiatan pemantauan dan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana yang akan menjembatani ke siklus perencanaan berikutnya.

Faktor organisasi perencanaan dan pelaksanaannya memengaruhi pelaksanaan rencana karena konsep perencanaan sebagai suatu proses siklus, menekankan pentingnya isu kelembagaan (*organizational isus*) sehingga dalam perencanaan seorang perencana tidaklah sendirian. Proses perencanaan melibatkan banyak pihak, bahkan seringkali dalam jalinan yang kompleks. Keterlibatan antarpihak akan terjadi baik dalam penyusunan rencana maupun pelaksanaannya. Konsekuensinya, banyak persoalan pelaksanaan disebabkan oleh faktor-faktor kelembagaan (antara lain tidak ada atau kurangnya koordinasi antara perencana dengan pihak lain yang seharusnya terlibat secara langsung dalam perencanaan; atau juga kurangnya koordinasi antarinstansi pemerintah).

Terkait dengan isi atau muatan rencana, yang diperlukan adalah rencana yang realistis, dalam pengertian adanya sumber daya yang tersedia untuk pelaksanaannya serta kemampuan politis dan administratif untuk mendukungnya. Dalam hal ini suatu rencana yang baik adalah rencana yang realistis untuk dilaksanakan, bukan rencana yang mengandung tujuan atau sasaran yang tidak dapat dicapai. Rencana yang realistis juga berarti bahwa masyarakat dapat memperoleh manfaat dari rencana tersebut.

Dalam manajemen proses pelaksanaan, pelaksanaan rencana pada dasarnya menyangkut mobilisasi, pengorganisasian, dan pengelolaan sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan tindakan yang telah diarahkan dalam rencana. Banyak rencana meskipun realistis, ternyata tidak dapat

dilaksanakan karena tidak tersedianya sumber daya tertentu yang dibutuhkan, baik secara kuantitas, tempat maupun waktunya. Pada banyak kasus justru tidak ada koordinasi antara tahapan penyiapan rencana dengan prosedur yang digunakan untuk mengalokasikan sumber daya (misalnya saja pada pelaksanaan rencana komprehensif jangka menengah dengan penganggaran biaya secara tahunan).

K. PEMANTAUAN DAN EVALUASI

Pemantauan (*monitoring*) dan evaluasi merupakan dua tahap terakhir dari proses perencanaan sebelum memulai siklus proses perencanaan baru. Kegiatan pengawasan sendiri bersama-sama dengan kegiatan penertiban merupakan bentuk dari pengendalian pemanfaatan ruang. Kegiatan evaluasi sering pula dikaitkan dengan kegiatan revisi atau peninjauan kembali suatu rencana.

1. Pemantauan

Pada dasarnya pemantauan mengacu pada aktivitas untuk mengukur pencapaian (*progress*) dalam pelaksanaan suatu rencana. Pemantauan (dan juga evaluasi) merupakan tahapan penting yang mempertautkan penyiapan rencana dengan pelaksanaannya karena merupakan satu-satunya cara guna memperoleh informasi sampai sejauhmana rencana benar-benar dilaksanakan. Informasi semacam ini diperlukan tidak saja untuk mengetahui apakah rencana dilaksanakan atau apakah pelaksanaan suatu rencana menimbulkan dampak tetapi juga dapat berfungsi sebagai dasar bagi perbaikan atau penyempurnaan rencana untuk masa berikutnya.

Aktivitas pemantauan menyangkut pengumpulan data/informasi tentang yang terjadi secara aktual selama proses pelaksanaan rencana, dalam rangka menemu kenali bagaimana berbagai masukan (sumber daya) dalam pelaksanaan rencana dapat dimanfaatkan; dan bagaimana berbagai aktivitas esensial sebagai pelaksanaan rencana dilakukan. Hasil dari pemantauan ini adalah tersedianya informasi yang memungkinkan dilakukannya suatu evaluasi terhadap pelaksanaan rencana, baik secara periodik maupun pada akhir masa berlakunya rencana.

Pemantauan pada dasarnya merupakan suatu *in house activity* dari instansi pelaksana. Pemantauan memberikan masukan bagi sistem pelaporan internal, yang dimaksudkan untuk meningkatkan koordinasi, mengantisipasi

persoalan atau mengdiagnosanya secara lebih dini sehingga tindakan koreksi jika diperlukan dapat dilakukan. Dalam kegiatan pemantauan lazim digunakan dua jenis masukan, yaitu laporan reguler sebagai bagian dari pengelolaan aliran informasi, serta laporan periodik terhadap suatu persoalan atau isu tertentu. Konsep perencanaan yang berkesinambungan tidak saja menuntut adanya pelaksanaan rencana yang dapat dipantau secara baik tetapi juga menuntut agar pemantauan dapat dilakukan secara kontinu. Pemantauan bukanlah aktivitas yang dilakukan sekali saja tetapi merupakan bagian dari keseluruhan proses perencanaan.

Sekalipun rencana, kebijakan atau program dirancang sedemikian rupa untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan, tidak selalu pelaksanaannya dapat mewujudkan semua tujuan tersebut. Hal ini dapat saja terjadi karena lemahnya daya antisipasi para perencana maupun pelaksana program/proyek, atau terganggunya pelaksanaan yang menjadikan tidak tercapainya tujuan/sasaran, atau juga karena pengaruh dari berbagai kondisi lingkungan yang tidak teramalkan sebelumnya. Dalam konteks inilah diperlukan adanya evaluasi, sebagai salah satu tahapan penting yang menjadikan perencanaan sebagai suatu proses yang kontinu.

2. Evaluasi

Evaluasi adalah penilaian terhadap kinerja pelaksanaan rencana yang dilakukan dalam jangka waktu tertentu (pada akhir tahap tertentu dari pelaksanaan rencana), yang dapat berupa *on-going evaluation* dan evaluasi pasca pelaksanaan (*ex-post evaluation*). Kegiatan evaluasi dilakukan untuk mengidentifikasi lebih jauh sasaran yang sudah dicapai, dampak apa yang timbul, atau konsekuensi lainnya dari pelaksanaan rencana. Dengan evaluasi ini juga dapat diidentifikasi persoalan baru yang dapat menjadi fokus bagi siklus proses perencanaan selanjutnya. Dalam konteks pelaksanaan program misalnya, kegiatan evaluasi diarahkan untuk menilai efisiensi dan efektivitas pelaksanaan program tersebut. Efektivitas program merujuk pada tingkat pencapaian tujuan; sedangkan efisiensi merujuk pada derajat kehematan penggunaan masukan atau sumber daya untuk pelaksanaan program. Jadi, dalam evaluasi (yang menggunakan model pencapaian tujuan, *goal attainment model*) ini efisiensi dan efektivitas merupakan kriteria utama penilaian. Sesungguhnya di samping kriteria efisiensi dan efektivitas, dapat juga dipergunakan berbagai kriteria lain yang tentu saja harus relevan dengan rencana, kebijakan atau program yang dievaluasi.

Seperti halnya pemantauan, evaluasi dimaksudkan untuk belajar dari pengalaman masa lalu sehingga sesuatu yang direncanakan untuk masa yang akan datang adalah sesuatu yang lebih baik dari yang telah terjadi. Keduanya sesungguhnya merupakan alat untuk mengukur keberhasilan dan/atau kegagalan dalam proses pelaksanaan rencana.

Dalam lingkup penataan ruang, evaluasi merupakan usaha untuk menilai kemajuan kegiatan pemanfaatan ruang dalam mencapai tujuan rencana tata ruang. Hasil evaluasi dapat menjadi pertimbangan perlu tidaknya dilakukan peninjauan kembali (*review*) terhadap suatu rencana (misalnya saja dalam bentuk penyempurnaan, penyesuaian atau penyusunan kembali/revisi).



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan tujuan pengumpulan data dan informasi dalam perencanaan!
- 2) Uraikan 3 jenis alternatif yang dapat dikembangkan dalam perencanaan!
- 3) Uraikan faktor-faktor yang memengaruhi proses pelaksanaan rencana!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Tujuan utama pengumpulan data dan informasi: (1) Identifikasi permasalahan dan perkembangan eksisting, sebagai dasar bagi perumusan kebijaksanaan/rencana; (2) Identifikasi dan evaluasi alternatif kebijaksanaan/rencana; (3) Sebagai umpan balik, untuk siklus proses perencanaan berikutnya.
- 2) Jenis alternatif yang dapat dikembangkan dalam proses perencanaan adalah: (1) *No-Action Alternative*; yakni alternatif untuk tidak melakukan tindakan apapun atau mempertahankan *satus quo*; (2) Alternatif yang didasarkan pada kebijakan yang ada; alternatif ini disebut juga alternatif tindakan terbatas (*limited action*) yang dapat dikembangkan dengan memberikan kemungkinan adanya perubahan inkremental dari alternatif tanpa tindakan; (3) Alternatif baru; alternatif ini benar-benar merupakan hasil kreativitas baru yang ditawarkan sebagai cara penyelesaian persoalan.

- 3) Faktor-faktor yang memengaruhi proses pelaksanaan rencana, antara lain adalah: sifat dari proses perencanaan, organisasi perencanaan dan pelaksanaannya, isi atau *contens* rencana, dan manajemen proses pelaksanaan.



RANGKUMAN

Pendefinisian persoalan titik mula dari siklus dalam proses perencanaan secara keseluruhan. Dalam hal ini yang dimaksud dengan persoalan adalah *kesenjangan (gap) antara apa yang ada dengan apa yang diinginkan*. Berdasarkan pendefinisian persoalan secara benarlah kemudian tujuan (*goals*) dan sasaran (*objectives*) dapat dirumuskan. **Tujuan dan sasaran** dalam pengertian umum merupakan ekspresi prioritas apa yang ingin dicapai dari kegiatan perencanaan yang dilakukan, yang formulasinya dilakukan pada tahap awal dari siklus perencanaan. Kegiatan perumusan tujuan dalam perencanaan kota diarahkan untuk menghasilkan suatu pernyataan yang bersifat kualitatif berkenaan dengan pencapaian yang diinginkan dari hasil perencanaan/kebijaksanaan dan/atau keputusan, yang dapat menjadi pedoman nyata dalam menentukan tindakan yang sesuai untuk mencapainya.

Tahap **pengumpulan data dan informasi** mempunyai peranan yang sangat penting dalam perencanaan karena perencanaan pada dasarnya merupakan suatu proses pengambilan keputusan yang tidak dapat dilakukan tanpa didukung oleh informasi yang memadai. Dalam perencanaan, data atau informasi diperlukan untuk tiga tujuan utama, yaitu: identifikasi permasalahan dan perkembangan eksisting, sebagai dasar bagi perumusan kebijaksanaan/rencana; identifikasi dan evaluasi alternatif kebijaksanaan/rencana; dan sebagai umpan balik, untuk siklus proses perencanaan berikutnya. Didasarkan pada hasil pengumpulan data dan informasi, dilakukan **analisis** yang pada dasarnya merupakan pendekatan, metode, prosedur, atau teknik yang dilakukan untuk menelusuri kondisi historis dan kondisi sekarang dari wilayah perencanaan, untuk menentukan hal yang dapat dilakukan dan kebijaksanaan, rencana atau program yang akan dirumuskan pada masa yang akan datang. Tahapan analisis mencakup analisis data dasar, analisis prakiraan, dan analisis untuk penyusunan skenario di masa datang. Dengan melakukan analisis, diharapkan diperoleh **alternatif** atau pilihan tindakan yang mungkin untuk memecahkan persoalan. Manakala terdapat serangkaian tindakan yang mungkin dapat diidentifikasi, tahap selanjutnya dalam proses perencanaan adalah membandingkan secara

rinci terhadap kelebihan dan kekurangan antar alternatif sehingga dapat memberikan informasi kepada pengambil keputusan untuk memilih alternatif yang terbaik, yang lazim disebut sebagai evaluasi alternatif. Alternatif terpilihlah yang kemudian diimplementasikan.

Implementasi atau pelaksanaan merupakan suatu proses penerjemahan atau perwujudan tujuan dan sasaran kebijaksanaan ke dalam bentuk program, atau proyek spesifik. Dalam proses perencanaan, pelaksanaan adalah interaksi antara tujuan yang telah dirumuskan dengan tindakan-tindakan yang dilakukan untuk mencapainya. Faktor-faktor yang mempengaruhi proses pelaksanaan rencana, antara lain adalah: sifat dari proses perencanaan, organisasi perencanaan, dan pelaksanaannya, isi/muatan rencana, dan manajemen proses pelaksanaan.

Pemantauan dan evaluasi merupakan dua tahap terakhir dari proses perencanaan sebelum memulai siklus proses perencanaan baru.

Pemantauan mengacu pada aktivitas untuk mengukur pencapaian dalam pelaksanaan suatu rencana, yang mempertautkan penyiapan rencana dengan pelaksanaannya. Pemantauan merupakan satu-satunya cara guna memperoleh informasi sampai sejauhmana rencana benar-benar dilaksanakan. Berdasarkan hasil pemantauan itu kemudian dilakukan **evaluasi** sebagai penilaian terhadap kinerja pelaksanaan rencana yang dilakukan dalam jangka waktu tertentu (pada akhir tahap tertentu dari pelaksanaan rencana), yang dapat berupa *on-going evaluation* dan evaluasi pasca pelaksanaan. Kegiatan evaluasi dilakukan untuk mengidentifikasi lebih jauh sasaran yang sudah dicapai, dampak apa yang timbul, atau konsekuensi lainnya dari pelaksanaan rencana. Dengan evaluasi ini juga dapat diidentifikasi persoalan baru yang dapat menjadi fokus bagi siklus proses perencanaan selanjutnya.



TES FORMATIF 2

Petunjuk: Untuk soal 1 – 5 pilihlah salah satu jawaban yang menurut Anda paling tepat

- 1) Karakteristik pokok dari persoalan dalam kebijakan publik termasuk di dalamnya perencanaan wilayah dan kota adalah sebagai berikut, *kecuali*....
 - A. interdependensi
 - B. dinamis
 - C. statis
 - D. artifisial

- 2) Kegiatan perumusan tujuan dalam perencanaan wilayah dan kota diarahkan untuk menghasilkan....
 - A. suatu pernyataan mengenai kesenjangan (*gap*) antara yang ada dengan apa yang diinginkan
 - B. identifikasi permasalahan dan perkembangan eksisting, sebagai dasar bagi perumusan kebijaksanaan/rencana;
 - C. suatu pernyataan yang bersifat kualitatif berkenaan dengan pencapaian yang diinginkan dari hasil perencanaan yang dapat menjadi pedoman nyata dalam menentukan tindakan yang sesuai untuk mencapainya.
 - D. kondisi historis dan kondisi sekarang dari wilayah perencanaan, untuk menentukan hal yang dapat dilakukan dan kebijaksanaan, rencana atau program yang akan dirumuskan pada masa yang akan datang.

- 3) Sasaran dapat dibedakan secara kontras dengan tujuan berdasarkan karakteristiknya sebagai berikut, *kecuali*
 - A. *specification of purposes*
 - B. cara pendefinisianya
 - C. periode waktu
 - D. pencapaiannya
 - E. perlakuan terhadap target group

- 4) Lingkup analisis dalam kaitannya dengan wilayah perencanaan, terdiri dari
 - A. analisis sektoral dan analisis temporal
 - B. analisis fisik, social, dan ekonomi
 - C. analisis eksternal/makro dan analisis internal/mikro
 - D. analisis kuantitatif dan kualitatif.

- 5) Alasan utama dipergunakannya peramalan dalam perencanaan adalah sebagai berikut, *kecuali*
 - A. mengidentifikasi persoalan; menggunakan peramalan untuk mengamati kecenderungan dan pola sepanjang waktu
 - B. menaksir dampak yang ditimbulkan; menggunakan peramalan untuk menaksir akibat yang ditimbulkan dari suatu tindakan.
 - C. memastikan yang akan terjadi di masa yang akan datang
 - D. membuat keputusan normatif; membantu perencana untuk membuat keputusan yang bisa mencapai tujuan normatif.

Petunjuk: Untuk soal 6 - 7, pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat
- B. Jika pernyataan benar, alasan benar tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab-akibat
- C. Jika salah satu dari pernyataan tersebut salah
- D. Jika kedua pernyataan salah.

6) Rencana merupakan tujuan perencanaan.

sebab

Tujuan perencanaan adalah mencapai tujuan tertentu yang diidentifikasi atau dipreskripsikan sebelumnya.

7) Tahap pengumpulan data mempunyai peranan yang penting dalam perencanaan.

sebab

Kegiatan pengumpulan data bukan merupakan tahapan kegiatan sekuensial yang berdiri sendiri tetapi terkait dengan hampir semua tahapan kegiatan lainnya dalam proses perencanaan.

Petunjuk : Untuk soal 8 – 9, pilihlah :

- A. Jika (1) dan (2) benar
- B. Jika (1) dan (3) benar
- C. Jika (2) dan (3) benar
- D. Jika semuanya benar

8) Dalam perencanaan, data atau informasi diperlukan untuk tujuan utama....

- 1. sebagai umpan balik, untuk siklus proses perencanaan berikutnya
- 2. identifikasi dan evaluasi alternatif kebijaksanaan/rencana
- 3. identifikasi permasalahan dan perkembangan eksisting

9) Tahapan analisis dalam perencanaan mencakup

- 1. analisis data dasar
- 2. analisis prakiraan
- 3. analisis untuk evaluasi

10) Pada tahap identifikasi alternatif dikemukakan berbagai alternatif rencana, kebijakan, atau pemecahan persoalan yang mungkin beserta variasi dan kombinasi antar alternatif utamanya

1. *no-action alternative*
2. alternatif yang didasarkan pada kebijakan yang ada
3. alternatif baru

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) A
- 2) C
- 3) B
- 4) C
- 5) A
- 6) C
- 7) C
- 8) A

Tes Formatif 2

- 1) C
- 2) C
- 3) D
- 4) C
- 5) C
- 6) C
- 7) B
- 8) D
- 9) A
- 10) D

Glosarium

Analisis	: pendekatan, metode, prosedur, atau teknik yang dilakukan untuk menelusuri kondisi historis dan kondisi sekarang dari wilayah perencanaan, untuk menentukan hal yang dapat dilakukan dan kebijaksanaan, rencana atau program yang akan dirumuskan pada masa yang akan datang.
Evaluasi	Penilaian terhadap kinerja pelaksanaan rencana yang dilakukan dalam jangka waktu tertentu (pada akhir atau tahap tertentu dari pelaksanaan rencana), baik berupa <i>on-going evaluation</i> maupun evaluasi pascapelaksanaan (<i>ex-post evaluation</i>).
Pemantauan	Aktivitas untuk mengukur pencapaian dalam pelaksanaan suatu rencana; menyangkut pengumpulan data/informasi tentang hal yang terjadi secara aktual selama proses pelaksanaan rencana.
Perencanaan	: Proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.
Persoalan/masalah	Fenomena (sesuatu yang dapat dilihat atau dirasakan) disebut persoalan jika terdapat kesenjangan (<i>gap</i>) antara apa yang ada dengan apa yang diinginkan.
Proses	: Rangkaian kegiatan, langkah atau peristiwa yang berurutan dan berkaitan satu sama lain (kegiatan sekuensial). Proses cenderung bersifat teknis, alamiah atau ilmiah, dan pada umumnya tidak terikat peraturan manusia.

Proses Perencanaan	Rangkaian kegiatan yang berkesinambungan untuk menentukan tindakan di masa depan dan/atau mencapai tujuan tertentu secara sistematis.
Rencana	Rumusan kegiatan yang akan dilaksanakan secara spesifik di masa yang akan datang; produk dari suatu proses perencanaan (<i>blueprint</i>) yang merepresentasikan tujuan atau apa yang ingin dicapai serta regulasi, yakni alat untuk mencapai tujuan.
Sasaran	Pernyataan spesifik yang menyangkut pencapaian tujuan yang bersifat terukur dan mempunyai kerangka waktu dalam pencapaiannya.
Tahapan dalam proses perencanaan	Rincian kegiatan yang meliputi pendefinisian persoalan; perumusan tujuan dan sasaran; Pengumpulan data dan informasi; analisis; identifikasi dan evaluasi alternatif; implementasi; pemantauan; dan evaluasi.
Tujuan	Pernyataan yang bersifat kualitatif berkenaan dengan pencapaian yang diinginkan dari hasil perencanaan/kebijaksanaan dan/atau keputusan, yang dapat menjadi pedoman nyata dalam menentukan tindakan yang sesuai untuk mencapainya.

Daftar Pustaka

- Alexander, E. R. (1988). *Approaches to Planning : Introducing Current Planning Theories. Concept, and Isus*. New York: Gordon and Braech Science Publishers.
- Bendavid-val, Avrom. (1983). *Regional and Local Economic Analysis for Practitioners: New and Expanded Edition*. New York: Praeger Publisher.
- Branch, Melville C. (1983). *Comprehensive Planning: General Theory and Priciples*. California: Palisades Publishers.
- Conyer, D., P. Hills. (1984). *An Introduction to Development Planning in Third World*, John Wiley.
- Dandekar, H. C. (1988). *The Planner's Use of Information : Techniques for Collection, Organization, and Communication*. APA Planner Press, Washington D.C.
- Dunn, W. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Hall, P. (1992). *Urban and Regional Planning*. Third Edition. London: Routlegde.
- Kombaitan, B. (1992). *Model Perencanaan rasional dan Proses Perencanaan Publik*.
- McLoughlin. (1972). *Urban and Regional Planning: A System Approach*.
- Meredith, D. et.al. (1985). *Design and Planning of Engineering systems*, Prentice-hall,
- Sawitri, Dewi. (1996). *Perumusan Tujuan dan Sasaran Pengembangan Wilayah Kabupaten*. Bahan Pelatihan.
- Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang *Penataan Ruang*.

Pendekatan dalam Perencanaan Wilayah dan Kota



PENDAHULUAN

Setelah Anda memahami proses yang harus dilalui dalam perencanaan wilayah dan kota secara komprehensif, selanjutnya Anda akan mempelajari materi bahasan tentang pendekatan-pendekatan (*approach*) yang dapat dilakukan dalam perencanaan wilayah dan kota. Dalam hal ini secara garis besar dapat dibahas tiga kelompok pendekatan dalam perencanaan wilayah dan kota. *Pertama* adalah kelompok yang membedakan, antara pendekatan sektoral serta pendekatan spasial dalam perencanaan ruang. *Kedua* adalah kelompok konsep perencanaan dalam perencanaan wilayah. Konsep ini menerangkan bagaimana caranya wilayah direncanakan untuk dikembangkan. *Ketiga* adalah kelompok yang membedakan, apakah perencanaan ini dilakukan secara rasional-komprehensif, ataukah akan dilakukan secara perencanaan strategis.

Dengan berdasarkan hal di atas maka modul ini terbagi dalam tiga kegiatan belajar. Kegiatan Belajar 1 membahas mengenai pendekatan sektoral dan pendekatan spasial dalam konteks perencanaan wilayah. Kegiatan belajar ini mencakup, *pertama* pendekatan sektoral di dalam pengembangan wilayah; *kedua*, pendekatan spasial dalam perencanaan wilayah. Baik pendekatan sektoral maupun pendekatan spasial keduanya dipakai dalam perencanaan pembangunan di Indonesia. Perencanaan spasial atau perencanaan tata ruang sebenarnya adalah esensi dari perencanaan wilayah yang mengatur dimana suatu kegiatan dilakukan.

Kegiatan Belajar 2 membahas mengenai pendekatan atau konsep bagaimana perencanaan wilayah itu dilakukan. Dalam hal ini dikenal tiga konsep dalam perencanaan wilayah, yaitu Perencanaan Pengembangan dari

Atas (*Top-down development*), Perencanaan Pengembangan dari Bawah (*Bottom-up Development*), dan pendekatan Perencanaan Ekonomi Lokal (*Local Economic Development*).

Pendekatan pengembangan dari atas adalah pendekatan pengembangan, dimana pengembangan dimulai dari wilayah yang paling berkembang dan sektor yang paling maju terlebih dahulu, kemudian pengembangan ini diharapkan akan menjalar ke wilayah serta sektor lainnya. Pendekatan perencanaan dari bawah adalah pengembangan, dimana pengembangan menitikberatkan pada pengembangan di wilayah yang kurang berkembang dengan sektor-sektor pengembangan yang terintregasi, sehingga diharapkan wilayah tersebut dapat berkembang minimal untuk memenuhi kebutuhan dasarnya (*basic need*), dan kemudian berkembang ke arah perkembangan yang lebih maju. Pendekatan pengembangan ekonomi lokal adalah pendekatan pengembangan yang merupakan kombinasi dari kedua pendekatan terdahulu. Pendekatan ini mencoba menghilangkan kekurangan-kekurangan dari kedua pendekatan terdahulu.

Kegiatan Belajar 3 secara khusus akan membahas pendekatan dalam perencanaan kota. Secara esensial, perencanaan kota merupakan intervensi terhadap perkembangan kota/kawasan perkotaan yang berlangsung pesat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan kegiatan sosial-ekonomi yang menyertainya. Semakin pesat pertumbuhan penduduk perkotaan yang menuntut pemenuhan kebutuhan dasarnya, sementara di sisi lain semakin terbatasnya lahan perkotaan serta masih belum terpenuhinya secara memadai pelayanan prasarana dan sarana perkotaan saat ini, menjadi tantangan dalam perencanaan kota, terutama di negara berkembang. Sebagai suatu disiplin ilmu sekaligus profesi, perencanaan kota telah berkembang dengan berbagai pendekatan yang selama ini diterapkan dalam praktik perencanaan kota, baik di negara-negara maju maupun negara-negara berkembang. Pada bagian ketiga modul ini akan dibahas beberapa pendekatan dominan dalam praktek perencanaan kota yang selama ini diterapkan, antara lain *rational comprehensive planning*, *disjointed incremental approach*, dan *mixscanning approach*; *advocacy planning*; dan *strategic planning*. Tinjauan ini akan difokuskan pada esensi dan perbedaan tiap pendekatan, karakteristik, dan relevansinya dengan isu dan persoalan pembangunan perkotaan.

KEGIATAN BELAJAR 1

Pendekatan Sektoral dan Spasial dalam Pengembangan Wilayah

A. PENDEKATAN PERENCANAAN SEKTORAL

Pendekatan sektoral adalah bagian dari perencanaan wilayah yang mempunyai pendekatan berdasarkan aspek-aspek dalam perencanaan wilayah. Dimaksudkan dengan aspek adalah semua segi dari perencanaan wilayah atau unsur kegiatan wilayah yang sebagian besar telah dibahas pada modul 2, walaupun dalam pendekatan sektoral ini, lebih ditekankan pada penduduk serta seluruh kegiatannya. Semua aspek ini berada di atas ruang yang dinamakan wilayah. Dengan demikian, aspek-aspek ini merupakan bagian dari perencanaan wilayah juga. Akan tetapi, biasanya sektor atau aspek ini dikembangkan berdasarkan kepentingan sektor itu sendiri, terlepas dari konstelasi ruangnya, serta kadang-kadang terlepas kaitannya dengan sektor atau aspek yang lainnya. Dengan demikian, dikenal istilah perencanaan sektoral. Pendekatan sektoral ini perlu karena kalau aktivitas-aktivitas yang berada di dalam suatu wilayah tidak dipilah-pilah dalam sektor-sektor maka akan sukar sekali untuk mengumpulkan data, menganalisis, serta menentukan strategi pengembangan aktivitas-aktivitas yang ada di dalam suatu wilayah.

Walaupun pendekatan sektoral ini lebih mementingkan kepentingan pengembangan sektornya sendiri, akan tetapi rencana-rencana sektoral tersebut tetap merupakan bagian dari perencanaan wilayah. Dengan tujuan dari perencanaan sektoral ini untuk mengembangkan sektornya sendiri seoptimal mungkin maka dengan sendirinya, hasil dari perencanaan sektoral ini mempengaruhi pengembangan wilayah. Juga hasil dari perencanaan sektoral ini, memerlukan wadah untuk tempat kegiatannya. Dengan demikian, perencanaan sektoral tetap tidak dapat dilepaskan dari perencanaan ruang. Jadi, perencanaan sektoral tetap tidak dapat dilepaskan dari perencanaan wilayah.

Perencanaan sektoral serta pelaksanaannya ini dikerjakan oleh badan atau organisasi yang memang ahli serta memang mempunyai spesialisasi dalam pengembangan tiap aspek. Di dalam struktur pemerintahan, badan ini berada

baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah. Pada tingkat pusat, badan ini berupa Kementerian Teknis. Contohnya adalah Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Energi dan Sumber Daya Alam, dan Kementerian Pertanian. Tiap kementerian, bertanggung jawab atas salah satu aspek. Pada tingkat daerah, badan ini disebut dinas atau organisasi perangkat daerah (OPD). Contohnya adalah Dinas Bina Marga, dan Dinas Pertanian. Seperti telah dikatakan bahwa pendekatan sektoral dalam perencanaan ini lebih mementingkan pada kepentingan pengembangan sektor itu sendiri maka rencana serta pelaksanaannya ini harus dikoordinasikan agar tidak bertentangan dengan aspek lainnya. Pada tingkat pusat, koordinasi ini dilakukan oleh Bappenas. Pada tingkat daerah, koordinasi ini dilakukan oleh Bappeda, yang secara periodik melakukan Musrenbang atau Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang diikuti oleh semua Dinas-dinas serta OPD. Dengan demikian, perkembangan yang dapat saling merugikan dapat dihindarkan.

Sebagaimana telah dikatakan di atas, perencanaan dengan pendekatan sektoral mencakup unsur-unsur seperti yang telah diuraikan pada modul 2, walau lebih menekankan kepada aktivitas penduduk, fasilitas yang harus melayani penduduk, serta pola dan struktur ruang tempat tinggal penduduk. Aktivitas penduduk secara umum terdiri atas 4 aktivitas utama, yaitu **Wisma**, **Karya**, **Marga**, dan **Suka**.

Wisma adalah tempat tinggal penduduk. Dalam pendekatan ini, wisma diartikan dalam arti yang luas, termasuk di dalamnya kawasan pemukiman lengkap dengan prasarananya seperti air bersih, air buangan, dan fasilitas pembuangan sampah.

Karya adalah aktivitas dimana penduduk dapat bekerja sebagai tempat mencari nafkah. Ini meliputi berbagai aspek ekonomi seperti pertanian, industri, dan perdagangan.

Marga adalah prasarana yang harus dibangun agar penduduk dapat berkarya serta nyaman untuk melakukan aktivitasnya sehari-hari. Termasuk ke dalam hal ini adalah prasarana perhubungan (jalan raya, baik di dalam maupun di luar kota), irigasi, listrik dan tenaga, serta telekomunikasi.

Suka adalah semua hal yang diperlukan oleh penduduk agar kreativitasnya dapat berkembang serta mendapatkan kepuasan rohani. Termasuk ke dalam hal ini adalah semua sarana yang diperlukan untuk kehidupan penduduk seperti pendidikan, keagamaan/ibadah, dan rekreasi.

Semua hal tersebut merupakan aspek-aspek yang dipikirkan di dalam pendekatan sektoral. Dalam prakteknya, hal-hal tersebut dipilah-pilah dalam perencanaan serta pelaksanaannya diserahkan kepada kementerian terkait. Contohnya, wisma dan marga menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan sumber daya buatan manusia. Hal ini dapat dipilah-pilah menjadi aspek pemukiman, prasarana jalan, dan jembatan, prasarana pengairan, energi dan listrik. Sebagian besar, hal ini menjadi tanggung jawab kementerian Pekerjaan Umum. Di dalam kementerian pekerjaan umum, pekerjaan ini dipilah-pilah lagi menjadi tanggung jawab berbagai bidang, yang menjadi tanggung jawab Direktorat Jenderal. Direktorat Jenderal Bina Marga, bertanggung jawab atas perencanaan serta pembangunan jalan raya dan jembatan. Direktorat Jenderal Penataan Ruang bertanggung jawab atas penataan ruang dari semua aktivitas, baik pada tingkat nasional, maupun yang berada di wilayah ataupun kota. Direktorat Jenderal Sumber Daya Air bertanggung jawab atas pengelolaan segala sumber daya air, Direktorat Jenderal Cipta Karya bertanggung jawab atas pengembangan pemukiman, penataan bangunan, dan lingkungan serta pengembangan penyehatan lingkungan permukiman. Kementerian-kementerian yang lainpun bertanggung jawab atas berbagai aspek yang masing-masing menjadi tanggung jawabnya. Dalam pekerjaan perencanaan wilayah, aspek-aspek tersebut juga dipilah-pilah dan menjadi obyek-obyek peninjauan/pembahasan sendiri-sendiri. Bagaimana aspek tersebut dipilah-pilah dapat dilihat dalam uraian di bawah ini.

1. Aspek pertama yang biasanya menjadi obyek peninjauan dalam perencanaan wilayah adalah aspek yang bukan termasuk dalam kategori wisma karya, marga, suka seperti disebutkan di atas merupakan unsur dasar pembentuk wilayah, yaitu aspek sumber daya alam. Dalam aspek pertama ini, biasanya sumber daya alam ini dibahas sebagai aspek fisik buatan alam serta lingkungan yang terjadi oleh aspek fisisk ini. Aspek pertama ini biasanya disebut sebagai **aspek fisik dan lingkungan**. Lingkup dari kajian, baik pengumpulan data maupun analisis dari aspek fisik dan lingkungan ini telah banyak dibahas dalam Modul 2 sehingga di sini tidak perlu dibahas lagi.
2. **Aspek Sosial dan kependudukan**. Aspek ini telah banyak dibahas dalam modul 2 sehingga tidak perlu dibahas lagi.
3. **Aspek Karya** yang berupa kegiatan penduduk untuk mencari nafkahnya. Aspek ini biasa disebut sebagai **aspek ekonomi**. Kegiatan ekonomi ini

meliputi berbagai sektor ekonomi. Agar didapat pegangan serta keseragaman di dalam kajian mengenai aspek ini maka sebaiknya pembagian sektor ekonomi ini mengikuti pembagian dari BPS, yang diantaranya dipakai dalam menghitung Produk Domestik Bruto (PDB) bagi kegiatan ekonomi seluruh Indonesia, atau Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) bagi wilayah-wilayah (Provinsi dan kabupaten/kota). Secara garis besar, pembagian sektor ekonomi tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Pertanian, yang terbagi lagi dalam:
 - 1) Tanaman bahan makanan
 - 2) Tanaman perkebunan
 - 3) Peternakan
 - 4) Kehutanan
 - 5) Perikanan
- b. Pertambangan dan penggalian, yang terbagi lagi dalam:
 - 1) Migas dan gas bumi
 - 2) Nonmigas
 - 3) Penggalian
- c. Industri pengolahan yang terbagi dalam:

Industri migas: pengilangan minyak, gas alam cair, industri tanpa migas
- d. Listrik, gas, dan air bersih
- e. Bangunan (konstruksi)
- f. Perdagangan, restoran dan hotel yang terbagi lagi dalam:
 - 1) Perdagangan besar dan eceran
 - 2) Restoran
 - 3) Hotel
- g. Pengangkutan dan komunikasi, yang terbagi dalam:

Angkutan: kereta api, jalan raya, pengangkutan laut, sungai, danau dan penyeberangan, pengangkutan udara, jasa penunjang pengangkutan, dan komunikasi.
- h. Keuangan, Persewaan Bangunan dan jasa perusahaan, yang terbagi dalam: bank, lembaga keuangan tanpa bank, sewa bangunan dan jasa perusahaan.
- i. Jasa-jasa, yang terbagi lagi dalam: jasa sosial dan masyarakat, jasa hiburan dan budaya, jasa perorangan dan rumah tangga (BPS, 2007)

Kesembilan sektor di atas adalah sektor-sektor ekonomi yang lazim dikaji dalam aspek ekonomi. Sudah pasti, dalam suatu wilayah, terdapat perbedaan, sektor yang merupakan sektor yang penting. Wilayah tertentu, mungkin sektor pertaniannya yang menonjol. Di wilayah yang lain, mungkin sektor industri yang menonjol. Untuk dapat mengetahui kekuatan ekonomi utama suatu wilayah maka dapat dilakukan analisis atas sektor-sektor ekonomi ini. Terdapat beberapa metode untuk mengetahui sektor yang merupakan sektor potensial. Salah satunya yang paling populer adalah dengan memakai *location quotient* (LQ). LQ dapat dihitung, apabila dimiliki data selain dari besarnya aktivitas ekonomi atau PRDB dari tiap sektor ekonomi yang ada di wilayah studi. Selain itu, juga perlu diketahui besarnya aktivitas ekonomi tiap sektor di sistem wilayah dimana wilayah studi berada. Misalnya, jika ingin diketahui, sektor ekonomi di Jawa Barat yang produknya di ekspor ke wilayah lainnya di Indonesia maka selain dari data PDRB tiap sektor di Jawa Barat, harus diketahui pula PDRB tiap sektor di seluruh wilayah lain di Indonesia. Besarnya LQ dinyatakan dengan suatu kuosien yang besarnya:

$$LQ = \frac{R_{1i} / R_i}{R_{1n} / R_n}$$

Dimana R_{1i} adalah PDRB sektor 1 di wilayah i

R_i adalah PDRB total seluruh sektor di wilayah i

R_{1n} adalah PDRB sektor 1 di seluruh negara

R_n adalah PDRB total seluruh sektor di seluruh negara

(Bendavid Val, 1991).

Seandainya LQ besarnya lebih dari 1 (>1) maka sektor tersebut adalah sektor basis atau produk sektor tersebut diekspor ke wilayah lain. Seandainya LQ besarnya kurang dari 1 (<1) maka sektor tersebut adalah sektor servis artinya sektor tersebut hanya mampu memenuhi kebutuhan wilayah itu atau bahkan mungkin meng-impor dari wilayah lain.

LQ ini menurut perhitungannya adalah untuk menentukan, apakah suatu sektor adalah sektor basis, atau sektor servis. Akan tetapi, jika LQ dipakai untuk menentukan basis atau nonbasis maka banyak asumsi yang harus dipenuhi yang hampir tiap wilayah tidak dapat memenuhi asumsi tersebut. Jadi, paling jauh, LQ. hanya dapat dipakai untuk menentukan,

apakah suatu sektor merupakan sektor yang kuat atau tidak di wilayah itu. Seandainya $LQ > 1$, maka secara relatif, sektor tersebut lebih kuat dari sektor yang sama di wilayah lain. Jadi, dapat dikatakan bahwa sektor tersebut potensial untuk dikembangkan lebih lanjut. Sebaliknya, jika $LQ < 1$ maka dapat dikatakan bahwa sektor tersebut kurang potensial.

Selain berdasarkan PDRB, LQ juga dapat dihitung berdasarkan banyaknya pekerja di tiap sektor. Perhitungan ini juga dapat menunjukkan apakah suatu sektor potensial atau tidak. Jika LQ dicari berdasarkan PDRB maka kekuatan sektor tersebut di wilayah itu terletak pada produknya. Jika LQ dihitung berdasarkan jumlah tenaga kerja maka kekuatan sektor itu di wilayah tersebut terletak pada tenaga kerjanya.

Selain dengan LQ , analisis sektoral ini dapat juga dilanjutkan dengan menghitung *multiplier effect* atau efek pengganda. Efek pengganda adalah efek yang menyebabkan sektor basis dapat menginduksi tumbuhnya industri lain, yaitu industri servis. Juga analisis Input-Output dapat dipakai untuk menghitung dampak dari perkembangan satu sektor terhadap sektor lainnya. Akan tetapi, analisis tersebut terlalu jauh jika diterangkan.

4. Sektor yang termasuk ke dalam Marga adalah sektor **prasarana**. Sektor prasarana adalah semua bangunan fisik buatan manusia yang diperlukan agar aktivitas lainnya dapat berjalan dengan baik, misalnya jaringan jalan, bendungan atau waduk, jaringan jalan kereta api, dan jaringan listrik. Seringkali prasarana ini tidak atau belum dapat secara langsung dimanfaatkan oleh penduduk. Bendung atau waduk misalnya, belum dapat dimanfaatkan langsung sebelum waduk tersebut dilengkapi alat-alat pembangkit tenaga listrik. Listrikpun baru dapat dinikmati penduduk atau industri baru setelah ada jaringan transmisi yang mengalirkan listrik yang didapat ke rumah-rumah penduduk atau ke industri. Waduk ini belum dapat dinikmati petani untuk mengairi sawahnya sebelum ada jaringan irigasi. Jalan raya belum dapat dinikmati penduduk, kalau penduduk belum mempunyai kendaraan atau modal transportasi lainnya. Sektor prasarana mencakup antara lain prasarana jaringan jalan darat, dan prasarana pengairan yang secara rinci sudah diuraikan dalam Modul 2, sehingga tidak diuraikan. Hal yang penting dinyatakan dalam sektor ini adalah kapasitas dari masing-masing prasarana tersebut.

5. Sektor yang termasuk ke dalam suka adalah sektor yang biasa disebut sebagai aspek **sarana**. Sarana adalah semua fasilitas, yang dapat langsung dimanfaatkan penduduk agar penduduk dapat hidup sejahtera. Sarana ini biasa disebut juga sebagai fasilitas, yang dapat dibagi dalam fasilitas umum serta fasilitas sosial. Dengan demikian, aspek sarana ini sering juga disebut aspek fasum (fasilitas umum) dan fasos (fasilitas sosial). Termasuk ke dalam fasilitas umum adalah semua fasilitas yang disediakan oleh pemerintah bagi kepentingan umum dan biasanya didapat secara gratis. Termasuk ke dalam fasilitas ini adalah misalnya kantor polisi, pemadam kebakaran, pasar, taman umum, dan masjid. Termasuk ke dalam fasilitas sosial adalah fasilitas yang dapat disediakan baik oleh pemerintah maupun oleh swasta, dan kadang-kadang diberikan secara gratis, kadang-kadang harus membayar. Termasuk ke dalam fasilitas ini adalah misalnya sekolah/fasilitas pendidikan, masjid/tempat ibadah, fasilitas kesehatan (Puskesmas, Posyandu, Rumah Sakit, Apotek, dan lain-lain), tempat hiburan (bioskop, pusat kebudayaan, diskotek, dan lain-lain), dan bermacam-macam fasilitas lainnya. Biasanya makin maju tingkat ekonomi suatu wilayah atau kota, makin beragam fasilitas yang tersedia di wilayah tersebut.
6. Aspek yang termasuk ke dalam wisma adalah aspek atau sektor **sistem kota**. Sistem kota adalah suatu sistem dari pusat-pusat konsentrasi penduduk beserta kegiatannya, dimana diharapkan penduduk hidup di tempat tinggal yang layak dan dapat menikmati prasarana serta sarana yang ada serta mendapat kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan yang layak. Kota ini mempunyai jenjang atau hierarki. Ada kota dengan hierarki tinggi, artinya kota yang mempunyai jumlah penduduk serta fasilitas yang lebih lengkap, ada kota dengan hierarki lebih rendah. Dengan demikian, hierarki kota dipengaruhi ketersediaan lapangan kerja, jumlah penduduk yang memadai, dan berbagai sarana. Makin lengkap semua hal tersebut, makin tinggi hierarki kotanya. Dengan demikian, kedudukan kota-kota yang ada pada suatu wilayah ditentukan oleh nilai yang agregat dari semua faktor tersebut. Jadi, banyaknya jumlah penduduk, tersedianya lapangan kerja, tersedianya satu persatu dari fasilitas yang ada, harus dinilai secara agregatif sehingga didapat penjumlahan nilai. Kota dengan penjumlahan nilai yang tertinggi merupakan kota dengan hierarki 1, kota-kota dengan penjumlahan nilai kedua tertinggi, merupakan kota-kota hierarki 2, dan seterusnya. Karena

setiap fasilitas tersebut mempunyai satuan sendiri, maka tidak mungkin jumlah fasilitas, jumlah penduduk, dan sebagainya dijumlahkan demikian saja. Untuk hal tersebut ada teknik tertentu untuk mendapatkan nilai, yaitu dengan pemberian skor, yang kemudian disusun dalam suatu *skalogram*. Bagaimana menyusun skalogram ini terlalu jauh untuk diterangkan akan tetapi yang terpenting adalah suatu pengertian, bahwa sistem kota ini adalah suatu aspek yang penting di dalam perencanaan sektoral dari suatu wilayah.

7. Aspek **Kelembagaan dan Keuangan Daerah**. Semua pembangunan yang direncanakan memerlukan lembaga-lembaga untuk melaksanakan rencana tersebut, serta juga keuangan. Dengan demikian, aspek ini juga merupakan hal yang penting untuk dibahas. Kelembagaan merupakan faktor yang penting karena kelembagaan menentukan rencana yang telah disusun dapat dilaksanakan dengan baik atau tidak. Kelembagaan yang tidak terampil serta tidak mampu, akan menyebabkan rencana yang sebaik apapun tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Dengan demikian, ada dua hal yang harus dikaji dalam aspek kelembagaan dan keuangan ini. *Pertama* adalah susunan kelembagaan itu. Dalam susunan kelembagaan ini harus dilihat, apakah lembaga-lembaga yang ada, yaitu Dinas-dinas dan OPD-OPD susunannya telah lengkap serta efisien. Apakah semua aspek dari perencanaan telah ada lembaga yang akan melaksanakannya. Juga, apakah lembaga yang ada cukup efisien sehingga tidak ada lembaga yang tidak mempunyai tugas tertentu yang spesifik? Hal lain yang harus dilihat adalah kemampuannya, yaitu kemampuan SDM-nya. Di sini dilihat apakah kualifikasi pejabat-pejabatnya memenuhi kualifikasi yang diperlukan untuk dapat melaksanakan rencana? Apakah staf-stafnya juga cukup mempunyai kualifikasi yang diperlukan?
8. Dilihat dari sudut keuangan daerah, harus dilihat dari sumber-sumber utama keuangan daerah. Apakah dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dari Dana Alokasi Umum, dari Dana Bantuan? Hal ini menentukan, sampai dimana kemampuan daerah untuk dapat membiayai baik pengeluaran rutin (seperti gaji pegawai, perjalanan, dan pengeluaran keperluan kantor) serta dana pembangunan. Makin tinggi % alokasi anggaran belanja daerah untuk pembangunan, berarti daerah tersebut makin mampu untuk dapat melaksanakan pembangunan. Demikian juga dari alokasi pendapatan daerah. Makin besar % pendapatan daerah yang

berasal dari PAD, berarti makin mampu daerah tersebut untuk membiayai daerahnya.

B. PENDEKATAN PERENCANAAN SPASIAL

Pendekatan spasial sebetulnya merupakan ”jiwa” dari perencanaan wilayah. Perencanaan wilayah dan kota, sering juga disebut sebagai perencanaan tata ruang. *Space*, asal kata dari *spatial*, yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi spasial, artinya ruang. Jadi sebenarnya, perencanaan wilayah adalah perencanaan ruang atau perencanaan spasial. Perencanaan spasial, kalau disandingkan dengan perencanaan sektoral artinya meletakkan rencana-rencana sektoral itu pada lokasi yang tepat. Perencanaan spasial dasarnya adalah perencanaan lokasi.

Penentuan lokasi merupakan hal yang sangat penting dalam perencanaan wilayah. Suatu sektor yang direncanakan dengan baik, apabila lokasinya tidak tepat, mungkin saja dapat mengalami kegagalan. Suatu kawasan industri misalnya hanya dapat berkembang di lokasi yang mempunyai aksesibilitas yang baik, baik ke lokasi bahan baku industri tersebut, maupun ke pasar dari hasil industri. Di tempat yang direncanakan untuk lokasi industri tersebut, tenaga pekerja harus cukup tersedia, baik dalam jumlahnya, maupun dalam kualitasnya, serta upahnyapun tidak terlalu tinggi apabila dibandingkan dengan wilayah lainnya. Tersedia prasarana yang diperlukan seperti listrik, air, jaringan telekomunikasi serta pembuangan limbah yang baik (Smith, 1981). Seandainya persyaratan-persyaratan lokasi tersebut tidak terpenuhi maka di lokasi tersebut industri tidak akan berkembang dengan baik. Dengan demikian, investasi yang sudah dikeluarkan untuk pembangunan kawasan industri ini hanya akan memberikan keuntungan yang kecil, atau bahkan merugi. Akibatnya, perkembangan wilayah yang diharapkan dapat terjadi dengan adanya kawasan industri tersebut tidak akan terjadi dengan baik. Jadi, jelas di sini terlihat bahwa persoalan lokasi atau persoalan ruang merupakan faktor yang sangat penting, bahkan inti dari perencanaan wilayah.

Selain dari keuntungan bagi investor yang tidak kalah pentingnya, bahkan sebetulnya lebih penting adalah meletakkan aktivitas tersebut sehingga membawa kesejahteraan dan kenyamanan bagi penduduk. Adanya industri seperti contoh di atas seharusnya membawa kesejahteraan, misalnya memberi lapangan kerja yang baik, membawa berbagai fasilitas seperti listrik, air, dan

jaringan jalan baru, yang bukan saja dinikmati oleh industri, akan tetapi juga oleh penduduk. Hal ini harus menjadi perhatian karena sekarang sering terjadi bahwa demi kepentingan investor dengan dalih untuk pembangunan ekonomi, penduduk dirugikan misalnya penggusuran, kena pencemaran, dan kerugian-kerugian yang lain sehingga tidak membawa kesejahteraan dan kenyamanan, bahkan sebaliknya.

Masalah lainnya bahwa seringkali, lokasi yang baik untuk pengembangan satu sektor adalah lokasi yang baik juga untuk pengembangan sektor lainnya. Kita ambil saja sebagai contoh wilayah Pantura (pantai utara) Jawa Barat. Pantura adalah suatu wilayah sangat baik untuk pertanian padi sawah. Mulai dari Bekasi, membentang terus ke timur sampai Cirebon, wilayah pantura adalah wilayah dataran rendah yang landai, tanahnya subur, cocok untuk pertanian lahan basah (sebagian padi, sebagian tebu), sebagian besar sudah mendapat irigasi yang baik dari bendung Jatilujur serta daerah aliran sungai yang lain.

Perkembangan industri yang terjadi pada tahun 1970-an, memerlukan lahan yang tidak terlalu jauh dari Jakarta (pelabuhan dan pusat perdagangan serta pemerintahan), aksesibilitas yang baik dengan pelabuhan, aksesibilitas yang baik dengan penduduk yang cukup terampil untuk menjadi pekerja industri, tersedia listrik serta air yang baik, serta kontur tanah yang datar dalam bentang yang luas. Kawasan yang cocok untuk itu adalah Kabupaten Bekasi. Padahal, Kabupaten Bekasi adalah tanah pertanian yang subur dan sangat cocok untuk pertanian padi. Di sini terjadi konflik guna lahan. Terjadi rebutan antara kepentingan industri serta kepentingan pertanian. Konsep pembangunan pada tahun 1970-an berpihak pada pengembangan industri maka pertanian dikorbankan. Bekasi berkembang menjadi kawasan industri yang padat, lengkap dengan kota-kota tempat penduduk bermukim yang disertai semua sarana dan prasarananya. Kota-kota ini kemudian bukan hanya menjadi tempat pemukiman para pekerja industri akan tetapi karena lokasinya yang bagus tadi, juga menjadi tempat berkembangnya berbagai sarana. Di sini tumbuh Rumah Sakit yang besar dan mewah, Universitas- universitas serta fasilitas pendidikan lainnya yang juga besar-besaran. Tumbuh aktifitas perdagangan, serta aktifitas lain, baik yang berhubungan dengan industri maupun yang tidak. Pokoknya, kabupaten Bekasi tumbuh menjadi kabupaten yang dilengkapi kota-kota dengan berbagai fasilitas yang sangat bagus di samping sebagai lokasi kawasan-kawasan industri.

Perkembangan tidak berhenti disini saja. Kabupaten Karawang pun yang bersisian dengan kabupaten Bekasi dan merupakan lumbung padi Jawa Barat, sudah terancam menjadi perluasan kawasan industri di Kabupaten Bekasi. Untuk mengatasi masalah ini, peran seorang perencana wilayah sangat diperlukan. Bagaimana caranya mengatur agar perkembangan industri yang sudah terlanjur tinggi sejak tahun 1970-an tidak sampai merugikan produksi pertanian yang tidak kalah pentingnya dari perkembangan industri.

Konflik guna lahan bukan hanya terjadi antara pertanian dengan industri seperti itu saja. Konflik guna lahan juga sering terjadi antara pertanian dengan pemukiman, antara kehutanan dengan pemukiman atau dengan pertanian. Antara hutan lindung dengan pertambangan, dan sebagainya. Bahkan kadang-kadang konflik ini bukan hanya melibatkan kepentingan dua aktifitas tetapi bisa juga tiga aktivitas seperti pertanian dengan pemukiman dan industri. Kewajiban para perencana ruang adalah mengatur agar konflik ini dapat diselesaikan dengan baik sehingga tidak saling merugikan bahkan sebaiknya menjadi suatu sinergi.

Hal lain yang merupakan unsur dari perencanaan wilayah adalah suatu kenyataan bahwa wilayah tidak pernah sepenuhnya homogen. Selalu terjadi wilayah yang lebih berkembang serta wilayah yang belum berkembang. Aktivitas serta penggunaan lahan di suatu wilayah, dapat berbeda antara subwilayah yang satu dengan subwilayah lainnya. Karena terdapat perbedaan-perbedaan ini maka dalam satu wilayah harus terdapat strategi pengembangan yang berbeda bagi setiap bagian wilayah yang berbeda, atau sering kali disebut subwilayah. Dalam perencanaan sistem perencanaan wilayah di Indonesia, subwilayah yang mempunyai karakteristik hampir bersamaan ini disebut sebagai Wilayah Pengembangan (WP). Sebagai contoh, Provinsi Jawa Barat terbagi dalam 6 WP, yaitu:

1. WP Bodebekpunjur, yang meliputi kabupaten dan kota Bogor, kota Depok, Kabupaten dan kota Bekasi, kawasan Puncak, serta kabupaten Cianjur. Penekanan aktivitas di WP ini adalah pariwisata, industri manufaktur, perikanan, perdagangan, jasa, pertambangan, agrobisnis, serta agrowisata.
2. WP Purwasuka yang meliputi kabupaten Purwakarta, kabupaten Subang, serta kabupaten Karawang. Penekanan aktivitas di WP ini adalah pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, perikanan, bisnis kelautan, industri pengolahan, pariwisata, dan pertambangan.

3. WP Ciayumajakuning, meliputi kabupaten dan kota Cirebon, kabupaten Indramayu, kabupaten Majalengka, kabupaten Kuningan. Penekanan aktivitas di WP ini adalah agribisnis, agroindustri, perikanan, pertambangan, dan pariwisata.
4. WP Priangan Timur-Pangandaran meliputi kabupaten Garut, kabupaten dan kota Tasikmalaya, kabupaten Ciamis, kota Banjar dan kawasan Pangandaran. Penekanan aktivitas di WP ini adalah pertanian, perkebunan, perikanan tangkap, pariwisata, industri pengolahan, industri kerajinan, dan pertambangan mineral.
5. WP Sukabumi dan sekitarnya meliputi kabupaten Sukabumi dan kota Sukabumi. Penekanan aktivitas di WP ini adalah perkebunan, pertanian, peternakan, perikanan tangkap, pariwisata, industri pengolahan dan bisnis kelautan, pariwisata, dan pertambangan mineral.
6. WP Cekungan Bandung, meliputi kabupaten dan kota Bandung, kota Cimahi dan kabupaten Bandung Barat. Penekanan aktivitas di WP ini adalah pertanian, pertanian hortikultura, industri nonpolutif, industri kreatif, perdagangan dan jasa, pariwisata, dan perkebunan.

Terlihat bahwa wilayah yang dicakup setiap WP, luasnya bervariasi, tergantung pada persamaan karakteristik dari tiap WP tersebut. WP Purwasuka, misalnya adalah WP yang merupakan kawasan perkembangan industri yang sebagian merupakan limbah dari perkembangan industri di Bodetabekpunjur, meliputi kabupaten-kabupaten Karawang, sebagian Purwakarta serta sebagian kabupaten Subang. Selain dari kegiatan industri, WP ini mempunyai aktivitas perkebunan yang cukup menonjol serta pertanian. Bagian utara dari WP ini berada di pantai serta adanya waduk Jatiluhur maka aktifitas perikananannya cukup besar. Dengan demikian, aktivitas yang mendapat tekanan adalah aktivitas-aktivitas yang telah disebutkan di atas.

Tiap WP lain, mempunyai karakteristik yang hampir sama pula sehingga masing-masing menjadi satu WP tersendiri. Aktivitas yang mendapat penekananpun terlihat berbeda-beda antara satu WP dengan WP lainnya.

Pembagian dalam WP ini bukan hanya berlaku bagi suatu Provinsi, daerah yang lebih kecilpun, yaitu kabupaten dan kota terbagi dalam WP-WP. Sama dengan dalam provinsi, WP di kabupaten dan kota juga dibentuk berdasarkan karakteristik yang sama. Dalam satu kabupaten, beberapa kecamatan yang mempunyai karakteristik yang sama sehingga dapat

diterapkan strategi perkembangan yang sama dikelompokkan dalam satu WP. Demikian juga dalam satu kota.

Selain dari pembagian dalam WP, suatu wilayah juga terdiri dari dua unsur, yaitu pola ruang serta struktur ruang. Kedua hal tersebut yang sebenarnya menentukan "bentuk" wilayah. Pola ruang merupakan gambaran dari pola penggunaan lahan yang menutupi seluruh wilayah. Struktur ruang merupakan berbagai jaringan (seperti transportasi, telekomunikasi, dan energi) serta simpul (kota-kota) yang mengikat wilayah menjadi satu kesatuan. Hal ini sudah dibahas dalam Modul 2 sehingga di sini tidak dibahas lagi.

Seperti dikatakan di atas, dalam pendekatan sektoral yang bertanggung jawab atas perencanaan serta pelaksanaan pengembangan sektor tersebut pada tingkat pusat adalah kementerian dan kemudian menurun ke dinas- dinas. Dalam pendekatan spasial, yang bertanggung jawab atas perencanaan spasial ini di tingkat pusat adalah Bappenas. Demikian pula yang mengontrol penerapannya. Dalam tingkat daerah, perencanaan spasial, yang dalam prakteknya disusun dalam apa yang disebut RTRW, yang terdiri atas RTRWP atau Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, RTRWK, yaitu Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten serta Rencana Tata Ruang Wilayah Kota, disusun oleh Dinas Tata Ruang dan Pemukiman. Akan tetapi, koordinasi serta kontrol atas pelaksanaan tata ruang serta rencana dan pelaksanaan sektoral ini tetap dipegang oleh Bappeda masing-masing daerah (provinsi serta kota) diantaranya yang selalu dilakukan dalam Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pengembangan).



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan 2 pendekatan dalam perencanaan wilayah!
- 2) Uraikan aspek-aspek yang membentuk dan berpengaruh terhadap perkembangan wilayah!
- 3) Jelaskan apa yang dimaksud pendekatan spasial sebagai esensi dari perencanaan wilayah!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Berdasarkan lingkup/cara pendekatannya, terdapat dua pendekatan dalam perencanaan wilayah yaitu pendekatan sektoral dan pendekatan spasial. Pendekatan sektoral adalah pendekatan yang memandang wilayah sebagai kumpulan dari unsur serta aktivitas-aktivitas yang membentuk kegiatan di wilayah tersebut.
- 2) Aspek atau sektor utama yang membentuk wilayah meliputi: aspek fisik dan lingkungan, aspek sosial, dan kependudukan, aspek ekonomi, aspek prasarana, aspek sarana, aspek sistem kota, serta aspek kelembagaan dan keuangan daerah. Semua aspek ini secara keseluruhan membentuk wilayah dan memengaruhi perkembangan suatu wilayah.
- 3) Pendekatan spasial adalah pendekatan yang menitik-beratkan pada aspek dimana kegiatan/sektor dikembangkan di suatu wilayah. Dalam pendekatan spasial, suatu wilayah terdiri atas struktur serta pola ruang. Perencanaan spasial (tata ruang) pada dasarnya adalah proses penyusunan struktur dan pola ruang wilayah dalam rangka perwujudan tujuan pengembangan wilayah.



RANGKUMAN

Secara garis besar, dilihat dari lingkup cara pendekatannya, terdapat dua pendekatan dalam perencanaan wilayah, yaitu pendekatan sektoral serta pendekatan spasial. Pendekatan sektoral adalah pendekatan yang memandang wilayah sebagai kumpulan dari unsur serta aktivitas- aktivitas yang membentuk kegiatan di wilayah tersebut. Terdapat 7 aspek atau sektor utama yang membentuk wilayah, yaitu sektor atau aspek fisik dan lingkungan, aspek sosial dan kependudukan, aspek ekonomi, aspek prasarana, aspek sarana, aspek sistem kota, serta aspek kelembagaan dan keuangan daerah. Semua aspek ini membentuk wilayah sehingga dapat menentukan perkembangan wilayah tersebut telah terjadi serta aspek yang berpengaruh terhadap perkembangan wilayah. Pengetahuan secara mendalam serta analisis yang baik dari karakteristik tiap aspek, dapat menjadi bahan yang bagus untuk merencanakan pengembangan wilayah dimasa depan.

Tinjauan atas tiap aspek saja, belum merupakan tinjauan yang lengkap atas suatu wilayah. Selain dari kegiatan wilayah yang tercermin dalam tiap aspek, yang penting harus diketahui adalah dimana lokasi dari tiap aspek tersebut. Hal ini merupakan hal yang penting, karena lokasi aspek yang salah, akan menyebabkan aspek tersebut tidak dapat memberikan perkembangan yang baik bagi wilayah. Penempatan lokasi suatu aspek akan mempengaruhi apakah suatu wilayah perkembangannya akan semakin *senjang* atau semakin merata. Juga, tinjauan atas penyebaran aspek ini di dalam suatu wilayah, akan menentukan karakteristik bagian-bagian dari wilayah yang disebut sub- wilayah. Pada suatu sub wilayah yang mempunyai karakteristik yang hampir sama, dapat diterapkan strategi pembangunan tertentu yang tepat bagi sub-wilayah tersebut. Dengan demikian, sub wilayah ini disebut sebagai suatu WP atau suatu Wilayah Pengembangan. Jangan terlewat juga untuk diingat, bahwa suatu wilayah terdiri atas struktur serta pola ruang. Semua tinjauan atas hal-hal tersebut, disebut sebagai pendekatan wilayah atau pendekatan spasial di dalam perencanaan wilayah. Pendekatan spasial ini merupakan esensi atau jiwa dari perencanaan wilayah.



TES FORMATIF 1

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Pendekatan sektoral adalah
 - A. Pendekatan yang membagi kota dalam sektor-sektor, misalnya pembagian dalam sektor kepolisian kota.
 - B. Pendekatan pembagian wilayah menurut kriteria pengembangannya, misalnya sektor wilayah berkembang, sektor wilayah tertinggal, sektor wilayah strategis.
 - C. Pendekatan dalam pengembangan wilayah yang memandang wilayah dari sudut sektor-sektor aktivitas yang berada di wilayah tersebut.
 - D. Pendekatan yang merupakan lawan dari pendekatan spasial.

- 2) Pendekatan spasial adalah
 - A. Pendekatan yang sangat spesial dalam suatu wilayah yang bermasalah, misalnya suatu WP yang perkembangan industrinya konflik dengan perkembangan pertanian.
 - B. Pendekatan yang merupakan "jiwa" dari perencanaan wilayah, yaitu pengaturan lokasi-lokasi dari aktivitas, baik pola ruangnya maupun struktur wilayahnya.
 - C. Pendekatan yang merupakan "jiwa" dari perencanaan wilayah, yaitu penentuan wilayah-wilayah yang bermasalah dan yang mempunyai potensi perkembangan
 - D. Tidak ada jawaban yang benar

Petunjuk: Untuk soal 3-4 pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat.
 - B. Jika pernyataan benar, alasan benar tetapi keduanya tidak menunjukkan sebab-akibat
 - C. Jika salah satu dari pernyataan itu salah
 - D. Jika kedua pernyataan salah.
- 3) Pendekatan sektoral membagi aktivitas yang ada di dalam suatu wilayah ke dalam aspek-aspek perencanaan

sebab

Jika tidak dibagi-bagi maka akan sukar sekali untuk melakukan pengumpulan data analisis serta analisis dari karakteristik wilayah.

- 4) Pendekatan spasial merupakan ”jiwa” dari perencanaan wilayah sebab

Kata spasial berasal dari bahasa Inggris ”spatial” yang berasal dari kata ”space” yang berarti ruang.

Petunjuk: Untuk soal 5-6, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semua benar
- 5) Pendekatan Sektoral meliputi
1. Aspek ekonomi terbagi dalam sektor-sektor ekonomi berdasarkan pembagian yang dilakukan BPS
 2. Aspek sistem kota membahas hierarki kota dalam suatu wilayah berdasarkan kelengkapan fasilitas, jumlah penduduk, ketersediaan tenaga kerja serta faktor-faktor lain yang dianggap penting.
 3. Aspek kelembagaan dan keuangan yang diperlukan karena pembangunan memerlukan birokrasi serta dana untuk melaksanakan rencana pembangunan tersebut.
- 6) Pernyataan berikut tentang pendekatan spasial.
1. Pendekatan spasial pada intinya adalah pendekatan ruang dalam perencanaan wilayah
 2. Pendekatan spasial mempunyai dua unsur utama, yaitu pola dan struktur ruang.
 3. WP adalah singkatan dari Wilayah Potensial, yaitu wilayah yang mempunyai potensi-potensi strategis.

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$
--

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Pendekatan dalam Perencanaan Wilayah

A. PENDEKATAN PENGEMBANGAN DARI ATAS

Konsep Pengembangan dari atas, atau sering disebut sebagai konsep Kutub Pertumbuhan (*Growth Pole*), mulai berkembang setelah selesai Perang Dunia II. Setelah selesai PD II, negara-negara Eropa yang ekonomi serta fisiknya hancur oleh peperangan, mulai memikirkan cara untuk membangun kembali negaranya. Hal ini menyebabkan tumbuhnya berbagai teori mengenai perkembangan dan pertumbuhan ekonomi, yang kemudian berkembang menjadi konsep pengembangan (Weaver, 1981). Teori-teori yang berkembang ini, banyak dipengaruhi oleh pemikiran Schumpeter, bahwa perkembangan dimulai dari inovasi atau penemuan. Teori-teori ini banyak yang berlandaskan pada teori yang sangat populer pada saat itu, yaitu teori ketidakseimbangan perkembangan (*unbalanced growth*) yang diperkenalkan oleh Albert Hirschman dan Gunnar Myrdal. Hirschman sendiri mengakui, bahwa teorinya tersebut sedikit atau banyak dipengaruhi oleh teori Francois Perroux, seorang Perancis, yang menulis dalam sebuah artikel berjudul "*Note sur de pole croissance*" yang menerangkan perkembangan bagi suatu banal space, yaitu ruang yang abstrak yang mendefinisikan suatu obyek berdasarkan relasinya (kaitannya dengan obyek lain). Obyek berarti kegiatan ekonomi. Teori ini menekankan pada perkembangan ekonomi yang dinamis, dipacu oleh inovasi sebagai yang diterangkan oleh Schumpeter. Karena inovasi biasanya terjadi pada industri-industri baru maka Perroux menekankan perkembangan pada perlunya industri yang *propulsif*, yaitu industri baru dengan teknologi tinggi yang dapat menyebabkan pertumbuhan industri lainnya (Lausen, 1972).

Perroux melahirkan teorinya ini dimulai dengan ketidaksetujuannya terhadap teori dari Gustaf Casell mengenai *stationary circuit*, yang menyatakan bahwa besarnya laju perkembangan semua sektor ekonomi sama sehingga perkembangan menjadi stasioner. Perroux lebih setuju pada pendapat Schumpeter yang menyatakan ekonomi berkembang karena adanya inovasi. Dengan adanya inovasi maka didapat produk baru yang lebih baik, yang dapat menggantikan produk lama. Dengan demikian, bagi Perroux,

yang dimaksud dengan perkembangan adalah kelahiran industri-industri baru yang perkembangan lebih cepat dari industri lama. Karena adanya perkembangan yang lebih cepat ini, perkembangan ekonomi tidak stasioner. Industri baru ini berkembang di kota-kota yang paling baik bagi lokasi perkembangan industri tersebut. Kemudian, akibat pengaruh industri ini, tumbuh industri lain. Industri yang tumbuh ini berlokasi bukan hanya di kota asalnya tetapi juga di kota-kota sekitar kota asal. Jadi, industri baru yang berlokasi di kota yang paling baik untuk pertumbuhan industri ini akan menjalarkan perkembangan ke industri lainnya serta ke kota lainnya. Dengan demikian, diharapkan seluruh wilayah akan ikut berkembang (Lasuen,1972).

Pertanyaan sekarang adalah apa definisi dari industri yang baru ini. Perroux menyatakan bahwa industri ini disebut sebagai *leading industry*. Menurut Perroux, *leading industry* ini mempunyai ciri sebagai berikut:

1. *Leading industry* (industri penuntun, industri pemimpin) atau sering juga disebut sebagai *propulsive industry* atau industri propulsif adalah industri baru yang mempunyai teknologi tinggi yang inovatif.
2. Industri yang dapat "menularkan" perkembangan melalui kaitan ke depan dan ke belakang. Contoh dari penularan melalui kaitan ke belakang adalah perkembangan industri tekstil akan mengembangkan industri pertanian (penanaman kapas), industri mesin-mesin untuk pabrik tekstil, industri bahan celup, dan lain-lain. Contoh penularan melalui kaitan ke depan adalah industri tekstil dapat mendorong pertumbuhan industri konveksi, pembuatan sofa, industri bangunan (pemenuhan keperluan sebuah rumah baru seperti kain tirai, seprei, taplak meja, dan lain-lain).
3. Industri yang harus mempunyai *income elasticity* tinggi, artinya, apabila *income* (pendapatan) seseorang naik, maka permintaan orang tersebut akan hasil industri itu juga akan naik. Contohnya adalah industri elektronika. Apabila pendapatan seseorang masih rendah maka permintaan seseorang akan industri elektronika mungkin hanya terbatas pada bola lampu untuk penerangan. Dengan *incomenya* naik, mungkin permintaannya naik menjadi permintaan terhadap pesawat televisi, makin naik lagi, mungkin ditambah lemari pendingin, naik lagi mungkin ditambah alat-alat masak listrik, *A.C.*, *home theater*, dan *soundsystem*, (Lasuen,1972).

Jadi, industri propulsif atau juga oleh Perroux disebut kutub pertumbuhan (*growth pole*) adalah tidak lain dari industri yang dominan yang dapat menyalurkan perkembangan ke industri lainnya (Gore, 1984, Thomas, 1972). Jadi, faktor penjarangan menjadi faktor yang penting. Perkembangan menjaral dari satu industri (industri propulsif) ke industri lainnya, dari satu titik atau kutub potensial lainnya dengan intensitas yang berbeda sehingga seluruh wilayah berkembang walau dengan efek yang berbeda di setiap bagian wilayah. Hal ini tercermin dalam pernyataan Perroux yang sangat terkenal:

”The rough but solid fact is this: growth does not appear every where at the same time; it manifests itself in “points” or poles of growth, with variable intensities; it spreads by different channels with variable terminal effects for the economy as a whole” (Gore, 1984).

Parr menterjemahkan pernyataan Prooux itu dengan redaksi yang agak lain, yaitu:

”Growth does not appear everywhere at the same time, it appears at points or poles of growth with varying intensity, it spreads along various channels with variable terminal effects on the whole economy“ (Parr, 199).

Hirschman memberi sumbangan pemikiran ke dalam konsep ini dengan menambahkan faktor ruang. Menurut Hirschman, yang mempunyai perbedaan perkembangan, bukan hanya sektor akan tetapi juga ruang. Jika dalam sektor terdapat kutub pertumbuhan maka dalam ruang pun terdapat *core region* (wilayah inti) yaitu wilayah yang perkembangannya sangat atau paling tinggi. Menurut Hirschman, industri propulsif, selalu berkumpul di *core region*. *Core region* ini oleh penulis lain sering juga disebut *growth areas*, *growth points*, *growth and development poles* atau *growth centers*. Jadi, Hirschman mulai memperkenalkan unsur ruang ke dalam konsep ini (Thomas, 1972).

Unsur ruang yang lebih kuat diperkenalkan oleh Boudeville. Boudeville lebih menekankan unsur ruang ini dengan pernyataannya:

”The concept of growth pole is associated of propulsive industry..... it would preferable to describe pole as a **geographic** agglomeration of activities rather than as complex of sectors different from the national

matrix. In short, growth poles will appear as towns possessing a complex of propulsive industries“ (Thomas, 1972).

Jadi, Boudeville menyatakan bahwa istilah *growth pole* lebih tepat diberikan pada kota tempat industri *propulsive* tersebut berkumpul.

Selain memperkenalkan unsur ruang baik Boudeville maupun Hirschman menyumbangkan pemikiran bahwa konsep kutub pertumbuhan ini bukan hanya dapat menerangkan cara industri berkumpul dan menjalar (teori yang deskriptif) akan tetapi juga menyatakan bahwa konsep ini dapat menjadi alat kebijaksanaan (konsep yang preskriptif). Dikatakan perkembangan wilayah seyogianya dimulai dari wilayah yang paling berkembang dengan sektor propulsif yang mempunyai kaitan ke depan dan ke belakang yang tinggi. Dari sana, perkembangan ini akan menjalar ke seluruh wilayah/negara (Hirschman, 1968).

Berry lebih memperkaya konsep ini dengan suatu pembuktian bahwa inovasi menjalar dari kota yang termaju, ke kota yang lebih maju berikutnya. Tidak mungkin inovasi menjalar dari kota termaju ke kota yang masih kecil. Jadi, penjalaran sesuai dengan hierarki (jenjang) kota. Dari kota perkembangan tertinggi (kota orde 1), ke kota orde 2, ke kota orde 3 dan seterusnya. Tidak mungkin penjalaran terjadi dari kota orde 1, langsung ke kota orde 4. (Berry, 1972). Hal yang sama dinyatakan Friedman (Friedman, 1972).

Parr melengkapi konsep ini dengan memaparkan strategi cara yang dapat diterapkan dalam konsep Pengembangan dari Atas ini. Menurut Parr, strategi ini seyogianya mengandung unsur-unsur:

1. Strategi ini mengandung unsur mendorong pertumbuhan kesempatan kerja dan pertumbuhan penduduk pada lokasi-lokasi tertentu yang biasa disebut sebagai kutub yang direncanakan. Hal ini tidak berarti bahwa pada kota atau kutub lain pertumbuhannya diabaikan akan tetapi kutub yang direncanakan tersebut dianggap sebagai titik utama industri propulsif, atau kompleks industri mendapat dorongan yang besar, serta juga investasi swasta dan pemerintah yang ditanamkan dalam jumlah yang besar.
2. Strategi ini biasanya sudah menentukan dengan pasti jumlah dan lokasi kutub yang akan dikembangkan. Tiap wilayah dapat mempunyai jumlah dan lokasi yang berbeda, ada yang memerlukan jumlah kutub yang banyak dan tersebar (misalnya untuk mengembangkan wilayah yang

sekarang merupakan wilayah ’’tertekan’), ada yang memerlukan cukup beberapa kutub saja, misalnya apabila tujuannya untuk mengurangi kesenjangan wilayah. Jenis industri yang dikembangkan menentukan jumlah kutub ini.

3. Strategi ini harus men’’diskriminasi’’ atau memilih lokasi-lokasi tertentu. Diskriminasi ini dilakukan berdasarkan potensi tiap lokasi yang dapat terus mengembangkan potensi ekonomi, tingkat hierarki pusat-pusat dalam sistem kota, serta perkembangan masa lalunya.
4. Strategi ini harus mengandung unsur mengubah struktur penduduk dan lapangan kerja yang sekarang, menuju struktur yang dapat lebih menjamin perkembangan selanjutnya. Hal ini disusun berdasarkan asumsi bahwa struktur yang sekarang kurang mampu untuk mengembangkan wilayah secara optimal. Dengan struktur penyebaran penduduk dan lapangan kerja yang sudah diubah maka struktur perkembangan ekonomipun akan mengikuti perubahan tersebut.

Suatu wilayah dinyatakan perkembangannya mengikuti konsep kutub pertumbuhan, apabila perkembangan di wilayah tersebut secara serentak mengandung keempat unsur pengembangan seperti di atas.

Ternyata, pada waktu konsep *Pengembangan dari Atas* atau Kutub Pertumbuhan ini diterapkan di negara-negara maju, konsep ini dapat berhasil dengan sangat baik. Penjalaran perkembangan seperti yang diteliti oleh Berry, di negara maju berjalan dengan sangat baik sehingga wilayah-wilayah yang semula kurang berkembang, terkena penjalaran dari wilayah yang ditentukan sebagai kutub pertumbuhan sehingga seluruh wilayah berkembang secara merata dan tinggi. Wilayah berkembang dengan baik, kesenjanganpun menurun.

Trickling down effect dari kutub pertumbuhan berjalan dengan baik, melebihi *polarization effect*, karena pengembangan yang dikonsentrasikan di *core region* menjalar ke *periphery* atau daerah pinggiran/daerah belakang dari *core* (Hirschman, 1972).

Teori serta studi empiris dari Williamson yang kebanyakan diambil di negara maju, membuktikan bahwa benar kesenjangan pada mulanya membesar, akan tetapi kemudian menurun sejalan dengan perkembangan wilayah, terutama perkembangan ekonomi yang dinyatakan dengan besarnya pendapatan penduduk (Williamson, 1968).

Suatu studi atas Jepang dari Koichi Mera memberikan kesimpulan yang lebih meyakinkan bahwa kesenjangan wilayah menurun sesuai dengan kenaikan pendapatan perkapita dan kemajuan ekonomi Jepang. Hal ini terjadi karena adanya konvergensi (perbedaan yang semakin mengecil) dari upah pekerja di tiap *prefecture* (kalau di Indonesia setara dengan Provinsi) baik di *core* dan *periphery* karena pasar pekerja yang semakin mengetat. Kalau memakai istilah Indonesia, UMR (Upah Minimum Regional) tiap provinsi, makin lama perbedaannya semakin mengecil (konvergen). Padahal pada saat itu, pemerintah sama sekali tidak menerapkan kebijaksanaan desentralisasi. Selain itu, juga tidak terlihat adanya penurunan keuntungan karena skala ekonomi yang lebih besar, atau penurunan keuntungan karena persaingan yang tinggi di metropolitan-metropolitan Jepang. Ekonomi Jepang tetap naik dengan baik, yang terjadi adalah *up-ward shift* (pergeseran ke atas) atau kenaikan tingkat upah yang lebih tinggi dari kenaikan upah rata-rata nasional pada wilayah yang sebelumnya belum berkembang terutama di wilayah yang berdekatan dengan wilayah metropolitan. Mera menemukan bahwa konvergensi dari upah per kapita ini telah membantu mencegah perkembangan penduduk yang tinggi di kota metropolitan. Jadi, Mera dapat memperlihatkan bahwa penjalaran perkembangan dari wilayah *core* ke wilayah lainnya berkembang dengan baik sehingga kesenjangan wilayah serta kesenjangan pendapatan, menurun. Kepadatan penduduk yang tinggi di kota-kota besar/metropolitanpun berangsur-angsur menurun (Hansen, 1981).

Dalam penelitian selanjutnya atas Korea Selatan, Mera juga menemukan bahwa kesenjangan wilayah yang semula naik, menjadi berbalik menurun, hanya waktu PDRB perkapita baru mencapai \$240. Berbaliknya, kesenjangan wilayah ini terjadi karena kebijaksanaan pemerintah memperbaiki daya tawar produksi pertanian melalui kebijaksanaan harga. Ketika kebijaksanaan ini telah mencapai puncak, pertumbuhan ekonomi yang terus tinggi selama 10 tahun, telah mampu mengurangi kesenjangan wilayah (Hansen, 1981).

Dua contoh tersebut memperlihatkan bahwa di negara maju, penerapan dari konsep Kutub Pertumbuhan telah mampu menaikkan tingkat ekonomi sekaligus mengurangi kesenjangan wilayah melalui penjalaran perkembangan. Dalam hal Jepang, penjalaran dari upah buruh. Hal ini menyebabkan konsentrasi perkembangan serta dengan sendirinya konsentrasi penduduk di kota-kota metropolitan yang besar, menurun. Hal tersebut terjadi tanpa campur tangan atau kebijaksanaan pemerintah. Di Korea Selatan, terjadi juga hal yang sama dengan di Jepang akan tetapi hal tersebut terjadi

karena adanya kebijaksanaan pemerintah. Kebijaksanaan tersebut berbentuk menaikkan daya tawar produksi pertanian melalui kebijaksanaan harga. Jadi, di negara maju (Korea Selatan waktu itu belum terlalu maju) apabila diterapkan konsep *growth pole*, penjarangan dapat terjadibaik tanpa kebijaksanaan pemerintahmaupun dengan kebijaksanaan pemerintah.

Hal ini berbeda dengan di negara berkembang. Dengan mengutip berbagai hasil penelitian Weaver menyatakan bahwa di negara berkembang, berbagai faktor seperti budaya, politik dan ekonomi telah mendorong bahwa wilayah *core* secara sistematis telah menyedot perkembangan wilayah *periphery*. Hal ini terjadi karena monopoli informasi dan kekuatan politik. Kalau hal ini terus menerus terjadi maka yang terjadi adalah adanya kesenjangan wilayah (Weaver,1981).

Perusahaan multi nasional (PMA) yang di negara maju dapat mendorong penjarangan, di negara berkembang justru sebaliknya. Para pemilik lahan serta pemilik modal dari industri yang berada di kota besar, menginvestasikan uangnya di pedesaan atau di wilayah pinggiran (*periphery*) dan kemudian keuntungannya mengalir ke perusahaan pemilik modal yang berada di kota besar dan kemudian ke luar negeri, tempat beradanya si pemilik modal. Kesenjangan antara kota kecil dan daerah pinggiran dengan kota besar menjadi lebih besar demikian juga kesenjangan antara negara berkembang dengan negara maju (Hansen,1981).

Jadi, PMA yang di negara maju membantu memperkecil kesenjangan, di negara berkembang berlaku sebaliknya. Hal ini terjadi karena di negara berkembang belum ada teknologi, misalnya tidak ada kaitan ke depan dan ke belakang dari industri yang dibangun PMA dengan industri lainnya di dalam negeri. Bahkan sering terjadibahwa kaitan ini terjadi dengan industri di negara maju. Jadi, investasi yang dilakukan PMA, bahkan mendorong perkembangan industri lain di negara maju bukan di negara berkembang dimana PMA semula melakukan investasinya. Sumber daya manusia juga belum dapat mengimbangi tuntutan yang diminta oleh industri tersebut. Akibatnya, dipakai tenaga kerja dari luar. Seringkali terjadi hubungan birokrasi antara negara berkembang dengan PMA, yang justru merugikan negara berkembang itu.. Di negara berkembang, sistem kota yang ada, belum baik. Hieraki kota, dimana seharusnya terdapat kota orde ke 1, kota orde ke 2 yang dapat menerima penjarangan dari kota orde ke 1 dan seterusnya, belum ada. Dengan demikian, penjarangan inovasi juga terganggu (Hansen, 1981).

Salah satu contoh dari penerapan konsep Kutub Pertumbuhan di negara berkembang adalah India. Sebelum merdeka, India adalah negara yang mempunyai kesenjangan yang tinggi, baik kesenjangan wilayah maupun kesenjangan antara pelaku ekonomi (strata sosial masyarakat). Setelah merdeka, baik pada waktu pemerintahan Nehru maupun Indira Gandhi sebagai penerusnya, kebijaksanaan atau konsep pengembangan yang diterapkan adalah konsep Kutub Pertumbuhan yang ditandai oleh pembangunan industri-industri besar. Pembangunan industri besar ini telah menyebabkan pertumbuhan ekonomi yang pesat sehingga mendorong industrialisasi lagi, yang ditandai antara lain oleh pembangunan wilayah sungai Damodar untuk menghasilkan listrik dan air untuk industri. Wilayah yang dapat memanfaatkan pembangunan ini hanyalah wilayah-wilayah yang telah mampu untuk berkembang (wilayah *core*). Demikian juga golongan masyarakat yang mampu memanfaatkan pembangunan ini hanyalah golongan masyarakat tertentu yaitu masyarakat yang memang sudah kaya. Jadi, kesempatan untuk berkembang hanya dinikmati oleh wilayah dan golongan yang memang sudah mempunyai awal yang jauh lebih baik (Misra dan Natrai, 1981).

Dengan keadaan seperti itu maka tidaklah mengherankan, apabila kesenjangan makin lama makin lebar. Hal ini dapat dilihat dari perbandingan PDRB perkapita wilayah berkembang dengan kurang berkembang, yang pada tahun 1960 besarnya 1,9 : 1 menjadi 2,6 : 1 pada tahun 1970 (Misra dan Natrai, 1981). Usaha pemerintah untuk mengatasi hal ini dengan memberi penekanan pada perkembangan di wilayah terbelakang, tidak banyak berhasil. *Polarization effect* tetap lebih besar dari pada *trickling down effect*.

Di Indonesia, konsep Pendekatan dari Atas atau Kutub Pertumbuhan ini justru berkembang diterapkan mulai pada tahun 1980-an, yang sebetulnya pada waktu itu sudah ada alternatif konsep lain yang lebih cocok bagi negara berkembang. Mulai dari GBHN 1983-1988, dikatakan bahwa ekonomi Indonesia bergeser dari sektor pertanian ke industri. GBHN berikutnya (1998-1993) dan 1993-1998 makin tegas lagi menyatakan bahwa titik berat perekonomian Indonesia terletak pada sektor industri (Sugijoko, 1997). Hal ini sebenarnya merupakan pengaruh dari adanya globalisasi, atau lebih tepat lagi *New International Division of Labor*, dimana industri-industri di negara maju, yang sudah tidak menguntungkan lagi untuk dikembangkan di negara maju, lokasinya dialihkan ke negara berkembang. Jadi, industri tersebut

sebetulnya tidak ada kaitannya dengan struktur ekonomi negara berkembang. Mereka hanya "numpong tinggal" saja dinegara berkembang. Industri- industri ini hampir semua merupakan industri PMA. Industri seperti ini dinamakan industri *foot-lose*, atau industri tidak berakar. Maksudnya, tidak berakar di lokasi (misalnya Indonesia), dimana industri tersebut berada. Jadi, seandainya Indonesia sudah tidak menguntungkan lagi untuk perkembangan industri tersebut, industri tersebut akan dengan mudah pindah ke negara lain (Douglas,1998). Contoh dari industri tersebut adalah industri perakitan barang-barang elektronik, industri pakaian serta sepatu (seperti Triumph, Nike, dan Adidas), dan obat-obatan. Industri-industri tersebut bahan bakunya berasal dari luar, di Indonesia hanya dirakit dan kemudian produknya, sebagian dijual di Indonesia, sebagian diekspor lagi ke negara lain. Jadi, di Indonesia sendiri, tidak ada kaitan dan kebelakang dari industri tersebut. Lokasi industri ini biasanya terletak di kota-kota besar yang pelabuhannya baik, prasarananya juga baik, serta sudah tersedia tenaga kerja yang terampil. Di Indonesia, ini berada di sekitar Jabodetabek, Surabaya, Bandung dan kota- besar lainnya di Jawa, serta sedikit di Sumatera atau mungkin juga Bali. Jadi, di wilayah yang sudah berkembang karena industri ini tidak mempunyai kaitan ke depan serta kebelakang di Indonsia sendiri (kaitannya bahkan dengan industri lain asal PMA tersebut berada) maka industri ini tidak dapat menjalar ke wilayah-wilayah lain, apalagi ke wilayah kurang berkembang. Akibatnya, kesenjangan semakin tinggi. Penelitian Nurzaman telah membuktikan bahwa kesenjangan wilayah di Indonesia terus menerus semakin tinggi saja (Nurzaman, 2002).

Jadi, dari dua kasus negara berkembang tersebut, terlihat, bahwa penerapan konsep Kutub Pertumbuhan di negara berkembang tidak dapat menjalarkan perkembangan seperti yang diharapkan dalam konsep dari Perroux dan kawan-kawan. Sebaliknya, penerapan konsep Kutub Pertumbuhan menyebabkan kesenjangan wilayah yang semakin besar, walaupun PDB negara tersebut naik karena perkembangan industri. Kesenjangan wilayah yang besar, sebagaimana telah dibahas pada Modul 2, akan banyak membawa masalah.

Walaupun ada yang membela konsep Kutub Pertumbuhan ini bagi negara berkembang yang menyatakan bahwa kesalahan bukan pada konsepnya, akan tetapi pada penerapannya (Parr, 1999). Penerapan konsep ini di negara-negara berkembang banyak menimbulkan masalah-masalah

perkembangan sehingga dapat dikatakan bahwa konsep ini kurang tepat bagi negara berkembang.

B. PENDEKATAN PENGEMBANGAN DARI BAWAH

Karena pendekatan pengembangan dari atas atau konsep kutub pertumbuhan dipandang tidak tepat untuk diterapkan di negara berkembang maka dicari konsep lain yang lebih tepat. Seperti biasa, kalau ada pendekatan yang tidak tepat maka orang mencari penggantinya yang ekstrim. Karena yang tidak tepat adalah pendekatan pengembangan dari atas maka konsep lainnya sebagai perbaikan dari konsep tersebut adalah konsep pengembangan dari bawah.

Pendekatan pengembangan dari bawah (*development from bellow*) atau biasa juga disebut sebagai pengembangan dari bawah ke atas (*bottom-up development paradigm*) atau kadang-kadang disebut juga sebagai pengembangan pinggir ke dalam (*periphery inward development paradigm*) sangat bertentangan dengan pendekatan pengembangan dari atas. Jika dalam pengembangan dari atas terdapat diskriminasi dari wilayah serta sektor yang dikembangkan, yaitu dari wilayah serta sektor yang paling maju/berkembang maka pengembangan dari bawah justru mengembangkan pengembangan di wilayah yang kurang berkembang serta mengembangkan semua sektor secara integral. Hal tersebut berarti semua sektor dikembangkan sebagai satu kesatuan.

Telah dilihat dalam pengembangan dari atas bahwa pengembangan dari atas di negara berkembang mengalami kegagalan karena *backwash effect* atau *polarization effect* selalu lebih besar dari *spread effect* atau *trickling down effect*. Jadi, konsep atau pendekatan dari bawah ini harus dapat mengendalikan besarnya *backwash effect* ini. Pengendalian *backwash effect* dapat dilakukn dengan menciptakan impuls yang dinamis di wilayah yang kurang berkembang (Stohr, 1981).

Friedman dan Weaver setuju akan pendapat Stohr tersebut. Untuk menciptakan impuls yang dinamis ini, Friedman dan Weaver mengutip pernyataan Dudley Seer bahwa pengembangan seyogyanya dinyatakan oleh pemecahan tiga masalah pokok yaitu kemiskinan, tingkat pengangguran serta kesenjangan. Apabila ketiga masalah pokok tersebut tidak dapat dipecahkan maka pengembangan dianggap gagal walaupun pendapatan perkapita rata-rata naik dengan tinggi (Friedman dan Weaver, 1979). Jadi, ini sangat

bertentangan dengan paradigma pengembangan dari atas yang mengukur perkembangan dari kenaikan PDRB atau PDB.

Hal lain yang diperhatikan Friedman dan Weaver dalam mencari impuls yang dinamis ini adalah perkembangan Cina Pada tahun 1970, dunia tiba-tiba sadar akan perkembangan di Cina. Cina berkembang dengan memadukan sektor modern dan sektor tradisional. Cina berkembang dengan memajukan kawasan perdesaan. Cina berusaha memadukan kemajuan perkotaan dengan perdesaan. Cina berkembang tanpa tergantung pada sektor ekspor serta bantuan dan modal luar seperti dalam pengembangan dari atas. Hasilnya adalah Cina menjadi suatu negara dimana penduduknya semua terpenuhi kebutuhan dasarnya (pangan, sandang, dan papan walaupun secara sederhana). Di Cina, kemajuan ekonomi berdampingan dengan kemajuan sosial. Solidaritas sosial sangat tinggi. Inti dari perkembangan di Cina adalah standar moral (Friedman dan Weaver, 1979).

Kedua hal tersebut ditambah pengaruh-pengaruh dari berbagai laporan PBB mengenai makin habisnya sumber daya alam dunia. Ditambah kesadaran bahwa perusahaan multinasional (PMA) sangat mendorong perilaku konsumsi yang seragam di seluruh dunia demi kepentingan PMA ini maka Friedman dan Weaver mengajukan konsep perkembangan yang mendorong agar negara berkembang mengurangi ketergantungan pada negara maju di dalam perkembangannya. Friedman dan Weaver mengajukan gagasan yang mendasarkan perkembangan pada **teritori** yaitu suatu kawasan yang homogen dan bukannya kawasan yang fungsional seperti dalam pengembangan dari atas dan memberikan prioritas pada **kenaikan produksi pertanian** dan **pemenuhan kebutuhan dasar** semua penduduk (Friedman dan Weaver, 1979).

Semua pengamatan Friedman dan Weaver ini kemudian menjadi dasar bagi keduanya untuk menyusun gagasan mengenai konsep lain sebagai alternatif dari pendekatan Pengembangan dari Atas. Konsep mereka, yang kemudian disebut sebagai konsep Pengembangan dari Bawah ini, berdasar kepada pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs*) bagi penduduk. Jadi, tujuan dari pengembangan tidak usah muluk-muluk, seperti mengubah struktur ekonomi menjadi struktur ekonomi industri modern yang berteknologi tinggi seperti dalam Pendekatan dari Atas, tetapi sederhana saja, yaitu semua penduduk terpenuhi kebutuhan dasarnya, yaitu pangan, sandang dan papan. Apabila kebutuhan dasar yang pokok ini sudah terpenuhi, maka kebutuhan dasar ini dapat menjadi naik, menjadi kebutuhan dasar yang

bersifat sosial artinya merupakan kebutuhan dasar kelompok penduduk, bukan kebutuhan dasar penduduk per-orangan seperti pangan, sandang dan papan, yaitu pendidikan serta kesehatan. Kemudian, ini dapat menjadi naik lagi menjadi kebutuhan akan transportasi dan kebutuhan-kebutuhan dasar lain yang sudah menjadi kebutuhan sekunder (Friedman dan Weaver,1979).

Jadi, terlihat sekali perbedaan antara kedua pendekatan tersebut. Jika dirinci lebih jauh, perbedaan ini adalah:

1. Perbedaan pertama adalah dalam alokasi faktor. Dalam pengembangan dari atas, prinsip yang dipegang adalah maksimasi keuntungan dari beberapa sektor terpilih. Dalam pengembangan dari bawah, tidak ada pemilihan sektor akan tetapi semua sektor dikembangkan sebagai satu satuan yang terintegrasi.
2. Perbedaan kedua adalah dalam pertukaran komoditi (perdagangan). Dalam pengembangan dari atas, perdagangan didasarkan pada keuntungan komparatif. Jadi, komoditas yang memberi keuntungan yang lebih besar akan lebih berkembang. Dalam pengembangan daribawah dengan perdagangan diharapkan terdapat kesetaraan di dalam keuntungan dari perdagangan bagi semua komoditas.
3. Dalam pengembangan dari atas hanya terdapat satu konsep mendasar yaitu pengembangan didikte oleh perilaku ekonomi yang kompetitif, berorientasi pada pasar dunia, mengandalkan investasi dari luar. Dalam pengembangan dari bawah, perkembangan didefinisikan oleh tujuan untuk masyarakat yang lebih luas, tingkah laku kolaboratif, serta motivasi endogenous (berpandangan ke dalam).
4. Pengembangan dari atas bersifat murni pengembangan ekonomi yang menekankan pada kemampuan individu serta sumber daya tertentu yang ditentukan oleh kepentingan dari "atas", yaitu pasar dunia. Pada pengembangan dari bawah menekankan pada penentuan kemauan serta kemampuan sendiri berhadapan dengan pasar global (pasar dunia).
5. Pengembangan dari atas dasar teorinya kuat, yaitu dasar teori ekonomi neoklasik. Pengembangan dari bawah dasar teorinya belum ada, serta sebaiknya berdasar pada berbagai disiplin ilmu (seperti ekonomi, sosiologi, dan ilmu pertanian).

Adanya perbedaan-perbedaan yang sangat mendasar tersebut menyebabkan peralihan pendekatan dari pendekatan pengembangan dari atas ke pengembangan dari bawah tidak mudah (Stohr,1981).

Walaupun tidak mudah, Friedman dan Weaver menyatakan bahwa peralihan tersebut harus dicoba karena negara berkembang tidak dapat terus menerus menerapkan konsep yang secara nyata tidak tepat bagi negara berkembang. Di sini diberikan beberapa variasi dari konsep pengembangan dari bawah ini.

C. PENDEKATAN PEMENUHAN KEBUTUHAN DASAR

Pendekatan pengembangan dari atas sangat bergantung pada investasi dari luar (PMA). PMA memberi pengaruh yang besar terhadap ekonomi serta birokrasi negara berkembang sehingga negara berkembang sangat bergantung pada PMA. Untuk melepaskan diri dari ketergantungan pada PMA ini, tumbuhlah gagasan pendekatan pemenuhan kebutuhan dasar.

Gagasan pemenuhan kebutuhan dasar dilandasi oleh beberapa asumsi sebagai berikut.

1. Pada saat ini, mayoritas penduduk dunia mempunyai tingkat konsumsi yang sangat rendah. Secara kasarnya, mayoritas penduduk dunia berada dalam keadaan miskin sehingga kebutuhan dasarnya pun, tidak dapat terpenuhi.
2. Mayoritas penduduk dunia terkait dalam produksi nilai pemakaian dan bukan dalam nilai pertukaran. Dimaksudkan dengan nilai pemakaian adalah apabila barang yang diproduksinya, langsung dikonsumsi sendiri, dan bukan untuk dijual (ditukarkan) dengan barang kebutuhan lain. Contohnya, produksi beras petani, mayoritas adalah untuk dikonsumsi sendiri.
3. Semua teritori (wilayah yang relatif homogen) yang berada di dalam suatu *nation* (negara) harus dapat memenuhi sendiri kebutuhannya. Kalau tidak, wilayah tersebut kehilangan kedaulatannya, minimal kedaulatan ekonomi.
4. Di dalam pendekatan kebutuhan dasar harus tercakup suatu kekuatan hukum bahwa kekuasaan PMA harus dapat dipergunakan untuk kepentingan nasional.
5. Pada masa kini, kemiskinan berdampingan dengan adanya PMA.

Dengan berdasarkan asumsi tersebut maka Friedman dan Weaver mengajukan gagasan pendekatan kebutuhan dasar ini, dimana pemenuhan kebutuhan dasar menjadi dasar dari perkembangan. Akan tetapi, para

perencana tidak boleh terpaku hanya pada pemenuhan kebutuhan dasar ini saja. Setelah kebutuhan dasar yang benar-benar dasar (pangan, sandang, dan papan) maka kebutuhan dasar ini dapat terus ditingkatkan sehingga tercapai masyarakat yang makmur dan sejahtera baik secara materi maupun secara batiniah seperti keamanan (Friedman dan Weaver, 1979).

Gagasan pendekatan kebutuhan dasar yang prakarsanya diajukan Friedman dan Weaver ini kemudian dalam penerapan konsepnya dikembangkan menjadi dua variasi konsep yang agak berbeda.

D. KETERTUTUPAN RUANG YANG TERPILIH (*SELECTIVE SPATIAL CLOSURE*)

Ketertutupan ruang yang terpilih adalah salah satu variasi dari pendekatan pengembangan dari bawah. Ketertutupan ruang yang terpilih berdasar pada kenyataan bahwa interaksi suatu wilayah yang belum berkembang dengan wilayah terutama dengan negara maju terutama interaksi karena PMA lebih banyak merugikan wilayah tersebut. Hal ini terjadi karena *backwash* atau *polarization effect* selalu lebih besar. Dengan demikian sampai batas tertentu, interaksi dengan wilayah atau negara maju harus dikendalikan, untuk mengurangi *backwash effect* ini. Konsep yang mengendalikan atau memilih sebagian dari interaksi dengan wilayah atau negara maju ini disebut sebagai konsep *Selective Spatial Closure*. Dengan membatasi interaksi ini maka akan diharapkan di wilayah yang belum berkembang tersebut akan terdapat impuls-impuls perkembangan secara internal.

Kota-kota yang tumbuh di wilayah dengan konsep ini, dengan demikian menjadi kota-kota yang tumbuh untuk melayani serta dihidupi oleh wilayah belakangnya. Jadi, kota ini menjadi pusat pelayanan dan perkembangan bagi wilayah belakangnya. Dengan istilah lain, kota ini disebut sebagai kota yang generatif (*generative cities*) dan bukan kota yang parasitik (*parasitic cities*) yang tumbuh sebagai penghisap potensi wilayah belakangnya demi perkembangan kota/industri di wilayah maju. Mungkin pertumbuhan kota tersebut tidak akan sepesat dan sebesar apabila tidak diterapkan konsep *selective spatial closure* tetapi tidak menjadi masalah karena perkembangannya adalah perkembangan yang kuat dan berakar pada perkembangan wilayahnya sendiri, dengan memanfaatkan potensi sendiri dan bukan perkembangan karena pengaruh luar yang belum tentu stabil. Dengan

demikian, interaksi yang kuat ini juga harus ditekankan pada interaksi dengan kota-kota (yang lebih kecil) di wilayah serta dengan wilayah-wilayah pedesaan yang menjadi penunjangnya. Jadi, hubungan, terutama hubungan transportasi intrawilayah lebih penting dari hubungan interwilayah. Dengan demikian, distribusi *basic need* di wilayah tersebut lebih lancar (Stohr,1981).

Produksi dari wilayah tersebut ditekankan pada pemenuhan kebutuhan dasar bagi wilayah itu sendiri dengan juga memanfaatkan sumber daya yang ada di wilayah itu sendiri secara optimal. Seandainya, dengan strategi tersebut produktivitas wilayah menjadi naik, sehingga terdapat kelebihan produksi maka kelebihan produksi ini tidak diekspor akan tetapi diolah di wilayah itu sehingga mempunyai nilai tambah. Kenaikan nilai tambah ini, dinikmati oleh wilayah itu. Pengolahan produksi ini dilakukan dengan memakai teknologi tepat guna, berskala kecil serta padat karya yang memungkinkan pemanfaatan penuh atas sumber daya alam serta sumber daya manusia setempat. Seandainya ada beberapa produk wilayah yang diekspor maka ekspor ini harus untuk kepentingan wilayah bukan kepentingan luar. Demikian juga apabila wilayah tersebut harus mengimpor (Stohr,1981).

Kelembagaan di wilayah ini dilakukan secara demokratis dengan menghargai inisiatif masyarakat sehingga terbentuk masyarakat yang egaliter (persamaan derajat diantara warga). Hal ini lebih mungkin terjadi kalau wilayah itu lebih tertutup, daripada kalau wilayah terbuka. Justru kalau wilayah secara birokratis terbuka maka kehidupan demokratis bahkan lebih jelek. Sebagai contoh, misalnya pemimpin setempat yang di”drop” dari pusat, dan campur tangan PMA yang mempengaruhi kepemimpinan setempat demi kepentingan PMA. Kehidupan demokratis yang menuju pada perkembangan wilayah, justru biasanya didapat apabila campur tangan dari luar minimal atau tidak ada campur tangan luar. (Stohr,1981).

E. PERKEMBANGAN AGROPOLITAN (*AGROPOLITAN DEVELOPMENT*)

Perkembangan agropolitan adalah suatu variasi lain dari konsep pengembangan dari bawah. Perkataan agropolitan berasal dari agropolis artinya kota di tengah kawasan pertanian. Jadi, titik berat dari konsep ini adalah pengembangan pertanian, yang berarti pengembangan pedesaan akan tetapi di sana terdapat kota yang fasilitasnya bisa setara dengan kota lainnya. Konsep agropolitan ini dengan demikian ditekankan pada pengembangan

pedesaan. Alasan pedesaan ini yang mendapat perhatian karena data menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat miskin berada di pedesaan. Pengembangan dari atas yang menitikberatkan pada pengembangan industri sering memiskinkan wilayah pedesaan ini misalnya diberlakukannya kebijaksanaan yang memberlakukan wilayah pedesaan sebagai sumber bahan makanan yang murah bagi pekerja industri. Tenaga kerja produktif di pedesaan mengalir ke kota sehingga desa kehilangan tenaga kerja produktif. Akan tetapi, di kota, tenaga ini tidak dapat bersaing dengan tenaga kerja setempat sehingga hanya mendapatkan pekerjaan kelas bawah. Pengembangan dari atas menyebabkan dualisme ekonomi. Industri besar (PMA) dengan teknologi dan produktivitas yang tinggi, serta sektor pertanian dengan teknologi yang rendah dan produktivitas yang rendah. Akibatnya, petani menjadi miskin dan produksi bahan makanan sangat rendah sehingga negara terpaksa mengimpor beras dan makanan lainnya dari luar (termasuk negara maju), yang sangat menghabiskan devisa. (Frideman dan Douglass, 1978).

Dengan alasan itulah, Friedman dan Douglass mengajukan konsep dengan titik berat pembangunan perdesaan. Konsep ini menekankan pada beberapa hal yang penting, yaitu sebagai berikut.

1. *Pertama*, mengubah keadaan dari masyarakat yang kebutuhannya terbatas, menjadi masyarakat yang kebutuhannya lebih variatif, yaitu kebutuhan perorangan, keluarga, dan masyarakat (misalnya pendidikan dan kesehatan).
2. *Kedua*, pertanian harus dianggap sebagai sektor terdepan dalam pengembangan.
3. *Ketiga*, pencapaian kebutuhan pangan untuk keperluan sendiri harus cepat terpenuhi.
4. *Keempat*, ketimpangan kehidupan, baik sosial maupun ekonomi antara berbagai lapisan masyarakat (desa-kota, kaya-miskin, dan sebagainya) harus secepatnya dikurangi. Harus diusahakan agar petani di samping dapat memenuhi kebutuhannya sendiri juga menghasilkan *wage goods* yaitu produk yang dapat diuangkan untuk memenuhi kebutuhan lain selain pangan dan dapat memperluas lapangan usaha melalui usaha kecil. Dualisme dalam industri ditata ulang, sehingga hasil industri petani tidak kalah bersaing dengan produk industri besar/PMA (Friedman dan Douglass, 1978).

Secara fisik, konsep Agropolitan ini berupa terbentuknya suatu kawasan pertanian yang mempunyai tingkat hidup dan kenyamanan yang tidak kalah dibanding kota. Kawasan pertanian ini dinamakan *Agropolitan District*. *Agropolitan District* ini adalah wilayah yang aktifitas utamanya pertanian mempunyai radius antara 5-10 km, atau sejarak 1 jam bolak-balik dengan memakai sepeda (batas waktu maksimal yang dapat dipakai petani untuk setiap hari pergi ke tanah pertaniannya). Di tengah Agropolitan District ini terdapat Agropolis yaitu kota pusat pertanian. Penduduk Agropolis ini berkisar dari 20.000 hingga 50.000 jiwa. Kepadatan penduduk di *Agropolitan District* ini sekitar 2 orang per-ha sehingga jumlah penduduk seluruh *Agropolitan District* sekitar 50.000-100.000 jiwa. Angka ini tidak mutlak tergantung pada jenis pertanian, kesuburan tanah, topografi, dan aspek fisik lainnya (Friedman dan Douglass, 1978).

Friedman dan Weaver kemudian menyempurnakan konsep pengembangan agropolitan dengan prasyarat yang harus dipenuhi dalam pendekatan ini yaitu:

1. Adanya ketertutupan ruang yang terpilih. Hal ini sama alasannya dengan alasan Stohr.
2. Adanya komunalisasi dari seluruh kekayaan produktif yang dimiliki wilayah tersebut. Contoh dari kekayaan produktif ini misalnya air, tanah, dan barang galian, yang ada di wilayah tersebut. Semua kekayaan ini harus menjadi kekayaan masyarakat bersama. Sumber daya air, misalnya harus menjadi milik seluruh masyarakat jangan dikuasai oleh orang-orang tertentu. Demikian juga apabila terdapat barang galian. Kepemilikan tanah harus lebih merata, jangan hanya dikuasai oleh beberapa orang kaya. Dengan penguasaan aset tersebut secara komunal maka produktivitas dari aset tersebut akan semakin tinggi serta dinikmati seluruh masyarakat.
3. Pemerataan akses pada unsur-unsur pengumpulan kekuatan sosial. Hal yang dimaksud dengan kekuatan sosial adalah sesuatu yang menyebabkan seorang merasa berdaya. Apabila kekuatan sosial hanya berkumpul pada segelintir orang, tidak akan tercipta masyarakat yang kooperatif. Padahal, kehidupan yang kooperatif akan menciptakan masyarakat aktif yang menimbulkan gagasan-gagasan baru, dan semua masyarakat akan melaksanakannya dengan gembira. Dasar pengumpulan kekuatan sosial ini ada empat, yaitu aset produktif pada lahan, air dan perkakas (teknologi), sumber daya keuangan, informasi

yang relevan, pengetahuan serta ketrampilan organisasi sosial dan politik (Friedman dan Weaver, 1979).

Prinsip yang harus dipegang dalam pengembangan agropolitan ini adalah:

1. Penguatan ekonomi wilayah haruslah dengan jalan mendiversifikasi ekonomi wilayah. Diversifikasi ini dapat dengan diversifikasi pertanian dan peternakan maupun dengan industri (industri kecil), baik yang berkaitan maupun tidak berkaitan dengan pertanian. Agar diversifikasi ini dapat berjalan dengan baik, wilayah agropolitan memerlukan berbagai sarana seperti listrik, air, telekomunikasi, yang dapat disediakan baik dengan cara sederhana maupun terintegrasi dengan jaringan luar.
2. Pengembangan fisik yang maksimum, tetapi tetap dibatasi oleh keperluan untuk konservasi. Agar penduduk dapat hidup lebih sejahtera harus ada pemanfaatan sumber daya alam yang lebih banyak, misalnya pencetakan sawah baru. Hal ini haruslah dengan memperhatikan konservasi lingkungan bagi masa depan. Waktu luang penduduk yang lebih banyak karena sekarang sudah terbantu oleh teknologi dapat dipakai untuk memperbaiki tanggul pencegah erosi, pencegahan banjir, pembuatan pembangkit listrik mikro, pembuatan jalan, dan sebagainya. Hal ini akan meningkatkan kualitas hidup manusia sekaligus mengkonservasi alam.
3. Melebarkan pasar *regional* dan *interregional*
Berbeda dengan pengembangan dari atas, dimana komoditas yang diekspor adalah produk industri besar, di sini produk yang diekspor adalah hasil usaha masyarakat sendiri yang tumbuh karena adanya diversifikasi ekonomi dan kenaikan produktivitas. Jadi, ekspor ini menguatkan dasar ekonomi setempat.
4. Berpegang pada prinsip membiayai diri sendiri
Membiayai diri sendiri akan menaikkan harga diri manusia. Oleh sebab itu, bantuan dari luar terutama bantuan uang harus dihindarkan. Untuk itu, penduduk harus "dipaksa" menabung.
5. Mempromosikan pembelajaran sosial
Pembelajaran sosial dapat terjadi apabila penduduk terlatih untuk dapat memecahkan masalah mereka sendiri, belajar berdiskusi, dapat mengkritik diri sendiri, belajar dari keberhasilan masyarakat lain, baik di bidang sosial (misal pendidikan dan kesehatan) maupun ekonomi.

Penyuluhan dapat diberikan dari luar akan tetapi tetap disesuaikan dengan keadaan setempat serta merupakan hal yang praktis.

Kalau dilihat semua hal di atas, kelihatannya pengembangan agropolitan merupakan pengembangan yang berdiri sendiri. Hal ini sebenarnya tidak sepenuhnya benar. Negara masih tetap berperan misalnya dengan memberikan peraturan agar suatu distrik agropolitan tidak terkena pengaruh luar yang merugikan. Distrik agropolitan yang satu tidak mengganggu yang lainnya, dan memberi bantuan teknis (Friedman dan Weaver, 1979).

Konsep agropolitan ternyata populer di Indonesia sehingga banyak yang menerapkannya. Walaupun dengan modifikasi, Departemen Pertanian bersama-sama dengan Kementerian Pekerjaan Umum juga telah menyusun dan melaksanakan konsep agropolitan yang telah dimodifikasi disesuaikan dengan kondisi Indonesia (Departemen Pertanian Indonesia, 2002). Pemerintah Provinsi Gorontalo juga menerapkan modifikasi konsep Agropolitan ini dalam pembangunannya terutama dalam penggalakan produksi jagung sebagai komoditas andalan mereka.

F. PERKEMBANGAN PERDESAAN YANG TERINTEGRASI (INTEGRATED RURAL DEVELOPMENT)

Jika pengembangan agropolitan dan ketertutupan ruang yang terpilih merupakan konsep yang terutama ditujukan bagi negara berkembang, di negara majupun, ternyata terdapat variasi dari konsep pengembangan dari bawah. Perkembangan perdesaan yang terintegrasi adalah konsep yang diterapkan di wilayah-wilayah terbelakang di negara Eropa terutama Eropa Timur.

Prinsip dalam pengembangan perdesaan yang terintegrasi ini hampir sama dengan kedua prinsip variasi pengembangan dari bawah seperti yang telah diuraikan di muka akan tetapi ada beberapa perbedaan. Persamaannya adalah semuanya mengandalkan pada pertumbuhan yang endogenous atau berasal dari kekuatan wilayah itu. Akan tetapi, dalam pengembangan perdesaan yang terintegrasi, Nemes melihat kekurangan dalam kekuatan yang endogenous ini yaitu kekurangan dalam berbagai sumber daya, seperti aksesibilitas serta sumber daya seperti sumber daya finansial. Karena kondisi Eropa yang berbeda dari kondisi di negara berkembang, walau masih tetap mengandalkan kekuatan endogenous dalam konsep ini perdesaan, di Eropa

juga harus siap untuk langsung berinteraksi dengan pasar global. Agar dapat bersaing di pasar global, kekurangannya tersebut harus dapat diatasi. Untuk mengatasi kekurangan ini, diperlukan bantuan pemerintah pusat. Agar bantuan ini efektif maka bantuan ini harus terintegrasi dengan kekuatan-kekuatan lokal yang ada. Prinsip inilah yang berlaku dalam pendekatan pengembangan perdesaan yang terintegrasi (Nemes, 2005).

G. PENDEKATAN PENGEMBANGAN EKONOMI LOKAL (*LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT*)

Apabila diterapkan di negara berkembang, pendekatan pengembangan dari bawah mempunyai banyak kekurangan terutama karena penjarangan tidak terjadi, bahkan menyebabkan kesenjangan wilayah. Pendekatan pengembangan dari bawah terlihat lebih tepat untuk diterapkan di negara berkembang karena langsung memperhatikan masalah-masalah negara berkembang yaitu kemiskinan, pendidikan, dan kesehatan serta kesenjangan wilayah. Pendekatan ini pun mempunyai kekurangan karena dengan pendekatan ini, perkembangan ekonomi dirasakan lambat, serta negara berkembang tidak mungkin mengelak dari pengaruh wilayah atau negara lain yang pada era globalisasi ini sangat kuat.

Dengan melihat kedua kekurangan dari konsep tersebut dicoba mencari pendekatan pengembangan lain yang lebih baik. Konsep alternatif ini adalah suatu konsep yang menyatakan bahwa pengembangan bertumpu pada kekuatan lokal atau faktor *endogenous* tetapi tidak mengabaikan faktor global. Diperlukan suatu pertimbangan yang memperhatikan keduanya yaitu kekuatan lokal tetapi faktor global pun tidak dikesampingkan. Dengan demikian, konsep yang kemudian disebut sebagai *Local Economic Development* atau pengembangan ekonomi lokal ini, dapat didefinisikan sebagai suatu proses, dimana faktor pemerintah setempat, kelompok berbasis masyarakat, sektor swasta, semua bekerjasama untuk mengelola serta mengolah sumber daya, kesempatan kerja serta merangsang pertumbuhan ekonomi di suatu wilayah yang terdefinisi dengan jelas. Konsep ini menekankan pada pengendalian lokal, mempergunakan potensi penduduk lokal, serta kemampuan kelembagaan dan kemampuan fisik lokal, seandainya ada kekuatan global (kekuatan dari luar—misalnya kebijakan pemerintah pusat atau kekuatan internasional misalnya PMA) maka kekuatan ini pun tidak boleh diabaikan asal diintegrasikan dengan kekuatan lokal. Dengan demikian,

pengembangan lokal menggerakkan pelaku, organisasi dan sumber daya serta mengembangkan institusi baru dan sistem lokal melalui dialog dan tindakan strategis (Helmsing, 2001).

Jadi jelas di sini bahwa dalam konsep ini terdapat unsur-unsur dari pendekatan pengembangan dari bawah yaitu penekanan pada kekuatan lokal serta pengambilan keputusan dan inisiatif penduduk dalam suatu forum yang demokratis, serta unsur dari pendekatan pengembangan dari atas, di mana kekuatan globalpun tetap diperhitungkan. Perbedaannya dengan kedua konsep di atas adalah kedua hal tersebut diintegrasikan dalam satu konsep dan strategi pengembangan. Kekuatan luar (misalnya PMA), tidak dapat begitu saja mendikte pengembangan wilayah.

Perkembangan ekonomi lokal bukan hanya membangun "hardware" dari pembangunan seperti industri, dan jalan raya, tetapi lebih mementingkan pada "software" dari pembangunan seperti pembentukan kelembagaan, sistem kerja baru, serta menggerakkan pelaku dan organisasi melalui dialog (Helmsing, 2001).

Sebelum Helmsing menulis mengenai semua hal di atas, sebelumnya Blakeley pun telah mulai memikirkan hal ini. Menurut Blakeley, kepentingan PMA (yang menjadi andalan di dalam pembangunan) sering tidak sejalan dengan kepentingan masyarakat serta pekerja lokal. Bahkan, sering masyarakat serta pekerja lokal dirugikan oleh adanya PMA. Jadi, menurut Blakeley diperlukan suatu pendekatan pembangunan yang berorientasi pada pembangunan ekonomi lokal yang menekankan kerjasama antara pemerintah lokal, sektor swasta (termasuk PMA), serta masyarakat lokal. Kerjasama ini bertujuan untuk menciptakan lapangan kerja yang bervariasi yang ditujukan bagi masyarakat lokal dan inisiatifnya dipegang oleh unsur-unsur lokal seperti dinyatakan di atas. Semua dilakukan dalam zona ekonomi yang terdefinisi dengan baik (Blakeley, 1998).

Jadi, terlihat bahwa baik Helmsing maupun Blakeley berpendapat bahwa pengembangan ekonomi lokal adalah suatu proses. Bukan hanya hasilnya yang penting tetapi proses untuk mencapai hal tersebut yaitu proses penciptaan lapangan kerja baru, penggerakan inisiatif lokal, pembentukan kelembagaan baru, perkembangan industri baru, pengembangan produktifitas kerja sehingga dihasilkan barang yang lebih bermutu serta pembukaan pasar baru adalah penting. Proses tersebut dilaksanakan melalui kerjasama antara pemerintah lokal, sektor swasta, serta masyarakat lokal. Kerjasama ini adalah juga hal yang penting. Dengan cara ini, peran pemerintah yang secara

tradisional merupakan pencegah serta pengendali agar perkembangan tidak berjalan kearah yang tidak diinginkan, dalam konsep pengembangan ekonomi lokal berubah menjadi lembaga yang aktif mendorong perkembangan ekonomi. Karena itu, harus terjadi pertombakan dalam sistem kelembagaan terutama kelembagaan kota. Administrasi harus lebih didesentralisasi, juga tanggung jawab sebagai lembaga yang aktif mendorong perkembangan harus dibangun (Rogerson,1995).

Ternyata, pendekatan pengembangan ekonomi lokal ini bukan hanya tepat diterapkan di negara berkembang akan tetapi juga di negara maju. Penerapan di negara maju terutama terjadi karena banyak wilayah di negara maju yang perkembangannya menurun karena industri utama di wilayah tersebut (misalnya industri pakaian jadi, industri sepatu atau industri elektronik), yang pindah atau berelokasi ke negara lain, terutama negara berkembang karena di sana ongkos pekerjanya lebih murah. Untuk mengatasi hal ini maka wilayah tersebut, yang biasanya merupakan wilayah kecil, seperti suatu kota, kota kecil atau perdesaan, yang menerapkan konsep pembangunan ekonomi lokal ini (Rogerson, 1995). Jadi, konsep atau pendekatan pengembangan ekonomi lokal ini banyak diterapkan pada kawasan yang kecil, tidak seperti konsep-konsep sebelumnya yang biasanya diterapkan pada wilayah yang luas, yang *supra urban*, walau tetap dengan pola pikir spasial seperti konsep-konsep sebelumnya.

Menurut Rogerson, secara garis besar, ada tiga bentuk dari pengembangan ekonomi lokal yaitu sebagai berikut.

1. Dorongan untuk menarik investasi sampai promosi untuk pertumbuhan usaha lokal.

Dorongan untuk menarik investasi dapat mengambil contoh seperti yang dilakukan oleh pemerintah kota Penang di Malaysia. Ekonomi kota Penang pernah mengalami kemunduran yang parah karena sebagai akibat penerapan konsep pembangunan dari atas dari pemerintah Malaysia, industri yang semula berlokasi di Penang berelokasi ke Kuala Lumpur yang menjadi lebih menarik untuk investasi. Untuk mengatasinya, pemerintahan kota Penang membangun 4 buah *Free Trade Zones* (FTZ), yang mempunyai fasilitas sangat bagus dimana industri dapat berlokasi di sana dan hasilnya tidak dikenakan bea masuk seandainya hasilnya diekspor kembali. Hasilnya sangat bagus karena banyak industri yang langsung berinvestasi di sana dengan

mempergunakan tenaga kerja lokal yang tadinya sudah mengganggu, sehingga ekonomi kota Penang tumbuh kembali.

Contoh kedua adalah kota Toledo dan Cambe di Brazil yang ditinggalkan oleh satu-satunya pabrik minuman PMA yang sangat besar. Ekonomi kota menjadi sangat menurun. Para pemuka masyarakat di masing-masing kota tersebut kemudian mengumpulkan saham dari para bekas pekerja pabrik minuman tersebut dan mendirikan pabrik penyamakan kulit. Kulit merupakan bahan yang melimpah dari wilayah sekitar kota tersebut yang merupakan wilayah peternakan sapi. Kulit hasil penyamakan tersebut kemudian dibuat berbagai macam produk kulit seperti bola sepak (ingat: Brasil adalah salah satu negara sepak bola ternama di dunia) oleh para pekerja tersebut di rumah masing-masing dengan standar mutu yang ditetapkan bersama. Pemerintah membantu dengan bantuan administrasi dan membangun prasarana yang dibutuhkan. Hasilnya sangat menggembirakan. Bola sepak tersebut sangat laku di pasaran sehingga ekonomi kota Toledo dan Cambe bangkit kembali. Industri ini kemudian berkembang menghasilkan tas, dompet, dan barang dari kulit yang mutunya juga tinggi dan disepakati bersama. Pemasarannya kemudian dilakukan bersama dengan pemegang merk terkenal seperti Guchi, dengan standar mutu yang disepakati bersama. Ekonomi kota menjadi benar-benar makmur. Di sini terlihat adanya kerjasama antara perusahaan lokal, pemerintahan lokal, masyarakat setempat, dan perusahaan global (Rogerson, 1995).

Dari kedua contoh tersebut, walaupun sama-sama menganut konsep pengembangan ekonomi lokal, terlihat perbedaannya. Penang berusaha menarik investasi luar untuk membangkitkan kembali ekonominya. Toledo dan Cambe menggalakan investasi setempat, bahkan investasi dari masyarakat "kecil". Keduanya berhasil dengan sangat baik. Jadi, pendekatan pembangunan ekonomi lokal, strateginya dapat sangat bervariasi.

2. Pengembangan Distrik Industri

Pengembangan distrik industri merupakan hal yang menarik karena dapat dilakukan baik di negara maju maupun di negara berkembang. Di negara maju hal ini banyak dilakukan di kota-kota yang industrinya (industri besar Multinasional) yang merelokasi pabriknya ke negara berkembang yang mempunyai upah pekerja lebih murah. Para pekerjanya, dengan dibantu oleh pemerintah setempat serta asosiasi

pekerja, kemudian membangun inudstri-industri sejenis dalam skala kecil dan berkumpul di suatu distrik tertentu sehingga menjadi distrik industri.

Di negara berkembangpun, distrik industri ini dapat berkembang seperti di kota Novo Hamurgo di Sinos Valley di Brasil, yang mempunyai satu distrik industri khusus pembuatan sepatu wanita. Di kota tersebut selain terdapat pabrik-pabrik sepatu juga terdapat perusahaan-perusahaan jasa seperti jasa akunting, toko mesin-mesin pembuat sepatu baik mesin baru maupun bekas, dan pabrik kemasan sepatu. Bahkan koran yang isinya khusus mengenai berbagai segi persepatuan, mulai dari teknik sampai manajemen dan pemasaran, juga ada (Rogerson,1995).

Jadi, industri-industri tersebut berkembang secara individual tetapi menarik keuntungan dari fasilitas-fasilitas bersama karena industri tersebut berkelompok. Jadi, terdapat *collective effesiency*. Pemerintah pun dapat mengalihkan bantuan dari industri kepada kelompok.

Kota Bandung yang mencanangkan diri sebagai kota industri kreatif dan memang sudah muncul berbagai industri serta pemusatan seperti industri sepatu di Cibaduyut, industri kaos di jalan Surapati-Cicaheum, berbagai inudstri makanan serta *factory outlet*, mungkin dapat belajar banyak dari contoh-contoh di atas.

3. Inisiatif Ekonomi Lokal untuk *Survival*.

Bentuk dari pengembangan ekonomi lokal yang ini ditujukan terutama kepada masyarakat yang terpinggirkan oleh pembangunan ekonomi yang sering melupakan mereka. Contohnya, masyarakat korban gusuran karena pembangunan industri atau pembangunan yang lain, masyarakat desa yang menuju ke kota untuk mencari kehidupan yang baik, akan tetapi ternyata gagal.

Contoh yang paling bagus dari hal ini adalah yang dilakukan oleh Mohamad Yunus di Banglades dengan Grameen Banknya. Dengan kredit yang sangat kecil bagi para ibu rumah tangga miskin, Grameen Bank telah dapat mengangkat kehidupan para penduduk yang sangat miskin di Banglades.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan pendekatan apa saja yang dikenal dalam pengembangan wilayah (*regional development*)!
- 2) Uraikan prinsip “pendekatan pengembangan dari atas” dalam pengembangan wilayah!
- 3) Uraikan perbedaan “pendekatan pengembangan dari bawah” dengan “pendekatan pengembangan dari atas” dalam konteks pengembangan wilayah!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Dikenal tiga pendekatan pengembangan di dalam pengembangan wilayah, yaitu: (1) pendekatan pengembangan dari atas; (2) pendekatan pengembangan dari bawah; dan (3) pendekatan pengembangan ekonomi lokal.
- 2) Pendekatan pengembangan dari atas dilakukan dengan prinsip pengembangan di wilayah yang paling maju dengan sektor atau industri yang paling maju pula (industri propulsi), dan dari sana diharapkan perkembangan akan menjalar ke wilayah serta sektor lainnya sehingga seluruh wilayah menjadi berkembang.
- 3) Pendekatan pengembangan dari bawah merupakan pendekatan yang sangat bertentangan dengan pendekatan pengembangan dari atas. Pendekatan pengembangan dari bawah tidak mengharapkan adanya pertumbuhan yang cepat dari industri canggih, tetapi yang terpenting semua penduduk dapat hidup sejahtera karena kebutuhan dasarnya terpenuhi.



RANGKUMAN

Dikenal tiga pendekatan pengembangan di dalam pengembangan wilayah. Pendekatan pengembangan dari atas, pendekatan pengembangan dari bawah dan pendekatan pengembangan ekonomi lokal.

Pendekatan pengembangan dari atas yang diprakarsai oleh Perroux menekankan pengembangan di wilayah yang paling maju dengan sektor atau industri yang paling maju pula yang dinamakan industri propulsif, dan dari sana diharapkan perkembangan akan menjalar ke wilayah serta sektor lainnya sehingga seluruh wilayah menjadi berkembang. Ternyata, penerapan bagi negara berkembang tidak tepat karena bukannya seluruh wilayah menjadi berkembang tetapi justru terjadi kesenjangan wilayah.

Pendekatan pengembangan dari bawah merupakan pendekatan yang sangat bertentangan dengan pendekatan pengembangan dari atas. Pendekatan ini tidak mengharapkan adanya pertumbuhan perkembangan yang cepat dari industri canggih tetapi yang terpenting semua penduduk dapat hidup sejahtera karena kebutuhan dasarnya terpenuhi. Kritik terhadap pendekatan ini adalah pertumbuhan yang terjadi terlalu lambat, serta dirasa tidak mungkin untuk "menutup wilayah" dan menolak pengaruh serta investasi luar.

Pengembangan ekonomi lokal adalah pendekatan yang mencoba menghilangkan kekurangan dari dua pendekatan sebelumnya. Dalam pendekatan ini, perkembangan dititikberatkan pada kekuatan lokal tetapi pengaruh serta investai luarpun tetap dapat diterima, selama hal tersebut dapat menguntungkan perkembangan wilayah.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Berikut ini adalah pernyataan yang benar tentang pendekatan pengembangan dari atas.
 - A. Pendekatan pengembangan dari atas adalah suatu pendekatan, dimana pemerintah pusat memegang inisiatif pembangunan dan kemudian daerah mengikuti kebijaksanaan pusat.
 - B. Pendekatan pengembangan dari atas adalah suatu pendekatan, dimana kebijaksanaan berjalan secara hierarkis dari tingkat birokrasi yang tertinggi ke hieraki selanjutnya.

- C. Pendekatan pembangunan dari atas adalah suatu pendekatan, dimana perkembangan dipusatkan di wilayah yang paling maju dengan sektor yang paling berkembang dan kemudian dari sana perkembangan akan menjalar ke wilayah serta sektor lainnya.
 - D. Tidak ada jawaban yang benar
- 2) Berikut ini adalah pernyataan yang benar tentang pendekatan pengembangan dari bawah.
- A. Pendekatan pengembangan dari bawah (*Bottom Up Development*) adalah pendekatan dimana masyarakat dapat mempunyai inisiatif dan kemudian melalui perangkat desa diteruskan ke kecamatan dan seterusnya sampai usulan masyarakat tersebut dapat dilaksanakan.
 - B. Pendekatan pengembangan dari bawah adalah pengembangan yang menitikberatkan pada wilayah yang belum berkembang dengan program utamanya pemenuhan kebutuhan dasar.
 - C. Pendekatan dari bawah adalah pendekatan dengan inisiatif masyarakat dan mendapat bantuan sepenuhnya dari pemerintah pusat
 - D. Tidak ada jawaban yang benar
- 3) Berikut ini adalah pernyataan yang benar tentang pendekatan pengembangan ekonomi lokal.
- A. Pendekatan pengembangan ekonomi lokal adalah pendekatan pengembangan dengan kekuatan lokal
 - B. Pendekatan pengembangan ekonomi lokal adalah pendekatan pengembangan yang menghilangkan kekurangan-kekurangan dari pendekatan dari atas dan pendekatan dari bawah
 - C. Pendekatan pengembangan ekonomi lokal adalah pendekatan pengembangan yang menolak pengaruh serta investasi luar
 - D. Tidak ada jawaban yang benar

Petunjuk: Untuk soal 4-6 pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat.
- B. Jika pernyataan benar, alasan benar, tetapi keduanya tidak menunjukkan sebab-akibat
- C. Jika salah satu dari pernyataan itu salah
- D. Jika kedua pernyataan salah.

- 4) Pendekatan perkembangan dari atas dianggap kurang tepat bagi negara berkembang,

sebab

Pendekatan pengembangan dari bawah merupakan pendekatan yang mencoba memperbaiki ketidaktepatan penerapan pengembangan dari atas bagi negara berkembang.

- 5) Pendekatan pengembangan dari bawah merupakan pendekatan yang tidak diskriminatif,

sebab

Semua wilayah serta semua sektor pengembangan mendapat kesempatan yang sama untuk berkembang

- 6) Pendekatan pengembangan ekonomi lokal tidak menolak adanya investasi swasta dari luar,

sebab

Telah terbukti pada pendekatan pengembangan dari atas, investasi luar sangat menguntungkan untuk perkembangan

Petunjuk: Untuk soal 7-8, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
- B. Jika (1) dan (3) benar
- C. Jika (2) dan (3) benar
- D. Jika semua benar

- 7) Pilihlah pernyataan yang paling benar di bawah ini.
1. Pendekatan pengembangan dari atas di negara berkembang menyebabkan kesenjangan wilayah serta kesenjangan antargolongan ekonomi.
 2. Pendekatan pengembangan dari bawah hanya tepat dilaksanakan di negara berkembang
 3. Pendekatan ekonomi lokal dapat diterapkan di negara maju dan di negara berkembang
- 8) Pilihlah pernyataan yang paling benar di bawah ini.
1. Pendekatan pengembangan dari atas merupakan konsep yang tepat bagi negara berkembang karena dapat menyebabkan kenaikan PDB yang tinggi

2. Pendekatan pengembangan dari bawah tidak menyebabkan kenaikan PDB yang tinggi tetapi menyebabkan kesejahteraan penduduk naik secara hampir merata.
3. Pengembangan ekonomi lokal menitikberatkan pengembangan pada kekuatan lokal tetapi tidak menolak pengaruh global selama pengaruh tersebut dapat berakibat positif bagi pengembangan lokal

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3

Pendekatan dalam Perencanaan Kota

A. ESENSI PERENCANAAN KOTA

Sebagai suatu bentuk intervensi terhadap perkembangan kota yang dilakukan di banyak negara, termasuk di Indonesia, perencanaan kota (*city/urban planning*) telah lama mengalami perkembangan. Pada bagian ini akan dibahas secara khusus mengenai perkembangan pendekatan perencanaan kota yang menggambarkan pergeseran cara pandang, proses, dan produk rencana kota yang kemudian dihasilkan.

Perkembangan perkotaan pada hakikatnya disebabkan oleh pertumbuhan penduduk baik secara alamiah maupun migrasi serta perubahan dan perkembangan kegiatan sosial-ekonomi masyarakat kota yang secara ruang diwadahnya. Dihadapkan pada keterbatasan ruang kota/kawasan perkotaan maka suatu perencanaan tata ruang menjadi suatu hal yang esensial untuk dilakukan untuk mewadahi berbagai kegiatan yang seringkali menimbulkan berbagai konflik pemanfaatan ruang.

Seerti halnya hakikat perencanaan pada umumnya, perencanaan kota merupakan intervensi (campur tangan) terhadap perkembangan kota/kawasan perkotaan yang berlangsung pesat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan kegiatan sosial-ekonomi yang menyertainya. Dalam konteks ini, semakin pesatnya pertumbuhan penduduk perkotaan sebagai implikasi transformasi ekonomi yang dipicu oleh industrialisasi, sementara di sisi lain semakin terbatasnya lahan perkotaan serta masih belum terpenuhinya secara memadai pelayanan prasarana dan sarana perkotaan, menjadi tantangan utama dalam perencanaan kota.

Perencanaan kota, seperti halnya perencanaan pada umumnya, dapat digambarkan sebagai suatu aktivitas atau proses yang mengatur segala sesuatu sebelumnya serta memberi arahan pengendalian terhadap konsekuensi-konsekuensi dari semua tindakan yang dilakukan. Sebagai suatu disiplin, perencanaan kota merupakan aktivitas merencanakan suatu ruang tertentu, dalam hal ini kawasan perkotaan, dengan mempertimbangkan semua faktor fisik-tata ruang, ekonomi, sosial-kependudukan, dan sosial-budaya, yang memengaruhi perkembangan kota/kawasan perkotaan.

Aktivitas perencanaan kota merupakan aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah kota atau organisasi publik yang diberikan kewenangan oleh pemerintah untuk menyusun rencana; menggunakan metode-metode ilmiah; serta mempunyai tujuan-tujuan jangka panjang yang jelas. Perencanaan perkotaan sebagai salah satu bentuk praktik pemerintahan kota dapat ditemukan pada berbagai negara di dunia, dengan peran dan bentuk serta persepsi terhadapnya yang menjadi beragam. Terminologi yang digunakan untuk menjelaskan aktivitas perencanaan kota ini beragam: perencanaan tata ruang (*spatial planning*), perencanaan tata guna lahan (*land use planning*), perencanaan fisik (*physical planning*), perencanaan kota (*city planning*), perencanaan kota dan wilayah (*town and regional planning*), dan perencanaan pembangunan (*development planning*) (UN-Habitat, 2009). Inti perencanaan perkotaan adalah menyangkut ruang: sesuatu ada dimana, secara statis atau dinamis, melindungi tempat dan tapak tertentu, keterkaitan antara aktivitas-aktivitas yang berbeda dan jaringan dalam suatu area; serta interseksi dan simpul secara nyata yang secara fisik berlokasi bersama-sama dalam suatu area.

Perhatian terhadap kebutuhan perencanaan kota yang semakin meningkat dewasa ini pada dasarnya tidak terlepas dari semakin besarnya tantangan pertumbuhan penduduk perkotaan yang memberikan banyak implikasi, terutama terhadap kebutuhan sarana-prasarana perkotaan, yang tidak sebanding dengan sumber daya pendukung perkotaan, baik sumber daya alam (ruang/lahan, air), sumber daya buatan (bangunan, permukiman, jalan, sarana-prasarana perkotaan), sumber daya sosial ekonomi (kegiatan ekonomi dan pasar) dan sumber daya sosial budaya (privasi, hiburan, rasa aman dan nyaman). Hal inilah yang kemudian menimbulkan berbagai persoalan perkotaan, baik menyangkut pemanfaatan ruang perkotaan secara umum maupun menyangkut kebutuhan sarana-prasarana, yang tercermin dari adanya kesemrawutan, kemacetan lalu lintas, kawasan kumuh, pencemaran udara, dan sebagainya.

Dengan adanya keterbatasan sumber daya perkotaan maka diperlukan suatu upaya yang terencana untuk mengintervensi perkembangan kota yang terjadi secara alamiah agar tetap sesuai dengan daya dukungnya. Selain keterbatasan sumber daya tersebut, perencanaan kota diperlukan bagi kenyamanan kehidupan kota, baik untuk masa sekarang maupun masa yang akan datang, khususnya yang berkaitan dengan daya dukung lingkungan. Peningkatan kepadatan penduduk perkotaan akan menyebabkan berbagai

masalah lingkungan, yang apabila tidak segera diantisipasi bisa memperburuk kondisi kesehatan dan kenyamanan penduduk kota.

Dalam konteks wilayah yang lebih luas, kota pada dasarnya berperan sebagai pusat pertumbuhan. Oleh sebab itu, kota harus dapat berfungsi secara efisien. Oleh karena itulah dibutuhkan perencanaan kota yang efektif untuk menghindari perkembangan kota secara acak dan tidak teratur yang mengakibatkan penyediaan fasilitas pelayanan dan infrastruktur tidak efisien, mengorbankan kawasan pertanian dan ruang terbuka hijau serta mengakibatkan degradasi lingkungan.

Perencanaan kota akan menjadi efektif apabila rencana sebagai produknya sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan didukung dengan mekanisme pelaksanaan pengendalian. Di samping itu, perlu dipahami pula bahwa perencanaan kota bukan hanya merupakan perencanaan fisik-spasial belaka tetapi juga perencanaan yang melibatkan aspek ekonomi, sosial- budaya, dan politik sebagai dimensi pembangunan kota yang utuh.

Perencanaan kota merupakan proses yang kompleks, yang menyangkut kepentingan banyak pihak yang terlibat di dalamnya. Dalam hal ini pemerintah kota berfungsi sebagai pengatur dan pengartikulasi kepentingan umum. Oleh karena itu, struktur ruang kota dirumuskan oleh Chapin dan Kaiser (1979) sebagai produk dari proses berfungsinya pasar dalam politik, yang mana individu, perusahaan dan lembaga-lembaga lain berusaha membela kepentingannya sedangkan pemerintah berfungsi mengartikulasikan kepentingan umum.

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa perencanaan kota merupakan salah satu bentuk intervensi terhadap perkembangan kota. Menurut Devas dan Rakodi (1993) lingkup intervensi pemerintah dalam pembangunan perkotaan secara umum meliputi:

1. Memberikan perlindungan terhadap masyarakat/publik (peraturan perundangan, perlindungan terhadap hak azasi, dan hak milik)
2. Mengatur aktivitas yang dilakukan oleh sektor swasta, dalam hal menyangkut kepentingan umum (insentif, disinsentif, perpajakan, dan sistem harga)
3. Menyediakan pelayanan publik bilamana sektor swasta tidak dapat menyediakannya (jalan, drainase, air bersih, sanitasi, transportasi umum, pembuangan limbah, pendidikan, pelayanan kesehatan, dan fasilitas rekreasi)

4. Menjalankan fungsi pembangunan (koordinasi kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta, penggunaan *regulatory powers* untuk merangsang perkembangan dunia usaha, dan penggunaan secara selektif pengeluaran publik untuk menarik sumber daya dari sektor swasta)
5. Redistribusi pendapatan dan kesejahteraan (hal ini dilakukan oleh pemerintah pusat melalui mekanisme pajak progresif, kebijaksanaan subsidi).

Tabel 5.1
Instrumen Intervensi
dalam Perencanaan dan Manajemen Perkotaan

Mekanisme/ Instrumen	<i>Land use</i>	<i>Public services</i>	Infrastruktur
Regulasi	●	●	
Fiskal	●	●	●
Penyediaan langsung oleh pemerintah	●	●	●

Sumber: Devas dan Rakodi (1993)

Dari Tabel 5.1 tampak jelas bahwa pemerintah dapat melakukan intervensi melalui instrumen dan mekanisme yang berbeda, dengan penekanan yang berbeda-beda pula. Mekanisme intervensi yang dapat dilakukan adalah perencanaan penggunaan lahan, penyediaan pelayanan umum, dan pembangunan prasarana. Sedangkan instrumen intervensi yang dapat dilakukan adalah melalui regulasi, fiskal, dan penyediaan langsung oleh pemerintah.

Tiap jenis intervensi pada dasarnya menyangkut pilihan tentang: apa yang harus dilakukan; bagaimana hal tersebut dilakukan; dan siapa yang melakukannya. Dalam konteks ini maka sesungguhnya semakin tipislah batasan antara perencanaan kota dan manajemen perkotaan (*urban management*). Dalam hal ini ada tiga tradisi yang dapat dipergunakan dalam meninjau pendekatan perencanaan dan manajemen perkotaan di negara

berkembang, yaitu: perencanaan kota, perencanaan pembangunan ekonomi kota, dan manajemen perkotaan. Interpretasi terhadap terminologi perencanaan dan manajemen perkotaan secara luas mencakup rentang intervensi pemerintah dalam pembangunan dan operasi kota dari hari ke hari. Oleh sebab itu, perbedaan antara aktivitas perencanaan kota/perkotaan dengan manajemen perkotaan yang tidak cukup jelas maka keduanya seringkali digunakan secara bersama-sama adalah perencanaan perkotaan, lebih menyangkutantisipasi dan penyiapan ke masa depan terutama dimensi spasial dan penggunaan lahan dari pembangunan perkotaan; sementara manajemen perkotaan lebih menyangkut aspek operasi pelayanan publik dengan berbagai jenis intervensi pemerintah yang akan mempengaruhi kondisi perkotaan secara luas.

B. PERKEMBANGAN DAN PENDEKATAN PERENCANAAN KOTA

Di negara-negara maju, perencanaan kota sebagai suatu disiplin ilmu berkembang pesat sejak terjadinya revolusi industri. Latar belakangnya adalah munculnya kesadaran para pengambil keputusan pada waktu itu untuk mengadakan penataan ruang kota sebagai respon terhadap dampak industrialisasi dan urbanisasi yang sangat pesat. Jadi, meskipun permukiman perkotaan telah direncanakan sejak awal peradaban, perencanaan kota modern baru muncul pada akhir abad ke-19 sebagai respon terhadap revolusi industri, pertumbuhan yang pesat, situasi *chaos* dan kota-kota yang tercemar di negara-negara industri. Dari sinilah pendekatan perencanaan kota menyebar ke berbagai belahan dunia.

Sistem perencanaan kota muncul pada abad 19 di negara-negara Eropa yang secara umum dikenal sebagai *master planning*. Pendekatan ini mengangkat model-model spasial secara khusus, pendekatan klasifikasi lahan, jaringan jalan, spesifikasi bentuk bangunan, sistem pemilikan, dan proses perumusan rencana. Model perencanaan ini dapat dipahami secara spesifik sebagai respon terhadap sistem politik, budaya dan nilai-nilai tertentu. Penyebaran pendekatan perencanaan dari Eropa terjadi melalui berbagai mekanisme: kolonialisme, ekspansi pasar dan pertukaran intelektual. Badan-badan professional dan bantuan internasional juga mempunyai peran penting dalam penyebaran pendekatan perencanaan (UN- Habitat, 2009).

Pada banyak negara maju, pendekatan perencanaan telah mengalami perubahan yang signifikan selama beberapa dekade terakhir untuk merespon munculnya bentuk baru pemerintahan dan berkurangnya peran negara dalam kaitannya dengan pasar. Meskipun demikian, pada banyak negara berkembang, bentuk-bentuk lama *master planning* masih tetap berlangsung. Di negara-negara ini *master planning* masih tetap dianggap bermanfaat, ketika dihadapkan dengan kepesatan pembangunan kota yang diarahkan oleh pemerintah, dan kadang-kadang melayani kepentingan elit yang berupaya menyamai kota-kota modern di barat dan tidak dapat terhindarkan meminggirkan penduduk miskin dan sektor informal (UN-Habitat, 2009).

Pendekatan yang lebih baru dalam perencanaan kota cenderung lebih strategik, fleksibel, dan berorientasi pada aksi dan implementasi, serta terkait dengan unsur-unsur penganggaran dan infrastruktur. Banyak pendekatan baru yang secara khusus menyangkut proses kelembagaan dan tampak sebagai bentuk pelibatan komunitas dan pemangku kepentingan, memadukan perencanaan dengan aktivitas pemerintah daerah.

Jika ditelusuri secara historis, pada mulanya praktek perencanaan kota di negara-negara berkembang berasal dari *architecture* dan *public health engineering*. Dalam hal ini perencanaan kota lebih menyangkut peletakan dan estetika dari bangunan serta penggunaan lahan, seperti dinyatakan oleh Keeble (1964): *“the art and science of ordering the use of land and the character and siting of buildings and communication routes so as to secure and maximise the practicable degree of economy, convenience and beauty.*

Pada periode 1960-1970 perencanaan kota mulai mengadopsi pendekatan yang lebih rasional, sistematis dan komprehensif. Pada periode 1970-1980, lingkup perencanaan kota menjadi lebih luas sehingga menyangkut pula faktor-faktor ekonomi, sosial, dan politik yang memengaruhi pembangunan kota. Salah satu definisi yang menunjukkan perluasan lingkup perencanaan kota ini dikemukakan oleh Franklin (1979, dalam Rakodi, 1993): *Physical planning is concerned with the design, growth and management of the physical environment, in accordance with predetermined and agreed policies, whereby balanced social and economic objectives may be achieved.*

Sebagai suatu disiplin ilmu sekaligus profesi, perencanaan kota telah berkembang dan pada dasarnya merupakan campuran antara teori dan praktek. Dalam konteks ini telah berkembang berbagai pendekatan yang

selama ini diterapkan dalam praktek perencanaan kota, baik di negara-negara maju maupun negara-negara berkembang.

Selama ini telah berkembang beberapa pendekatan dominan dalam praktik perencanaan kota. Salah satu klasifikasi yang dapat dilakukan untuk meninjau pendekatan perencanaan kota adalah berdasarkan *comprehensiveness*-nya terdiri dari: *Rational Model*, *Disjointed incrementalism*, dan *Middle-range models* (Levy, 2003). Pendekatan rasional sering juga disebut pendekatan rasional-komprehensif (*rational comprehensive*) atau sinoptik, sedangkan *middle-range models* disebut juga sebagai *mixed scanning*.

1. Pendekatan Rasional-Komprehensif

Pendekatan rasional-komprehensif merupakan model perencanaan yang paling dominan karena hampir semua model lain dikembangkan sebagai hasil atas kritik terhadap pendekatan perencanaan yang bersifat sinoptik ini. Pendekatan ini beranjak dari asumsi dimilikinya informasi secara lengkap dan akurat serta didukung adanya manusia yang berpikir dan bertindak rasional. Dengan asumsi tersebut maka diketahui seluruh dimensi persoalan dan dapat disusun alternatif pemecahannya secara rasional pula. Sasarannya adalah optimalisasi kegiatan secara rasional dan sistematis sehingga diperoleh perencanaan komprehensif.

Model perencanaan komprehensif rasional didasarkan pada asumsi bahwa manusia yang terlibat dicirikan sebagai manusia yang rasional, yang mempunyai kemampuan untuk mengidentifikasi tujuan, sasaran, dan nilai-nilai secara konsisten melalui pengumpulan semua data dan analisis yang saksama, serta menilai alternatif berdasarkan pertimbangan efisiensi ekonomi dan berusaha untuk mencapai nilai yang maksimal. Dalam hal ini perencanaan dapat mengumpulkan informasi yang cukup, analisis yang cukup lengkap, dan mempelajarinya secara saksama, serta mampu untuk memahami situasi sehingga mampu untuk mengelola atau mengontrolnya.

Dalam pendekatan rasional-komprehensif, tahapan yang dilalui dalam proses perencanaan adalah (Levy, 2003):

- a. Mendefinisikan masalah
- b. Memperjelas pentingnya masalah
- c. Merumuskan tujuan dan sasaran
- d. Merumuskan alternatif-alternatif rencana
- e. Memperkirakan konsekuensi alternatif

- f. Mengevaluasi alternatif dan memilih yang terbaik.
- g. Penjabaran ke rencana detail untuk mengimplementasikan alternatif terpilih
- h. Review dan evaluasi.

Pendekatan *Rational comprehensive* (rasional menyeluruh) mempunyai dasar dalam pertimbangan-pertimbangan analisisnya mencakup unsur/sub-sistem; dan masalah dilihat secara komprehensif, tidak terpecah. Pendekatan ini mempunyai ciri-ciri sebagai berikut.

- a. Dilandasi oleh satu kebijakan umum dalam merumuskan tujuan sebagai satu kesatuan;
- b. Spesifikasi tujuan, lengkap, menyeluruh, dan terpadu;
- c. Peramalan yang tepat dengan data yang lengkap, andal, dan terperinci; dan
- d. Peramalan diarahkan pada tujuan jangka panjang (Sujarto, 1999).

Model perencanaan komprehensif adalah turunan dari model perencanaan fisik yang berkembang tahun 1920-1930. Faktor-faktor dalam perencanaan komprehensif ini meliputi antara lain sosial-demografi, variabel- variabel ekonomi, dan faktor-faktor transportasi. Perencanaan komprehensif ini berkembang pada tahun 1950-an dan awal tahun 1960-an dan sering diterapkan untuk perencanaan tata guna lahan (Soegijoko, 2002).

Contoh dari pendekatan rasional-komprehensif dalam praktik perencanaan kota antara lain adalah: rencana induk/*Master Plan*, rencana umum/*General Plan*, rencana pembangunan/*Development Plan*.

Kritik terhadap model rasional-komprehensif terutama karena dianggap terlalu teoritis sehingga rencana sulit diaplikasikan di lapangan karena dalam kenyataannya fenomena keruangan biasanya tidak tunggal atau berdiri sendiri tetapi kompleks dan saling terkait. Hasilnya kurang memuaskan karena tingkat kepuasan seseorang, kelompok, dan masyarakat luas sangat beragam dan sulit diukur secara rasional. Optimalisasi hasil yang diharapkan dari model tersebut tidak sama dengan optimalisasi kepuasan individu atau masyarakat secara agregat/keseluruhan.

Salah satu contoh kritik terhadap pendekatan ini, misalnya di Inggris, tahun 1860-an, tentang keefektifan master plan kota London. Demikian juga di Indonesia, tahun 1970-1980-an (era Rencana Induk Kota), dianggap tidak

cocok diterapkan. Hal ini karena pendekatan ini dianggap kurang memberikan arahan informasi yang relevan sebab (Sujarto, 1999) :

- a. Di dalam *master plan* tidak terdapat identifikasi masalah yang lebih dulu butuh penanganan.
- b. Dalam jangka panjang, masalah yang timbul sulit diperkirakan.
- c. Sukar direalisasikan, sebab dalam jangka panjang butuh dana yang besar.
- d. Perlu sistem informasi yang lengkap, rinci, dan akurat, sedangkan di Indonesia sistem informasi tersebut sulit diperoleh karena seringkali terdapat distorsi.
- e. Sistem koordinasi kelembagaan yang belum mapan.
- f. Hasil masterplan seringkali tidak dioperasionalkan.

2. Pendekatan Inkremental/Terpilah (*Disjointed incrementalism*)

Dalam pendekatan ini, perencanaan dilakukan secara inkremental (perubahan bertahap) dengan mengacu pada perencanaan yang lalu. Diharapkan bahwa perencana (karena kemampuan dan pengalamannya) langsung dapat merumuskan kemungkinan-kemungkinan perubahan rencana atau kebijakan (*policy*) yang lalu dengan cara menambah atau menyempurnakannya menjadi rencana atau kebijakan paling baru.

Dibandingkan dengan pendekatan rasional-komprhensif, pendekatan inkremental lebih didasarkan pada gagasan bahwa manusia mempunyai rasional yang terbatas, yang ketika dihadapkan pada kompleksitas dunia nyata akan cenderung menyederhanakan masalah karena tidak semua detail dan kompleksitasnya dapat dipahami. Dalam pendekatan inkremental, perencana dihadapkan dan sekaligus mengakui persoalan, tujuan serta nilai- nilai yang majemuk. Perencana ini tidak mencoba untuk mengoptimumkan tujuan, tetapi lebih untuk mengidentifikasi tujuan yang secara realistis dapat dicapai serta dapat diterima. Tidak semua alternatif diketahui serta tidak ada usaha yang dilakukan untuk melihat kemungkinan yang lebih luas. Waktu, usaha, serta uang yang harus dikeluarkan untuk mendapatkan data dan mengidentifikasi alternatif yang lebih luas dianggap terlalu tinggi.

Pendekatan inkremental mempunyai karakteristik sebagai berikut (Mitchell, 2003):

- a. Persoalan tidak didefinisikan secara jelas.
Lebih sering, tujuan utama perencana atau pembuat keputusan adalah menentukan asal-usul persoalan yang harus dihadapi.
- b. Tujuan, nilai, dan sasaran mungkin saling bertentangan.

- c. Hanya sedikit jumlah alternatif dipertimbangkan, kesemuanya hanya mempunyai perbedaan kecil serta tidak jauh berbeda dengan kebijakan yang ada.
- d. Untuk setiap pilihan, hanya sejumlah dampak tertentu yang dipertimbangkan.
- e. Masalah selalu didefinisi ulang secara berkala.
Biasanya, cara-cara juga disesuaikan dengan tujuan. Tujuan juga dapat diubah, disesuaikan dengan cara-cara.
- f. Tidak ada satu solusi yang benar.
Pengambil keputusan tidak selalu mengetahui segala yang diinginkan, tetapi mengetahui bagaimana menghindarinya.
- g. Proses pengambilan keputusan dan kebijakan tidak pernah berhenti.
Proses ini dilihat sebagai kaitan sekuensial, dicirikan dengan rangkaian keputusan bertahap yang menerus.

Pendekatan inkremental/terpilah pada dasarnya lebih mengutamakan pada unsur/sub sistem tertentu yang perlu diprioritaskan tanpa memperhatikan wawasan yang lebih luas dan tidak perlu penelaahan dan evaluasi alternatif rencana secara menyeluruh. Jika memperhatikan kaitan- kaitan umum, yang diperhatikan adalah kebijakan yang langsung berkaitan dan diprioritaskan dengan pelaksanaan yang lebih realistik.

Contoh produk dari pendekatan ini adalah rencana kawasan khusus/kawasan strategis, dan rencana infrastruktur. Pendekatan ini dianggap kurang berwawasan menyeluruh sehingga dapat terjadi dampak/masalah ikutan yang tidak terduga; usaha penyelesaian jangka pendek; tidak efisien; dengan pendekatan yang cenderung jangka pendek dan terpilah terdapat anggapan bahwa pendekatan ini seperti ‘tambal sulam’.

Kritik utama terhadap pendekatan inkremental adalah (Mitchell 2003):

- a. Karena pendekatan ini meyakini pendekatan yang evolutif, ia tidak akan mempertimbangkan perubahan yang radikal jika kondisinya jelas berubah.
- b. Perencana penganut paham ini hanya mempertimbangkan pilihan yang sedikit berbeda dari *status quo*. Perencana tersebut sepertinya tidak akan mempertimbangkan cara-cara inovatif yang sangat berbeda dengan situasi yang ada.
- c. Penganut paham ini tidak akan siap untuk melakukan perubahan yang radikal. Akibatnya, penganut paham ini selalu dicirikan sebagai lebih

reaktif terhadap keadaan yang ada, ketimbang pro-aktif dalam usaha untuk menuju perbaikan situasi saat ini.

3. Pendekatan *Mixed-Scanning*

Mixed scanning merupakan model jalan tengah (*middle-range model*) yang diperkenalkan oleh Amitai Etzioni pada tahun 1968, yaitu dengan memanfaatkan keunggulan-keunggulan dari pendekatan rasional-komprehensif dan pendekatan inkremental. Pendekatan ini lebih banyak dipakai oleh perencana karena dianggap lebih luwes penerapannya dan lebih efisien dalam menghadapi kompleksitas persoalan perencanaan.

Secara khusus, *mixed scanning* menolak gagasan bahwa manusia dapat sepenuhnya rasional serta menolak aspek *incrementalism* yang menimbulkan ketidakmampuan untuk memperhatikan perubahan fundamental dari kebijakan dan tindakan. Gagasan dasarnya adalah bahwa banyak keputusan bertahap yang dapat mengarah pada perubahan fundamental, serta banyak dampak kumulatif dari keputusan bertahap dipengaruhi oleh keputusan yang fundamental.

Pendekatan ini disebut *mixed scanning* karena ada dua langkah perencanaan, yaitu:

- a. Mempelajari gambaran secara umum (*scanning*). Dari pengamatan atau penyelidikan secara makro ini diperoleh hal-hal menonjol yang bersifat strategis untuk ditangani.
- b. Memfokuskan cara yang penting atau strategis untuk dikaji lebih lanjut secara rinci.

Gagasan dasar dari pendekatan *mixed scanning* adalah (1) pengambil keputusan tergantung pada serangkaian keputusan inkremental yang menerus tetapi bahwa (2) para pengambil keputusan juga siap melihat beberapa alternatif lain yang semuanya merepresentasikan perubahan dari kondisi yang ada (Mitchell, 2003). Tidak seperti pendekatan inkremental, pendekatan *mixed-scanning* mempertimbangkan kemungkinan- kemungkinan yang sangat berbeda dengan ciri *status quo*.

Namun juga di sisi lain, tidak seperti perencanaan rasional- komprehensif, pendekatan *mixed scanning* membatasi pada sejumlah kemungkinan. Kritik terhadap pendekatan ini adalah adanya kemungkinan terjadinya kemelesetan ramalan khususnya yang menyangkut tujuan jangka panjang sebab hanya didukung oleh hasil *scanning*.

Selain pendekatan rasional-komprehensif, inkremental dan *mixed-scanning*, dewasa ini berkembang pendekatan perencanaan transaktif. Pendekatan ini sangat berbeda dengan pendekatan rasional-komprehensif yang dicirikan dengan digunakannya masukan dari para ahli, dan asumsi bahwa perencana mempunyai kapasitas lebih baik dalam merumuskan persoalan yang memerlukan penyelesaian, serta mengembangkan alternatif solusi untuk pemecahannya.

Dalam perencanaan transaktif diyakini bahwa sangat penting untuk mempertimbangkan pengalaman masyarakat yang akan terkena atau terlibat dengan kegiatan perencanaan atau pengambilan keputusan. dalam perencanaan transaktif, perencanaan bukanlah merupakan kegiatan teknokratik yang hanya dapat dilakukan oleh ahli, tetapi harus menyertakan interaksi aktif atau tatap muka antara perencana dan mereka yang akan terkait dengan kegiatan perencanaan. Dalam perencanaan transaktif, kuncinya adalah dialog antarindividu dan belajar bersama. Perencanaan transaktif dengan demikian mengubah peran perencana, dari ahli yang mempunyai jarak menjadi fasilitator dan partisipan. Seorang perencana bukanlah seseorang yang memiliki seluruh pengetahuan dan kearifan yang diperlukan, melainkan lebih sebagai seorang yang mempunyai dan siap memberikan gagasan yang konstruktif.

4. Jenis-jenis Rencana Kota

Sesuai dengan pendekatan perencanaan yang dijadikan acuan, terdapat berbagai jenis rencana sebagai produk dari proses perencanaan kota. Beberapa diantaranya adalah sebagai berikut (UN-Habitat, 2009):

- a. *Master plan* yaitu rencana tata ruang atau rencana fisik yang digambarkan dalam bentuk peta kondisi dan bentuk kawasan perkotaan di masa mendatang yang akan direalisasikan. *Master plan* seringkali juga disebut sebagai *end state plan* dan rencana *blue-print*.
- b. Rencana komprehensif (*comprehensive plan*), merupakan rencana yang disusun sebagai refleksi dari keyakinan bahwa sistem perencanaan harus merencanakan kota-kota (atau sebagian besar bagiannya) sebagai keseluruhan secara rinci. Di masa lalu, istilah ini juga dimaksudkan bahwa keseluruhan ruang kota eksisting harus terjadi dalam rangka untuk merealisasikan rencana komprehensif yang baru.
- c. *General plan* (rencana umum) adalah terminologi lain untuk master plan, mengindikasikan penggunaan dan kaidah bangunan untuk tiap tapak

- spesifik. Biasanya dilakukan dalam bentuk sistem peruntukan (*zoning system*).
- d. *Strategic spatial plan* adalah rencana tata ruang yang secara umum lebih selektif (atau prioritas), biasanya menunjukkan, dengan cara konseptual, arah masa depan pembangunan kota yang diinginkan.
 - e. *Land-use zoning* merupakan rencana fisik secara rinci yang menunjukkan cara persil-persil individual digunakan, dan kepada pemilik lahan diberikan hak tertentu untuk menggunakan dan mengembangkan lahan. Secara ideal rencana peruntukan ini merinci lebih lanjut hal yang diarahkan dalam *master plan*.

Dalam praktik perencanaan kota di Indonesia, sesuai dengan Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, jenis rencana tata ruang kota dibedakan antara rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Rencana umum tata ruang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif dengan muatan substansi mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang. Dalam hal ini rencana tata ruang yang bersifat umum tersebut adalah Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRW Kota). Rencana rinci tata ruang disusun berdasarkan pendekatan nilai strategis kawasan dan/atau kegiatan kawasan dengan muatan substansi yang dapat mencakup hingga penetapan blok dan subblok peruntukan, yang dimaksudkan sebagai operasionalisasi rencana umum tata ruang dan sebagai dasar penetapan peraturan zonasi. Dalam lingkup kota, rencana rinci tata ruang adalah dalam bentuk Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) atau rencana tata ruang kawasan strategis kota. Bahasan tentang penyusunan jenis-jenis rencana tata ruang dalam konteks penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia akan dilakukan secara khusus pada Modul 7.

C. PERENCANAAN KOMPREHENSIF VERSUS PERENCANAAN STRATEGIS

Didasarkan pada tinjauan terhadap beberapa pendekatan yang selama ini berkembang dalam praktek perencanaan kota, ada dua pendekatan dominan yang dewasa ini sering dipertentangkan perbedaannya yakni perencanaan komprehensif dan perencanaan strategis. Kedua pendekatan ini perlu dibahas lebih lanjut dengan menunjukkan karakteristik, keandalan, dan

kelemahannya, dikaitkan dengan kemampuan dan relevansinya dalam menjawab berbagai persoalan dan tantangan pembangunan perkotaan.

1. Perencanaan Komprehensif

Dari tinjauan terhadap berbagai kepustakaan, dapat disimpulkan bahwa perencanaan komprehensif memiliki karakteristik: (1) komprehensif (seluruh wilayah dan semua kegiatan fungsional), umum, jangka panjang, dan berkaitan dengan persoalan sistem. Pendekatan perencanaan ini sering juga disebut sebagai pendekatan *rational comprehensive*, yang menghasilkan produk rencana induk (*masterplan*) atau rencana umum (*general plan*).

Pengalaman praktik perencanaan kota dengan mempergunakan pendekatan perencanaan komprehensif di negara berkembang menunjukkan berbagai kelemahan, antara lain (Devas, 1993):

- a. Kurang memberikan perhatian terhadap implikasi pembiayaan;
- b. Kurang koordinasi dengan strategi sektoral, sosial, ekonomi, dan pembiayaan;
- c. Pendekatan bersifat 2 dimensi;
- d. Ketidakpastian hubungan perencanaan tata ruang dengan ekonomi; terlalu statis;
- e. Rumit, rinci;
- f. Kurang partisipasi masyarakat;
- g. Peraturan guna lahan dan pengendalian pembangunan kurang tetap; dan
- h. Kelemahan kelembagaan di sektor pemerintah.

Selain kelemahan-kelemahan di atas, kelemahan pendekatan *Master Planning* yang banyak dianut di negara berkembang menurut Devas (1993) adalah

- a. Lebih berorientasi pada penyiapan rencana
- b. Berusaha untuk menjadi sangat komprehensif, padahal perencanaan mengandung ketidakpastian
- c. Terlalu dominannya isu spasial dan *land use* dibandingkan dengan isu sosial, ekonomi atau lingkungan
- d. Memandang negatif terhadap pertumbuhan kota sehingga harus dibatasi
- e. Hasilnya memberikan proyeksi yang tidak realistis, terutama dalam pertumbuhan penduduk
- f. Proyeksi investasi publik yang dibutuhkan cenderung tidak realistis apabila dikaitkan dengan terbatasnya sumber daya yang tersedia

- g. Terdapat batas yang tegas antara penyusunan rencana (*plan making*) dengan proses pengambilan keputusan (*decision making*), padahal sesungguhnya keduanya saling terkait
- h. Tidak ada mekanisme yang efektif sehingga sulit dilakukan pengendalian; terlalu detail, kegagalan birokrasi perizinan
- i. Pada hakikatnya produk rencana adalah rencana zoning yang kaku, rinci dan tidak terkait dengan kekuatan nyata, yaitu pihak-pihak yang berkepentingan dengan pembangunan (ekonomi, sosial, dan politik) dan sangat tidak fleksibel untuk disesuaikan dengan situasi nyata.

Meskipun banyak kelemahan, pendekatan *master planning* ini masih merupakan pendekatan yang dominan di banyak negara berkembang. Menurut Devas (1993), hal ini karena terkait dengan pelatihan profesi dan ideologi dari perencana; minat pribadi dari setiap profesi: perencana profesional, firma atau konsultan perencana, administrator; dan adanya dokumen rencana dapat memuaskan keinginan politikus dan lembaga donor, tanpa perlu mengimplementasi dokumen rencana ini.

Respon terhadap kelemahan perencanaan komprehensif adalah dengan munculnya pendekatan perencanaan struktur yang dianggap memberikan kerangka kerja yang lebih luas dan strategis untuk rencana-rencana yang bersifat lebih lokal, dan memberikan suatu pandangan baru dalam sistem perencanaan.

Perencanaan struktur cenderung melihat masalah pembangunan sosial, ekonomi dan fisik kota/kawasan perkotaan dalam lingkup yang lebih luas; menyediakan dasar yang lebih luwes dalam penyusunan rencana; mengutamakan ketentuan-ketentuan prinsipil dalam pembentukan struktur kota; besaran tidak menjadi fokus; dan harus dirinci dalam rencana yang lebih detail atau peraturan zoning.

Perencanaan tindak merupakan pendekatan perencanaan yang lebih berorientasi pada pemecahan persoalan pada tingkat lokal; menganggap partisipasi masyarakat sebagai kunci keberhasilan; memanfaatkan adaptasi pengalaman dari konteks lainnya; dan menganggap perencanaan lebih sebagai proses dari pada produk. Hal ini seperti diungkapkan (Saffier dan Mumtaz, 1983) bahwa perencanaan tindak merupakan *approach which would identify the key urban problems and situations which were amenable to immediate action and to identify those interventions which were within the*

resources and capacity of the authorities to carry out. (Saffier, 1983, Mumtaz, 1983; dalam Hamdi, N, 1997).

2. Perencanaan Strategis (Strategic Planning)

Istilah perencanaan strategis pada mulanya lebih banyak dikenal di lingkungan militer, yang berarti perencanaan operasi ke wilayah lawan yang memperhitungkan berbagai kemungkinan, keuntungan, dan kelemahannya serta mempertimbangkan kondisi real yang dimiliki, kondisi lingkungan yang ada, bahkan dengan berupaya memperhitungkan kekuatan lawan agar operasi militer dapat berhasil dengan baik. Bruton dan Hildreth (2000) menyatakan *“The origins of strategic planning can be traced to military organizations. In a war an army must determine its strengths and weakness. From this information it then determines its advantages over its adversary and, thus at what point to attack that adversary.”*

Perencanaan strategis pada dasarnya merupakan salah satu dari sekian banyak konsep perencanaan yang berkembang meskipun semula lebih populer dalam organisasi privat. Perencanaan merupakan suatu proses atau aktivitas yang berorientasi ke depan dengan memperkirakan berbagai hal agar aktivitas di masa depan tersebut dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Karena orientasinya ke masa depan, perencanaan bersifat memperkirakan dan memprediksikan (meramalkan) berdasarkan pertimbangan-pertimbangan rasional, logis, dan dapat dilaksanakan.

Pengertian perencanaan strategis antara lain adalah proses secara sistematis yang berkelanjutan dari pembuatan keputusan yang berisiko, dengan memanfaatkan sebanyak-banyaknya pengetahuan antisipatif, mengorganisasi secara sistematis usaha-usaha melaksanakan keputusan tersebut dan mengukur hasilnya melalui umpan balik yang terorganisasi dan sistematis (Lembaga Administrasi Negara).

Beberapa hal penting yang berkaitan dengan perencanaan strategis adalah sebagai berikut (Bratakusuma, 2004):

- a. merupakan proses sistematis dan berkelanjutan
- b. merupakan pembuatan keputusan yang berisiko
- c. didasarkan pada pengetahuan antisipatif dan aktivitas yang diorganisasi
- d. ada pengukuran hasil dan umpan balik.

Dalam bukunya tentang perencanaan strategis, Bryson (2001) membagi perencanaan ke dalam tiga jenis, yaitu: (1) perencanaan jangka panjang untuk

organisasi; (2) perencanaan komprehensif untuk kota/daerah (perencanaan induk); dan (3) perencanaan strategis.

Dari pembagian tersebut, Bryson membedakan perencanaan strategis dengan perencanaan jangka panjang dan perencanaan komprehensif. Perbedaan yang dikemukakan oleh Bryson sekilas tampaknya tidak begitu tepat, karena pada dasarnya perencanaan strategis juga bisa merupakan perencanaan jangka panjang dan bersifat komprehensif (menyeluruh) dengan melihat berbagai aspek yang ada di lingkungan organisasi. Secara substansi, Bryson (2001) memberikan gambaran dengan mengemukakan penjelasan mengenai perbedaannya, yaitu:

- a. Rencana strategis berfokus pada pengidentifikasian dan pemecahan isu-isu sedangkan perencanaan jangka panjang/komprehensif berfokus pada pengkhususan tujuan (*goals*) dan sasaran (*objectives*) serta menterjemahkannya ke dalam anggaran dan program kerja.
- b. Rencana strategis lebih menekankan penilaian terhadap lingkungan di luar dan di dalam organisasi, memperkirakan kecenderungan baru, diskontinuitas, dan pelbagai kejutan; sedangkan perencanaan jangka panjang cenderung menganggap bahwa kecenderungan masa kini akan berlanjut hingga masa depan. Rencana strategis lebih mendorong perubahan yang bersifat kualitatif.
- c. Rencana strategis lebih mungkin untuk mengumpulkan visi yang diidealkan dalam organisasi, “visi keberhasilan” (Taylor, 1984) dan mengusahakan bagaimana dapat tercapai daripada perencanaan jangka panjang. Renstra acap kali mencerminkan perubahan kualitatif sedangkan rencana jangka panjang biasanya merupakan eksplorasi garis lurus (linear) dari keadaan sekarang yang kerap kali diwujudkan dalam pernyataan tujuan untuk mewakili proyeksi mengenai kecenderungan yang terjadi.
- d. Rencana strategis lebih berorientasi pada tindakan (*action oriented*) dan biasanya mempertimbangkan suatu rentang masa depan yang mungkin dan terfokus pada implikasi keputusan dan tindakan masa sekarang. Rencana strategis berupaya menangkap sebanyak mungkin peluang yang terbuka bagi organisasi agar dapat menanggapi kemungkinan yang tak terduga dengan efektif. Sedangkan rencana jangka panjang cenderung mengasumsikan masa depan yang paling mungkin dan kemudian mundur guna merumuskan urutan keputusan dan tindakan yang

diperlukan sehingga terpaku pada arus tunggal dalam keputusan dan tindakannya.

Mengenai perbedaan perencanaan strategis dengan perencanaan komprehensif, Bryson (2001) mengemukakannya sebagai berikut:

- a. biasanya perencanaan strategis berfokus pada organisasi sedangkan perencanaan komprehensif berfokus pada komunitas.
- b. rencana komprehensif seringkali dipersiapkan untuk memenuhi syarat-syarat hukum yang berkaitan dengan penggunaan tanah dan manajemen pertumbuhan serta kerap kali harus dirumuskan menurut proses yang ditentukan secara hukum dengan isi yang ditentukan secara resmi; sedangkan perencanaan strategis sering dapat bertindak sebagai penghubung antara pernyataan kebijakan (*policy statements*) yang diisyaratkan secara hukum dan secara relatif kaku dengan keputusan kerja yang sesungguhnya (Kraemer, 1973; Rider, 1983; Bryson, 2001).
- c. perencanaan komunitas yang komprehensif kerap kali memiliki komponen “visi” yang substansial, yakni deskripsi yang diidealkan mengenai keadaan tempat di masa depan; sedangkan visi yang mengarahkan perencanaan strategis biasanya melibatkan aktor, tindakan, maupun tempat dan fokus bagi tindakan. Visi yang mengarahkan perencanaan komprehensif biasanya memasukkan tindakan dan tempat tetapi meninggalkan aktor sehingga menjadi tidak relevan (Bryson, 2001).

Beberapa hal yang harus diperhatikan sebagai prinsip-prinsip umum perencanaan strategis, yaitu:

- a. perencanaan strategis harus bersifat antisipatif terhadap berbagai permasalahan yang ada di masa depan dengan mempertimbangkan kondisi masa sekarang untuk mengatasinya (orientasi masa depan).
- b. perencanaan strategis harus berorientasi pada pencapaian hasil dengan visi, misi, tujuan, sasaran, dan strategi sebagai rel yang harus dijalankan secara konsisten.
- c. perencanaan strategis harus menggambarkan segala yang ingin dicapai di masa depan oleh suatu organisasi ke arah peningkatan produktivitas dan kinerja.
- d. perencanaan strategis harus memperhitungkan kemampuan internal dan kondisi eksternal.

- e. harus ada komitmen dan konsensus untuk melaksanakannya secara konsisten sebagai hasil proses pengambilan keputusan bersama.
- f. harus mencerminkan prioritas tindakan dalam upaya pencapaian hasil yang optimal.
- g. perencanaan strategis dalam prosesnya harus mempertimbangkan input-input dari *stakeholders* atau *client groups*.
- h. harus memperhitungkan aspek keuangan untuk melaksanakannya.
- i. harus dapat diukur hasilnya (*measurable*).

D. PERGESERAN PENDEKATAN DALAM PERENCANAAN KOTA

Perencanaan kota ‘tradisional’ yang berdasarkan pendekatan rasional-komprehensif mempunyai karakteristik: penekanan pada rencana jangka panjang, di mana rencana lebih merupakan produk daripada proses; penekanan pada rencana fisik, kualitas strategis yang rendah dan tidak adanya keterkaitan dengan pengguna; ternyata tidak dapat memecahkan masalah perkotaan secara mendasar. Dalam konteks ini, sebuah rencana kota biasanya hanya terbatas pada rencana tata guna lahan dan infrastruktur fisik lainnya dalam rencana detailnya namun kurang menyentuh pada proyeksi ekonomi dan elemen sosial yang terkait dengan rencana fisik tersebut.

Praktik perencanaan kota telah beberapa kali mengalami perkembangan pendekatan. Ada beberapa hal yang mendasari terjadinya perkembangan tersebut terutama karena adanya beberapa kenyataan yang terkait dengan pembangunan perkotaan secara umum yaitu:

- a. Perkembangan kota sukar dikendalikan sehingga harus direncanakan dan diakomodasikan
- b. Pengambilan keputusan dalam pembangunan kota lebih banyak dilakukan oleh perorangan atau organisasi, bukan semata-mata oleh pemerintah
- c. Keterbatasan pemerintah dalam mempengaruhi sistem kota secara efektif sehingga aspek tersebut diserahkan pada mekanisme pasar
- d. Adanya kendala keterbatasan sumber daya yang dihadapi pemerintah, baik secara nasional maupun lokal (terutama keterbatasan finansial)
- e. Kenyataan bahwa standar pelayanan sulit diterapkan pada masyarakat (isu *affordability*), menerapkan harga (*price*) pada pelayanan tersebut (isu *cost recovery*), serta cara penyediaan pelayanan tersebut dapat

- dialokasikan pada yang membutuhkan (isu *equity* dan *replicability*), sehingga pelayanan tersebut dapat dinikmati oleh kelompok tertentu.
- f. Proses perencanaan (*planning process*) bukan merupakan proses linier yang terdiri atas tahapan *Survey – Plan – Action*; melainkan suatu proses yang menerus dan berulang (*iteratif*). Rencana harus bersifat fleksibel dan seringkali inkremental (terpilah) sehingga diperlukan sistem monitoring dan umpan balik yang baik
 - g. Adanya keterbatasan kapasitas institusi dalam perencanaan dan pelaksanaan program rencana terutama dalam hal kemampuan teknis tenaga ahli dan kapasitas manajemen
 - h. Adanya keterbatasan kemampuan institusi yang berwenang dalam perencanaan untuk menerapkan *law enforcement* dalam pengawasan pembangunan karena adanya keterbatasan kapasitas administrasi dan kemauan politik, kelemahan dalam sistem perundang-undangan.
 - i. Kesadaran bahwa pendekatan inkremental seringkali lebih penting yaitu dengan cara memberdayakan masyarakat untuk membangun secara menerus sejauh tersedianya sumber daya.

Pada tahun 1994 telah diselenggarakan International Conference on Re-Appraising the Urban Planning Process as an Instrument of Sustainable Urban Development and management di Nairobi. Dalam konferensi tersebut telah diidentifikasi dan direview berbagai isu dalam kota yang mencakup:

- (1) kritik terhadap perencanaan kota ‘tradisional’;
- (2) pentingnya perencanaan kota dalam pembangunan berkelanjutan;
- (3) peningkatan penyusunan rencana secara ‘tradisional’ dan implementasinya;
- dan (4) perlunya membuat perencanaan kota lebih efektif.

Atas dasar hasil *review* terhadap berbagai isu di atas, direkomendasikan perlunya paradigma baru dalam perencanaan kota yang mencakup beberapa unsur agar perencanaan kota lebih efektif, yakni (UNCHS, 1994).

1. Partisipasi Masyarakat

Dalam kaitannya dengan partisipasi masyarakat, perencanaan kota harus memberikan kesempatan konsultasi yang ekstensif dalam semua tahapan proses perencanaan. Konsep *enabling* dan *empowerment* menjadi dua konsep kunci dalam berbagai tingkat perencanaan wilayah dan kota. Pendekatan partisipasi pada dasarnya akan: (1) mengarahkan sasaran lebih jelas bagi intervensi perencanaan; (2) mendorong rasa memiliki dan pemanfaatan

pengetahuan masyarakat secara ekstensif terhadap lingkungannya; (3) meningkatkan kepedulian melalui media dan kelompok kerja; (4) memperkuat instrumen pengelolaan perkotaan dan mendorong keterlibatan masyarakat dalam perlindungan lingkungan, pembangunan dan penyediaan pelayanan; (5) meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan.

2. Keterlibatan Seluruh Kelompok yang Berkepentingan

Proses perencanaan harus meningkatkan kordinasi dan tindakan dengan berbagai kelompok kepentingan dalam kota, mulai dari awal proses perencanaan sampai dengan implemantasi dan pemeliharaan. Kelompok kepentingan ini mencakup kepentingan yang dipengaruhi oleh proses perencanaan kota (rumah tangga, dunia usaha, kelompok masyarakat, dan pemilik lahan), yang mempunyai kepentingan untuk mengontrol implementasi (politisi, perencana, investor, dan instansi pelakasana), dan pihak yang akan berkontribusi dalam memberikan informasi dan keahlian (LSM, asosiasi pengusaha, bank, pakar akademis, dan lembaga penunjang eksternal).

3. Koordinasi Horisontal dan Vertikal

Dalam rangka menyerasikan rencana pembangunan nasional dengan rencana pembangunan daerah, dan mencapai konsensus antara keduanya, perlu ditingkatkan koordinasi antara “informasi yang berasal dari bawah dengan kepentingan lokal” dan “informasi dan kebijakan dari atas”. Pada saat yang sama, koordinasi horisontal perlu diperkuat antara perencanaan tata ruang, finansial, sektoral, sosial-ekonomi, kesejahteraan sosial, dan fungsi- fungsi dalam pengelolaan perkotaan, serta pemanfaatan lembaga-lembaga yang ada pada tingkat lingkungan.

4. Keberlanjutan

Dengan mempertimbangkan Agenda-21, perencanaan kota harus memberikan pendekatan perencanaan yang mengarahkan hasil-hasil jangka pendek dalam kerangka jangka panjang bagi pembangunan perkotaan secara berkelanjutan, antara lain melalui kebijakan pemanfaatan sumber daya wilayah kota, bentuk kota yang mengarah pada efisiensi energi, menghindari lahan yang secara lingkungan sensitif, dan penggunaan analisis dampak lingkungan dalam evaluasi proposal-proposal perencanaan.

5. Kelayakan Finansial

Rencana kota harus dipersiapkan dengan mempertimbangkan implikasi finansialnya, misalnya yang menyangkut biaya kapital dan pemeliharaan, serta potensi mekanisme *cost-recovery*. Mekanisme finansial yang inovatif perlu dipertimbangkan. Kewenangan perpajakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seperti halnya transfer antarpemerintah perlu dirasionalisasi untuk mendukung peningkatan proses perencanaan kota.

6. Subsidiaritas

Prinsip subsidiaritas adalah pengambilan keputusan pada tingkat terendah akan memaksimalkan partisipasi dan efektivitas proses perencanaan.

7. Interaksi antara Perencanaan Fisik dan Perencanaan Ekonomi

Dalam hal ini terdapat kebutuhan untuk memperjelas keterkaitan antara strategi perencanaan ekonomi dan fisik dalam proses perencanaan, terutama yang menyangkut peran perencana dalam mengarahkan kesempatan kerja dan kebutuhan pengembangan usaha kecil.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Uraikan hakikat perencanaan kota!
- 2) Uraikan perencanaan kota sebagai suatu disiplin ilmu sekaligus profesi!
- 3) Uraikan perbedaan perencanaan kota dengan manajemen perkotaan!
- 4) Sebutkan beberapa pendekatan dominan dalam praktik perencanaan kota. Uraikan salah satu dari pendekatan tersebut!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Hakikat perencanaan kota adalah intervensi (campur tangan) terhadap perkembangan kota/kawasan perkotaan yang berlangsung pesat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan kegiatan sosial-ekonomi yang menyertainya.

- 2) Sebagai suatu disiplin, perencanaan kota merupakan aktivitas merencanakan suatu ruang tertentu, dalam hal ini kawasan perkotaan, dengan mempertimbangkan semua faktor fisik-tata ruang, ekonomi, sosial-kependudukan, sosial-budaya, yang mempengaruhi kota/kawasan perkotaan. Sebagai suatu profesi, perencanaan kota telah berkembang dan pada dasarnya merupakan campuran antara teori dan praktik.
- 3) Perencanaan kota lebih menyangkutantisipasi dan penyiapan ke masa depan terutama dimensi spasial dan penggunaan lahan dari pembangunan perkotaan; sedangkan manajemen perkotaan lebih menyangkut aspek operasi pelayanan publik dengan berbagai jenis intervensi pemerintah yang akan mempengaruhi kondisi perkotaan secara luas.
- 4) Pendekatan dominan dalam praktik perencanaan kota, antara lain *rational comprehensive planning*, *disjointed incremental approach*, dan *mixscanning approach*; *advocacy planning*; dan *strategic planning*.



RANGKUMAN

Perencanaan kota pada dasarnya merupakan intervensi (campur tangan) terhadap perkembangan kota/kawasan perkotaan yang berlangsung pesat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan kegiatan sosial-ekonomi yang menyertainya. Semakin pesat pertumbuhan penduduk perkotaan sebagai implikasi pembangunan dan industrialisasi, sementara di sisi lain semakin terbatasnya lahan perkotaan serta masih belum terpenuhinya secara memadai pelayanan prasarana dan sarana perkotaan, menjadi tantangan dalam perencanaan kota.

Perencanaan kota dapat digambarkan sebagai suatu proses yang mengatur segala sesuatu sebelumnya serta memberi arahan pengendalian terhadap konsekuensi-konsekuensi dari semua tindakan yang diambil. Sebagai suatu disiplin, perencanaan kota merupakan aktivitas merencanakan suatu ruang tertentu, dalam hal ini kawasan perkotaan, dengan mempertimbangkan semua faktor fisik-tata ruang, ekonomi, sosial-kependudukan, sosial-budaya, yang mempengaruhi kota/kawasan perkotaan. Berbeda dengan manajemen perkotaan, perencanaan kota lebih menyangkutantisipasi dan penyiapan ke masa depan, terutama dimensi spasial dan penggunaan lahan dari pembangunan perkotaan; sementara manajemen perkotaan lebih menyangkut aspek operasi pelayanan publik dengan berbagai jenis intervensi pemerintah yang akan mempengaruhi kondisi perkotaan secara luas.

Sebagai suatu disiplin ilmu sekaligus profesi, perencanaan kota telah berkembang dan pada dasarnya merupakan campuran antara teori dan praktik. Dalam konteks ini telah berkembang berbagai pendekatan yang selama ini diterapkan dalam praktik perencanaan kota, baik di negara-negara maju maupun negara-negara berkembang. Beberapa pendekatan dominan dalam praktik perencanaan kota, antara lain pendekatan rasional-komprehensif, pendekatan inkremental, dan pendekatan *mixed-scanning*.

Pendekatan rasional-komprehensif didasarkan pada pertimbangan yang mencakup unsur/subsistem; dan masalah dilihat secara komprehensif, tidak terpilah. Pendekatan inkremental lebih mengutamakan pada unsur/sub sistem tertentu yang perlu diprioritaskan tanpa memperhatikan wawasan yang lebih luas dan tidak perlu penelaahan dan evaluasi alternatif rencana secara menyeluruh. Pendekatan *mixed-scanning* merupakan pendekatan perencanaan terpilah berdasarkan pertimbangan menyeluruh, yang tetap mengacu garis kebijakan umum pada tingkat yang lebih tinggi.



TES FORMATIF 3

Petunjuk: Untuk soal nomor 1 – 4, pilihlah salah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Pendekatan perencanaan terpilah berdasarkan pertimbangan menyeluruh yang tetap mengacu pada garis kebijakan umum pada tingkat yang lebih tinggi adalah definisi dari
 - A. *disjointed incremental approach*
 - B. *mixscanning approach*
 - C. *advocacy planning*
 - D. *strategic planning*

- 2) Pendekatan yang berpandangan bahwa satu badan perencanaan tidak mungkin untuk mewakili kebutuhan masyarakat yang beragam adalah definisi dari
 - A. *disjointed incremental approach*
 - B. *mixscanning approach*
 - C. *advocacy planning*
 - D. *strategic planning*

- 3) Kesulitan dalam pengendalian pertumbuhan kota terkait dengan beberapa hal sebagai berikut, *kecuali*
- meningkatnya arsitektur bangunan dan lansekap kota.
 - menurunnya optimasi pelayanan prasarana kota.
 - tidak tertibnya penggunaan ruang kota.
 - kurang optimalnya pemanfaatan lahan di perkotaan.
- 4) Perencanaan kota yang efektif bertujuan untuk menghindari beberapa hal sebagai berikut, *kecuali*
- perkembangan kota secara acak
 - penyediaan fasilitas pelayanan dan infrastruktur yang mahal
 - spekulasi tanah
 - penggunaan lahan yang mendukung kelestarian lingkungan

Petunjuk: Untuk soal 5 – 7, pilihlah:

- Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat
 - Jika pernyataan benar, alasan benar tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab-akibat
 - Jika salah satu dari pernyataan tersebut salah
 - Jika kedua pernyataan salah.
- 5) Diperlukan suatu usaha yang terencana untuk mengintervensi perkembangan kota yang terjadi secara alamiah agar tetap sesuai dengan daya dukungnya.

sebab

Tidak terbatasnya sumber daya perkotaan.

- 6) Perencanaan tata ruang akan menjadi suatu hal yang esensial untuk dilakukan.

sebab

Perencanaan tata ruang dihadapkan pada keterbatasan ruang.

- 7) Perencanaan kota akan menjadi efektif bila rencana tersebut sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan didukung dengan mekanisme pelaksanaan.

sebab

Perencanaan kota bukan hanya merupakan perencanaan fisik kota.

Petunjuk : Untuk soal 8 – 10, pilihlah :

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semuanya benar
- 8) Kepentingan publik dalam penataan ruang antara lain:
1. kesehatan, keselamatan, dan kenyamanan
 2. keindahan
 3. pengelompokan
- 9) Lingkup intervensi pemerintah dalam pembangunan perkotaan meliputi:
1. menjalankan fungsi perencanaan
 2. mengatur aktivitas yang dilakukan oleh sektor swasta yang menyangkut kepentingan umum
 3. memberikan perlindungan terhadap masyarakat/publik
- 10) Pendekatan perencanaan komprehensif di negara berkembang menunjukkan beberapa kelemahan, antara lain:
1. pendekatan bersifat dua dimensi
 2. bersifat umum
 3. kurang partisipasi masyarakat

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) C
- 2) B
- 3) A
- 4) B
- 5) D
- 6) A

Tes Formatif 2

- 1) C
- 2) B
- 3) B
- 4) B
- 5) A
- 6) C
- 7) C
- 8) C

Tes Formatif 3

- 1) C
- 2) B
- 3) B
- 4) D
- 5) C
- 6) A
- 7) A
- 8) A
- 9) C
- 10) D

Glosarium

- Pendekatan sektoral : Pendekatan dalam pengembangan wilayah yang memandang wilayah dari sudut sektor-sektor aktivitas yang berada di wilayah tersebut.
- Pendekatan spasial : Perencanaan dengan pendekatan spasial adalah perencanaan yang meletakkan rencana-rencana sektoral pada lokasi yang tepat sehingga didapat hasil yang optimum dari apa yang direncanakan pada pendekatan sektoral. Jadi, perencanaan spasial dasarnya adalah perencanaan lokasi. Perencanaan spasial sangat perlu karena suatu wilayah perkembangannya tidak merata, ada yang perkembangannya tinggi ada yang masih rendah.
- Konflik guna lahan : Kecenderungan untuk memanfaatkan sebidang lahan yang sama oleh dua atau lebih penggunaan sehingga terjadi konflik atas kepentingan penggunaan lahan lahan tersebut.
- Wilayah pengembangan atau WP : Bagian dari suatu wilayah yang mempunyai karakteristik yang hampir sama sehingga pada WP ini dapat diterapkan suatu strategi pengembangan yang sama.
- Pendekatan pengembangan dari atas : Pendekatan pengembangan dari atas adalah pendekatan pengembangan yang menyatakan bahwa seyogianya perkembangan dimulai dari wilayah terpilih (wilayah yang paling maju) dengan sektor yang terpilih pula (sektor/industri propulsif) dan dari sana perkembangan akan menjalar ke wilayah serta sektor lainnya.

- Industri propulsif : Industri yang propulsif adalah industri yang berteknologi maju dan cepat berkembang serta dapat menjalankan perkembangan ke industri lainnya.
- Pendekatan perkembangan dari bawah : Pendekatan yang menyatakan seyogianya pengembangan berjalan secara merata serta mementingkan kepentingan pemenuhan dasar (*basic need*) dulu dan sesudah itu setahap demi setahap menuju perkembangan yang lebih tinggi.
- Kebutuhan dasar : Kebutuhan dasar pokok manusia untuk dapat hidup layak yaitu pangan, sandang, dan papan. Ini adalah kebutuhan individu. Kebutuhan individu ini dapat berkembang ke kebutuhan sosial contohnya pendidikan, kesehatan, dan peribadatan.
- Pendekatan Pengembangan Ekonomi Lokal : Pendekatan yang mencoba menghilangkan kekurangan dari pendekatan pengembangan dari atas dan pendekatan pengembangan dari bawah yaitu pendekatan yang memanfaatkan dengan sebesar-besarnya potensi lokal tanpa mengabaikan pengaruh global.
- Perencanaan kota : Aktivitas/proses yang lebih menyangkut antisipasi dan penyiapan ke masa depan, terutama dimensi spasial dan penggunaan lahan dari pembangunan perkotaan
- Manajemen perkotaan : Aktivitas yang lebih menyangkut aspek operasi pelayanan publik dengan berbagai jenis intervensi pemerintah yang akan mempengaruhi kondisi perkotaan secara luas.

- Kepentingan publik** : Pernyataan yang dianggap penting oleh suatu pihak masyarakat secara umum, yang biasanya berkenaan dengan manfaat yang ingin diperoleh, atau kerugian yang ingin dihindari (kesehatan, keselamatan dan kenyamanan, kualitas lingkungan dan pemanfaatan energi pemerataan, dan keindahan)
- Rational comprehensive approach* : Pendekatan perencanaan rasional menyeluruh, yang dasar dalam pertimbangan-pertimbangan analisisnya mencakup unsur/sub-sistem; dan masalah dilihat secara komprehensif, tidak terpilah.
- Disjointed incremental approach* : Pendekatan perencanaan lebih mengutamakan pada unsur/sub-sistem tertentu yang perlu diprioritaskan tanpa memperhatikan wawasan yang lebih luas dan tidak perlu penelaahan dan evaluasi alternatif rencana secara menyeluruh.
- Mixed-scanning approach* : Pendekatan perencanaan terpilah berdasarkan pertimbangan menyeluruh, yang tetap mengacu garis kebijakan umum pada tingkat yang lebih tinggi.
- Strategic planning* : Perencanaan yang memfokuskan pada tugas-tugas strategis yang jelas dan spesifik berbeda dengan tujuan-tujuan yang luas dan tidak terfokus dari *comprehensive planning*; dengan karakteristik berorientasi tindakan, partisipatif, serta analisis terhadap lingkungan internal dan eksternal.

Daftar Pustaka

- Bendavid-val, Avrom. (1983). *Regional and Local Economic Analysis for Practitioners: New and Expanded Edition*. New York: Praeger Publisher.
- Berry, Brian J.L. (1972). *Hierarchical Diffusion: The Basis of Development Filtering and Spread in a System of Growth Centers*, in Hansen, Niles (ed), *Growth Centers in Regional Economic Development*. New York: The Free Press.
- Blakeley Edward, J. (1984). *Planning Local Economic Development, Theory and Practice*. Sage Publication.
- BPS. (2008). *Produk Regional Domestik Bruto Propinsi-Propinsi di Indonesia Menurut Lapangan Usaha, 2006-2009*. Jakarta.
- Branch, Melville C. (1983). *Comprehensive Planning: General Theory and Principles*. California: Palisades Publishers.
- Branch, Melville C. (1995). *Perencanaan Kota Komprensif, Pengantar dan Penjelasan*. Terjemahan Wibisana. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Bratakusumah, D. (2004). *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi dalam Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Bryson, J.M. (2001). *Strategic Planning for Public and non Profit Organization: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Caves, R.W. (2005). *Encyclopedia of the city*. Routledge. London.
- Charles, Gore. (1984). *Regions in Question: Space, Development Theory, and Regional Policy*. London and New York: Mathuen.
- Devas, N., C. Rakodi (eds.). (1993). *Managing Fast Growing Cities: New Approach to Urban Planning and Management in Developing World*. New York: Longman Scientific & Technical.

- Friedman, John and Douglass, Mike. (1978). *Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia*, in Lo, Fu-Chen nad Shalih, Kamal (eds), *Growth Pole Strategy and Regional Development Policy, Asian Experience and Alternative Approaches*. UNCRD and Pergamon Press
- Friedman, John and Weaver, Clyde. (1979). *Territory and Function, The Evolution of Regional Planning*. London: Edward Arnold.
- Friedman, John. (1972). *A General Theory of Polarized Development*, in Hansen, Niles, (ed.), *Growth Centers in Regional Economic Developemnt*. New York: The Free Press.
- Hall, P. (1992). *Urban and Regional Planning*. Third Edition. London: Routledge.
- Hamdi, N., G. Reinhard. (1997). *Action Planning for Cities: A Guide to Community Practice*. New York: John Wiley & sons.
- Hansen, Niles M. (1981). *Development from Above: The Centre-Down Develpomnt Paradigm*, in Stohr, W.B. and Taylor, D.R. Fraser (eds), *Development from Above or Below?* London: John Willey & sons.
- Helmsing, A.J.H. Bert. (2001). *Partnership, Meso-Institution and Learning: New Local and Regional Economic Development Initiative in Latin America*, Institute of Social Studies. Nederland: The Hague.
- Hirschman, Albert O., March. (1968). *The Strategy of Economic Development, 12th Printing*. New Haven and London: Yale University Press.
- Keeble, L. (1983). *Town Planning Made Plain*. London: Construction Press.
- Lasuen, J.R. (1972). *On Growth Poles*, in Hansen, Niles (ed), *Growth Centers in Regional Economic Developemnt*. New York: The Free Press.
- Levy, John M. (2003). *Contemporary Urban Planning*. Sixth Edition. New Jersey: Prentice Hall.
- Misra, R.P. and Natray, V.K. (1981). *India: Blending Central and Grass Roots Planning*, in Stohr, W.B. and Taylor, D.R. Fraser (eds), *Development from Above or Below?* London: John Willey & sons.

- Mitchell, B., B. Setiawan, D.H. Rahmi. (2003). *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Nemes, Gustav. (2005). *Integrated Rural Development, The Concept and its Operation*. Budapest: Magyar Tudományos Akademia Kozgazdasgrudományi Intezet.
- Nurzaman, Siti Sutriah. (1996). *Implikasi Perdagangan Bebas terhadap Usaha Mengurangi Kesenjangan Wilayah di Indonesia*. Bandung: Thesis Program Magister Program Studi Pembangunan, Program Pasca Sarjana ITB.
- Parr, John B. (1999). *Growth Pole Strategies in Regional Economic Planning: A Restropective View*, Part 2: Implementation and Outcome, in *Urban Studies*, vol. 36, no. 8
- Pemerintah Daerah Jawa Barat, 2010. *Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat no. 22 tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Barat 2009-2029*. Bandung.
- Rogerson, Christian M. (1995). *Local Economic Development Planning in Developing World*, in *Regional Dialogue*, vol. 16, no.2, Autumn 1995.
- Simth, David M. (1981). *Industrial Location, an Economic Geographical Analysis, second edition*. New York, Chichester: John Willey and Sons.
- Stohr, Walter B. (1981). *Development from Below: The Bottom-Up and Periphery Inward Development Paradigm*, in Stohr, W.B. and Taylor, D.R. Fraser (eds), *Development from Above or Below?* London: John Willey & sons.
- UNCHS. (1994). *Report of the International Conference on Re-Apppraising the Urban Planning Process as an Instrument of Sustainable Urban Development and Management*. Nairobi
- UN-Habitat. (2009). *Planning Sustainable Cities, Global Report on Human Settlements 2009*. London: Earthscan.
- Weaver, Clyde. (1981). *Development Theory and the Regional Question: A Critique of Spatial Planning and its Detractors*, in Stohr, W.B. and Taylor, D.R. Fraser (eds), *Development from Above or Below?* London: John Willey & sons.

Praktik Perencanaan Wilayah di Indonesia



PENDAHULUAN

Praktik perencanaan tata ruang wilayah dan kota di Indonesia dilakukan melalui perencanaan pembangunan daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dan perencanaan tata ruang wilayah. Perencanaan pembangunan daerah didasarkan pada Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; sementara perencanaan tata ruang wilayah didasarkan pada Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Kedua Undang-undang tersebut menjadi acuan dalam proses atau prosedur perencanaan dan produk rencana yang harus disusun dan ditetapkan sebagai bagian dari tugas pemerintah daerah.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, yang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

Untuk memahami praktik perencanaan wilayah, modul ini terdiri atas 3 kegiatan belajar. Kegiatan Belajar 1 ditujukan untuk memberikan pemahaman terhadap perencanaan pembangunan, perencanaan tata ruang dan keterkaitan antarkeduanya, dalam tataran praktik. Kegiatan Belajar ini berisi bahasan tentang sistem perencanaan pembangunan nasional yang menghasilkan rencana jangka panjang dan menengah nasional, pemahaman tentang perencanaan tata ruang, dan keterkaitan antara perencanaan pembangunan dengan perencanaan tata ruang.

Kegiatan Belajar 2 membahas proses dan produk perencanaan tata ruang wilayah dalam konteks penataan ruang, yang juga mencakup pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Kegiatan Belajar 3 membahas praktik perencanaan tata ruang di Indonesia yang dilakukan berdasarkan wilayah administratif, yaitu perencanaan tata ruang wilayah nasional, perencanaan tata ruang wilayah provinsi, perencanaan tata ruang wilayah kabupaten. Kegiatan Belajar 3 ini juga dilengkapi dengan contoh-contoh produk perencanaan tata ruang wilayah.

Dengan mempelajari Modul 6 ini para mahasiswa diharapkan dapat memahami praktik perencanaan tata ruang wilayah di Indonesia yang berlaku selama ini.

KEGIATAN BELAJAR 1

Perencanaan Pembangunan, Perencanaan Tata Ruang dan Keterkaitannya

A. SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Sistem Perencanaan Pembangunan di Indonesia diatur dalam Undang-undang No. 25/2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Undang-undang ini mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dalam Undang-undang ini ditetapkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat.

Mengacu pada Undang-undang No. 25 Tahun 2004, beberapa pengertian yang terkait dengan perencanaan pembangunan nasional adalah sebagai berikut:

1. Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.
2. Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.
3. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.
4. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), adalah dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
5. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun.
6. Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan.

7. Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi.
8. Strategi adalah langkah-langkah berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi.
9. Kebijakan adalah arah/tindakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat/Daerah untuk mencapai tujuan.
10. Program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan, menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah, menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan. Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan prinsip demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional yang disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan.

Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu dalam wilayah Negara Republik Indonesia. Perencanaan Pembangunan Nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Perencanaan Pembangunan Nasional menghasilkan tiga produk, yaitu:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP);
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM); dan
3. Rencana Pembangunan Tahunan.

RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi,

misi, dan arah pembangunan Nasional. Tujuan pembangunan jangka panjang tahun 2005-2025 adalah mewujudkan bangsa yang maju, mandiri dan adil sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Salah satu arah pengembangannya adalah mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan. Pembangunan yang merata dan berkeadilan untuk seluruh masyarakat akan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, mengurangi gangguan keamanan, serta menghapuskan potensi konflik sosial untuk mencapai Indonesia yang adil, makmur dan mandiri.

RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Di dalam RPJM Nasional 2004-2009, terdapat tiga prioritas pembangunan nasional yang terdiri dari agenda mewujudkan Indonesia yang aman dan damai, agenda mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis, dan agenda mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Masing-masing prioritas pembangunan tersebut memiliki sasaran yang berbeda. Salah satu sasaran pada agenda mewujudkan kesejahteraan masyarakat adalah berkurangnya kesenjangan antarwilayah yang tercermin dari meningkatnya peran perdesaan sebagai basis pertumbuhan ekonomi agar mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan dan meningkatkan keseimbangan pertumbuhan pembangunan antarkota-kota metropolitan, besar, menengah dan kecil dengan memperhatikan keserasian pemanfaatan ruang dan penatagunaan tanah. Hal ini mendukung rencana pembangunan pada RPJP Nasional 2005-2025.

Salah satu program pembangunan untuk menerapkan arah kebijakan pengurangan ketimpangan pembangunan di RPJM Nasional 2005-2009 adalah program penataan ruang nasional. Rencana tata ruang merupakan pedoman kebijakan untuk pembangunan antarsektor maupun lintas wilayah agar pemanfaatan ruang dapat sinergis dan berkelanjutan. RTRWN telah menerapkan norma-norma *spatial* pemanfaatan ruang nasional. RTRWN ini kemudian dijabarkan dalam RTRW Pulau bagi semua pulau besar/kepulauan

di Indonesia. Muatan RTRW Pulau sama dengan muatan RTRWN tetapi dengan lingkup wilayah administrasi yang berbeda. RTRWN dan RTRWP kemudian dijabarkan ke dalam RTRW Provinsi dan Kabupaten/Kota. Rencana Kerja Pembangunan (RKP) merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Setiap daerah memiliki rencana pembangunan yang strukturnya sama dengan sistem perencanaan pembangunan nasional tetapi lingkup pembangunannya berbeda. Masing-masing rencana pembangunan daerah harus mengacu pada sistem rencana pembangunan nasional. Rencana pembangunan daerah berisi penjabaran visi, misi, dan arahan pembangunan daerah. Lembaga/kementerian negara juga memiliki rencana pembangunan jangka menengah begitu pun satuan kerja perangkat daerah yang semuanya mengacu pada sistem perencanaan pembangunan nasional. Masing-masing rencana pembangunan lembaga/kementerian serta satuan kerja perangkat daerah berisi visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga serta fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah dengan berpedoman pada RPJM Nasional dan RPJM Daerah serta bersifat indikatif.

Ditinjau dari prosesnya, sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu: politik; teknokratik; partisipatif; atas-bawah (*top-down*); dan bawah-atas (*bottom-up*).

Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah bagian dari proses penyusunan rencana karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/ Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah. Perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.

Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Sedangkan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa.

Mengacu pada Undang-undang No. 25 tahun 2004, proses perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yang diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk suatu siklus perencanaan yang utuh, yakni:

1. Penyusunan Rencana

Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yaitu terdiri dari 4 (empat) langkah: (1) penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur; (2) instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan; (3) melibatkan masyarakat (*stakeholders*) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan; serta (4) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

2. Penetapan Rencana

Tahap ini menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Rencana pembangunan jangka panjang (RPJP) Nasional ditetapkan sebagai Undang-undang, RPJPD ditetapkan sebagai Peraturan Daerah; rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) Nasional ditetapkan sebagai Peraturan Presiden; RPJMD ditetapkan sebagai peraturan daerah dan rencana pembangunan tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/ Kepala Daerah.

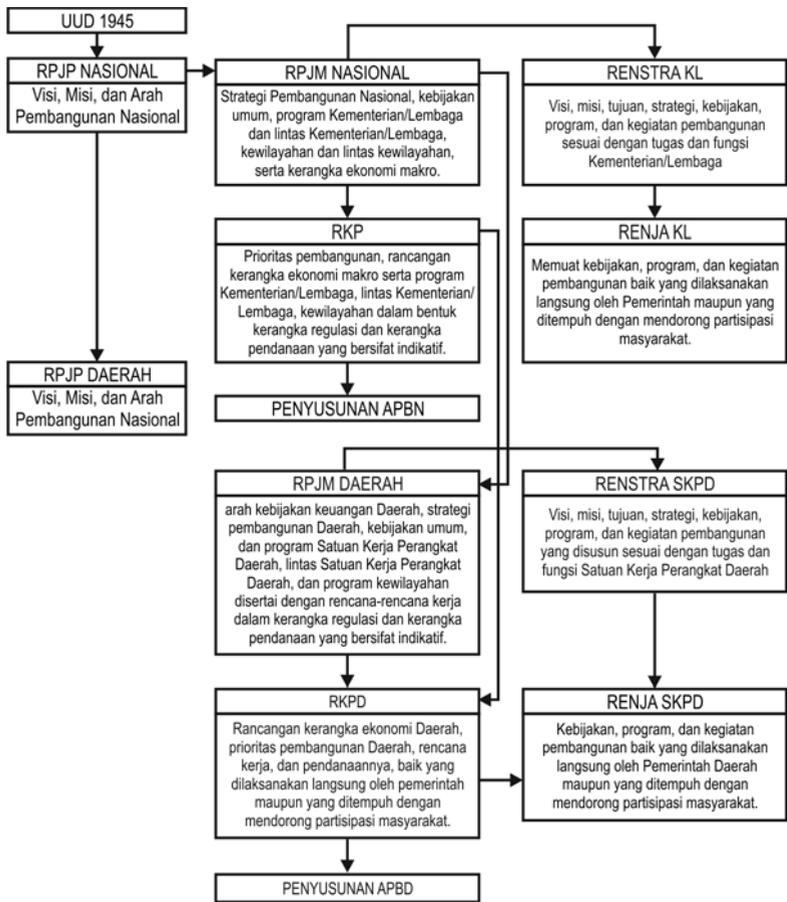
3. Pengendalian pelaksanaan rencana

Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya, Menteri/Kepala Bappeda menghimpun

dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

4. Evaluasi pelaksanaan rencana.

Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan, dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*result*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Dalam rangka perencanaan pembangunan, setiap Kementerian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang terkait dengan fungsi dan tanggung jawabnya. Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, Kementerian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.



Gambar 6.1.
Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Berdasarkan Undang-undang 25 Tahun 2004

Tabel 6.1
Produk Perencanaan Pembangunan

RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG		
Cakupan	Penyusun	Legalisasi
Nasional	Menteri	Undang-undang
Daerah	Bappeda	Peraturan Daerah
RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH		
Cakupan	Penyusun	Legalisasi
Nasional	Menteri	Peraturan Presiden
Daerah	Bappeda	Peraturan Kepala Daerah
Kementerian/Lembaga	Pimpinan Kementerian/Lembaga	Peraturan Pimpinan Kementerian/Lembaga
Satuan Kerja Perangkat Daerah	Satuan Kerja Perangkat Daerah	Peraturan Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah
RENCANA PEMBANGUNAN TAHUNAN		
Cakupan	Penyusun	Legalisasi
Nasional	Menteri	Peraturan Presiden
Daerah	Bappeda	Peraturan Kepala Daerah
Kementerian/Lembaga	Kementerian/Lembaga	-
Satuan Kerja Perangkat Daerah	Satuan Kerja Perangkat Daerah	-

B. PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DALAM SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Dalam bahasan ini pengertian daerah yang dimaksud dalam perencanaan pembangunan adalah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan paradigma pendekatan dalam perencanaan pembangunan nasional yang telah dilakukan di Indonesia pada dasarnya merupakan upaya untuk menata kembali dan mengedepankan penyusunan perencanaan pembangunan nasional secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan, serta menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Di antara perubahan tersebut, dalam konteks ruang lingkup perencanaan pembangunan diamanatkan mengenai keterpaduan penyusunan

perencanaan pembangunan nasional dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Perencanaan pembangunan nasional (dan daerah) akan menghasilkan rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana pembangunan tahunan. Perubahan tersebut juga telah melahirkan kewajiban bagi daerah dalam penyusunan rencana pembangunan dalam kerangka sistem perencanaan pembangunan nasional, sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 25 Tahun 2004 yang menyebutkan perencanaan pembangunan daerah disusun oleh pemerintahan daerah provinsi, dan kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.

Perencanaan pembangunan daerah disusun secara berjangka, meliputi:

1. Rencana Pembangunan Jangka panjang (RPJP) daerah, dengan jangka waktu 20 tahun yang memuat visi, misi dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada RPJP Nasional;
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) daerah untuk jangka waktu 5 tahun, yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP daerah dengan memperhatikan RPJP Nasional. RPJM daerah memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif;
3. Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu 1 tahun, yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat, dengan mengacu pada rencana kerja pemerintah.

Ditinjau berdasarkan prosesnya, penyusunan Rencana Pembangunan Daerah (RPJP dan RPJM) dilakukan melalui empat pendekatan mendasar dalam suatu rangkaian perencanaan, yaitu:

1. Pendekatan Politik, yaitu memandang bahwa pemilihan Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang

ditawarkan masing-masing calon Kepala Daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah.

2. Pendekatan Teknokratik, yaitu dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.
3. Pendekatan Partisipatif, yaitu dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.
4. Pendekatan Atas-Bawah (Top-Down) dan Bawah Atas (Bottom Up), yaitu dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah merupakan tujuan dibentuknya pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota sesuai Undang-undang tentang Pembentukan Daerah dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu arah pembangunan Nasional pada RPJP Nasional bagi provinsi, dan arah pembangunan daerah pada RPJP Daerah Provinsi bagi kabupaten/kota sesuai kondisi dan karakteristik daerah.

Mengacu pada Undang-undang No. 25 Tahun 2004, telah ditetapkan tata cara atau prosedur penyusunan RPJP dan RPJM Daerah (Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 050/2020/SJ Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan RPJP Daerah dan RPJM Daerah). Dalam hal ini tahapannya adalah sebagai berikut:

1. Tahapan Penyiapan Rancangan RPJP Daerah

Penyiapan rancangan RPJP Daerah untuk mendapatkan gambaran awal dari visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang merupakan tanggung jawab Kepala Bappeda, dan selanjutnya menjadi bahan bahasan dalam Musrenbang Jangka Panjang daerah. Rancangan RPJP Daerah dimaksud dilampiri dengan hasil analisis yang menggambarkan kondisi umum daerah dalam periode perencanaan 20 tahun kedepan, sebagai bahan masukan bagi para pemangku kepentingan (*stakeholders*) pembangunan

dalam merumuskan dan menyepakati visi, misi, dan arah pembangunan daerah.

2. Tahap Penyelenggaraan Musrenbang Jangka Panjang Daerah
Musrenbang Jangka Panjang Daerah merupakan forum konsultasi dengan para pemangku-kepentingan pembangunan untuk membahas rancangan visi, misi dan arah pembangunan yang telah disusun, dibawah koordinasi Kepala Bappeda; serta mendapatkan komitmen para pemangku-kepentingan pembangunan yang menjadi bahan masukan dalam penyempurnaan rancangan RPJP Daerah.
3. Tahap Penyusunan rancangan akhir RPJP Daerah
Penyusunan rancangan akhir RPJP Daerah merupakan tanggung jawab Kepala Bappeda, dengan bahan masukan utama hasil kesepakatan Musrenbang Jangka Panjang Daerah. Rancangan akhir ini disampaikan kepada Kepala Daerah, dan selanjutnya diproses untuk ditetapkan dalam Peraturan Daerah.
4. Tahap Penetapan Peraturan Daerah tentang RPJP Daerah
Untuk memenuhi perundang-undangan yang berlaku, maka RPJP Daerah provinsi/kabupaten-kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah selambatnya 3 (tiga) bulan setelah penetapan RPJP Nasional. Penetapan Peraturan Daerah tentang RPJP Daerah kabupaten/kota dilakukan, selambatnya 3 (tiga) bulan setelah penetapan RPJP Daerah provinsi. Dengan demikian RPJP Daerah merupakan dokumen perencanaan jangka panjang daerah yang menjadi pedoman dalam penyusunan RPJM Daerah.

C. PERENCANAAN TATA RUANG DAN KAITANNYA DENGAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN

Rencana tata ruang wilayah disusun dengan memperhatikan dinamika pembangunan yang berkembang, antara lain tantangan globalisasi, otonomi dan aspirasi daerah, keseimbangan perkembangan antara Kawasan Barat Indonesia dengan Kawasan Timur Indonesia, kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana, dampak pemanasan global, pengembangan potensi kelautan dan pesisir, pemanfaatan ruang kota pantai, penanganan kawasan perbatasan negara, dan peran teknologi dalam memanfaatkan ruang. Untuk mengantisipasi dinamika pembangunan tersebut, upaya pembangunan nasional juga harus ditingkatkan

melalui perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang lebih baik agar seluruh pikiran dan sumber daya dapat diarahkan secara berhasil guna dan berdaya guna. Salah satu hal penting yang dibutuhkan untuk mencapai maksud tersebut adalah peningkatan keterpaduan dan keserasian pembangunan di segala bidang pembangunan, yang secara spasial dirumuskan dalam rencana tata ruang wilayah.

Pembangunan nasional yang dilaksanakan memiliki pengaruh terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat, salah satunya adalah pembangunan wilayah dan tata ruang. Pengaruh tersebut tidak hanya memberikan kemajuan tetapi masih terdapat masalah yang belum diselesaikan yang seharusnya membutuhkan penyelesaian. Pembangunan yang dilaksanakan pada umumnya tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang sudah dibuat sehingga menyebabkan krisis tata ruang. Krisis ini juga didukung oleh pembangunan yang tidak mempertimbangkan keberlanjutan dan daya dukung lingkungan dan keadaan suatu wilayah yang rentan terhadap bencana. Sumber daya alam sebagai potensi pembangunan dieksploitasi secara berlebihan untuk memperoleh keuntungan jangka pendek yang dapat menyebabkan penurunan kualitas lingkungan dan mengurangi kuantitas sumber daya alam serta menambah kerentanan wilayah terhadap bencana antropogenik. Seharusnya sumber daya alam dan lingkungan hidup memiliki peran ganda sebagai penopang sistem kehidupan dan modal pembangunan yang dapat diolah dengan menggunakan ilmu pengetahuan dan teknologi yang tinggi sehingga dapat menyediakan kebutuhan manusia secara optimal.

Tidak hanya penurunan kuantitas dan kualitas sumber daya alam dan lingkungan yang disebabkan oleh buruknya penyelenggaraan rencana tata ruang tetapi juga terjadi konflik pemanfaatan ruang yang merupakan aplikasi dari penataan ruang. Contohnya, konflik antara kehutanan dan pertambangan. Hal ini terjadi karena rendahnya kualitas rencana tata ruang yang telah dibuat, sumber daya manusia yang bergerak di bidang penataan ruang tidak memiliki kompetensi andal dan lemahnya penegakan hukum dalam hal pengendalian pemanfaatan ruang.

Pembangunan wilayah yang tidak terkendali menyebabkan kesenjangan urbanisasi yang menjadi daya tarik bagi penduduk untuk melakukan perpindahan ke kota-kota yang memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi tinggi. Hal ini menyebabkan kota-kota kecil dan menengah mengalami pertumbuhan lambat bahkan cenderung tertinggal. Perkembangan ini akan memberikan dampak negatif baik bagi kota besar maupun kota kecil

menengah yang cenderung ditinggalkan oleh penduduk produktif, khususnya bagi masyarakat yang tinggal di perdesaan. Dampak negatif yang ditimbulkan terhadap kota besar adalah konversi guna lahan pertanian ke nonpertanian semakin meningkat seiring dengan peningkatan jumlah dan kegiatan penduduk, seperti kawasan perdagangan, permukiman, dan industri. Hal ini menyebabkan menurunnya kualitas lingkungan fisik akibat terjadinya kerusakan lingkungan hidup dan timbulnya polusi dari kegiatan penduduk. Karena terjadinya lonjakan penduduk baik itu karena pertumbuhan alami maupun arus migrasi yang besar menyebabkan permasalahan penyediaan fasilitas pelayanan kota sehingga pertumbuhan kota semakin tidak terarah dan menjadi beban bagi kota inti. Sedangkan dampak negatif bagi wilayah lain adalah tidak meratanya penyebaran penduduk karena terjadinya konsentrasi penduduk di satu wilayah. Hal ini menyebabkan tidak optimalnya pelayanan kota dalam memfasilitasi kebutuhan penduduknya.

Keseluruhan dampak negatif di atas dapat ditanggulangi dengan penataan ruang yang teratur yang mempertimbangkan segala aspek kehidupan manusia, pemanfaatan ruang agar lingkungan dan pembangunan dapat saling menyokong, serta pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah dibuat. Rencana tata ruang yang telah dibuat menjadi tanggung jawab bersama untuk menaatinya karena rencana tata ruang memiliki payung hukum yang kuat untuk memberikan sanksi bagi masyarakat yang melanggar aturan tersebut. Rencana tata ruang merupakan pedoman dalam penyusunan rencana pembangunan yang saling terhubung satu sama lain.

Pengaturan tata ruang merupakan tantangan di masa mendatang yang harus diselesaikan untuk mengurangi krisis tata ruang yang telah terjadi. Oleh sebab itu, dibutuhkan sinkronisasi di antara ketiga elemen penataan ruang. Selain itu, penataan ruang juga harus didukung dengan regulasi tata ruang yang tidak saling bertentangan antarsektor dan tetap memperhatikan dan mempertimbangkan keberlanjutan dan daya dukung lingkungan dan aspek kebencanaan.

Pengurangan kesenjangan pembangunan wilayah harus dilakukan dan tidak hanya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tetapi juga menjaga stabilitas dan kesatuan nasional. Tujuan utama dari pengurangan kesenjangan pembangunan ini adalah mengurangi kesenjangan kesejahteraan masyarakat yang ada di kota besar dan kota kecil menengah lainnya. Pengembangan wilayah yang tercantum dalam arah pembangunan

jangka panjang tahun 2005-2025 diselenggarakan dengan memperhatikan potensi dan peluang keunggulan sumber daya darat dan laut di setiap wilayah, serta memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan daya dukung lingkungan. Tujuan utama pengembangan wilayah adalah peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat serta pemerataannya. Pelaksanaan pengembangan wilayah tersebut dilakukan secara terencana dan terintegrasi dengan semua rencana pembangunan sektor dan bidang. Rencana pembangunan dijabarkan dan disinkronkan dengan rencana tata ruang yang konsisten, baik materi maupun jangka waktunya. Rencana tata ruang digunakan sebagai acuan kebijakan spasial bagi pembangunan di setiap sektor, lintas sektor, maupun wilayah agar pemanfaatan ruang dapat sinergis, serasi, dan berkelanjutan. Rencana tata ruang disusun secara hierarki dalam rangka mengoptimalkan pemanfaatan ruang melalui peningkatan kompetensi sumber daya manusia dan kelembagaan di bidang penataan ruang, peningkatan kualitas rencana tata ruang, dan peningkatan efektivitas penerapan dan penegakan hukum dalam perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Keterkaitan antara perencanaan pembangunan nasional dengan perencanaan tata ruang juga dapat dilihat dari program penataan ruang nasional yang terdapat pada RPJM Nasional 2005-2009. Dalam rangka pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang, program ini bertujuan untuk menyerasikan peraturan penataan ruang dengan peraturan lain yang terkait, melakukan harmonisasi pembangunan penataan ruang antarwilayah dan antarnegara dan penetapan kawasan prioritas pembangunan nasional, mengendalikan pemanfaatan ruang yang efektif dengan menerapkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan keseimbangan pembangunan antarfungsi, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang, serta mewujudkan sistem kelembagaan penataan ruang yang dapat meningkatkan koordinasi dan konsultasi antarpihak.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan perbedaan antara sistem perencanaan pembangunan nasional dan sistem penataan ruang!
- 2) Jelaskan tahapan dalam proses perencanaan pembangunan!
- 3) Jelaskan lima pendekatan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat. Sedangkan penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, yang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.
- 2) Proses perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yang diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk suatu siklus perencanaan yang utuh, yaitu: penyusunan rencana, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan, dan evaluasi pelaksanaan.
- 3) Ditinjau dari prosesnya, sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu: politik; teknokratik; partisipatif; atas-bawah (*top-down*); dan bawah-atas (*bottom-up*).



RANGKUMAN

Keterkaitan antara perencanaan pembangunan nasional dengan perencanaan tata ruang tertuang pada program pembangunan nasional yang berpedoman dari rencana tata ruang yang saling mendukung satu sama lain, seperti yang terdapat pada tujuan pengembangan wilayah pada RPJM Nasional 2005-2025 dan program pembangunan kesejahteraan masyarakat pada RPJM Nasional 2005-2009. Perencanaan pembangunan dibuat dengan berpedoman pada rencana tata ruang yang berada di masing-masing wilayah administrasi. Pembangunan menjadi alat aplikasi dari pemanfaatan ruang yang terdapat di dalam sistem penataan ruang. Pembangunan yang menghasilkan dampak negatif salah satunya karena rencana tata ruang yang buruk sehingga terjadi ketimpangan pembangunan wilayah yang hanya berpusat pada kota inti yang memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dibanding kota kecil dan menengah. Oleh sebab itu, dengan adanya pengendalian pemanfaatan ruang yang terdapat di dalam rencana tata ruang dan memuat sanksi bagi pihak yang melanggar aturan yang sudah ditetapkan dapat menjadi alat penegakan hukum penataan ruang agar rencana tata ruang dapat terlaksana sesuai dengan rencana.



TES FORMATIF 1

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Tahapan yang dilalui dalam penyusunan RPJM Nasional adalah
 - A. penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, Musrenbang, penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan
 - B. penyiapan rancangan rencana kerja, penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan
 - C. penyiapan rancangan rencana kerja, Musrenbang, penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan
 - D. penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, penyiapan rancangan rencana kerja, Musrenbang, penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan

- 2) Yang termasuk dalam produk Perencanaan Pembangunan Nasional di tingkat Kementerian atau Lembaga adalah
 - A. RPJM Kementerian/Lembaga, RPJP Kementerian/Lembaga, RKP Kementerian/Lembaga
 - B. Renstra Kementerian/Lembaga, Renja Kementerian/Lembaga
 - C. Renstra SKPD, Renja Kementerian/Lembaga
 - D. Renstra SKPD, RKPD

- 3) Pilihlah salah satu pernyataan yang paling tepat di bawah ini.
 - A. Penyusunan rencana pembangunan merupakan produk hukum yang mengikat semua pihak dalam pelaksanaannya
 - B. Penetapan rencana pembangunan merupakan kegiatan menyiapkan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh dan terukur
 - C. Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan adalah kegiatan yang menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana
 - D. Evaluasi pelaksanaan rencana merupakan kegiatan yang menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana

Petunjuk: Untuk soal 4-6 pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat.
 - B. Jika pernyataan benar, alasan benar tetapi keduanya tidak menunjukkan sebab-akibat
 - C. Jika salah satu dari pernyataan itu salah
 - D. Jika kedua pernyataan salah.
-
- 4) Dalam perencanaan tata ruang dibutuhkan pengendalian pemanfaatan ruang

sebab

Pemanfaatan ruang harus sesuai dengan rencana tata ruang yang telah dibuat

- 5) Krisis tata ruang membuat sumber daya tereksplorasi secara besar-besaran untuk memperoleh keuntungan dengan cara singkat
sebab

Pembangunan dilaksanakan tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang sudah dibuat dan tidak mempertimbangkan keberlanjutan, daya dukung dan daya tampung lingkungan

- 6) Salah satu dampak pembangunan wilayah adalah terjadinya disparitas ekonomi
sebab

Urbanisasi merupakan dampak yang timbul karena masyarakat ingin memperoleh tingkat perekonomian yang lebih tinggi

Petunjuk: Untuk soal 7-8, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semua benar
- 7) Rencana pembangunan yang dirancang oleh Kepala Bappeda melalui kegiatan Musyawarah Perencanaan Pembangunan adalah
1. RPJM Nasional
 2. RPJM Daerah
 3. RKPD Daerah
- 8) Yang termasuk dalam elemen penataan ruang adalah
1. Rencana tata ruang
 2. Evaluasi pelaksanaan rencana
 3. Pengendalian pemanfaatan ruang

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Perencanaan Tata Ruang Wilayah dalam Konteks Penataan Ruang

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Mengacu pada Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan. Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan terwujudnya:

1. keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
2. keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
3. perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Bagian ini membahas lingkup penataan ruang wilayah yang mencakup perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, sebagai dasar untuk memahami praktik perencanaan tata ruang wilayah yang selama ini berlaku di Indonesia.

A. LINGKUP PENATAAN RUANG

Sebelum membahas tentang lingkup penataan ruang, perlu adanya pemahaman yang sama terhadap beberapa pengertian dasar yang terkait dengan ruang, tata ruang, dan penataan ruang sebagai berikut:

1. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.
2. Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.
3. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

4. Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.
5. Pengaturan penataan ruang adalah upaya pembentukan landasan hukum bagi Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam penataan ruang.
6. Pembinaan penataan ruang adalah upaya untuk meningkatkan kinerja penataan ruang yang diselenggarakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.
7. Pelaksanaan penataan ruang adalah upaya pencapaian tujuan penataan ruang melalui pelaksanaan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
8. Pengawasan penataan ruang adalah upaya agar penyelenggaraan penataan ruang dapat diwujudkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
9. Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.
10. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.
11. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.
12. Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional.
13. Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang, yang atas rencana struktur ruang dan rencana pola ruang.

Penataan ruang, sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan sehingga tidak terjadi pemborosan pemanfaatan ruang dan tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.

Penataan ruang didasarkan pada karakteristik, daya dukung, dan daya tampung lingkungan, serta didukung oleh teknologi yang sesuai sehingga dapat meningkatkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan subsistem. Hal itu berarti akan dapat meningkatkan kualitas ruang yang ada. Pengelolaan subsistem yang satu berpengaruh pada subsistem yang lain dan pada akhirnya dapat mempengaruhi sistem wilayah ruang nasional sehingga secara keseluruhan, pengaturan penataan ruang menuntut dikembangkannya suatu sistem keterpaduan sebagai ciri utama. Hal itu berarti perlu adanya suatu kebijakan nasional tentang penataan ruang yang dapat memadukan berbagai kebijakan pemanfaatan ruang. Seiring dengan maksud tersebut, pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan, baik oleh Pemerintah, pemerintah daerah, maupun masyarakat, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pemanfaatan ruang oleh siapa pun tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang.

Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Dalam hal ini yang dimaksud dengan “aman” adalah situasi masyarakat dapat menjalankan aktivitas kehidupannya dengan terlindungi dari berbagai ancaman; “nyaman” adalah keadaan masyarakat dapat mengartikulasikan nilai sosial budaya dan fungsinya dalam suasana yang tenang dan damai; “produktif” adalah proses produksi dan distribusi berjalan secara efisien sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat, sekaligus meningkatkan daya saing; serta “berkelanjutan” adalah kondisi kualitas lingkungan fisik dapat dipertahankan bahkan dapat ditingkatkan, termasuk pula antisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah habisnya sumber daya alam tak terbarukan.

Dengan tujuan tersebut, diharapkan dapat terwujud keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan yang menunjang kehidupan manusia dan segala kegiatannya, terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia yang dapat mengolah segala sumber daya dengan optimal sehingga tidak meninggalkan beban negatif bagi generasi mendatang untuk mengolahnya serta terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Penataan ruang tidak dapat dilepaskan dari lingkungan sebagai penopang segala sendi kehidupan di bumi. Penataan ruang harus seiring dengan

peningkatan kualitas lingkungan agar penataan ruang tidak menyebabkan kerusakan lingkungan yang berdampak pada kehidupan manusia. Berkembangnya isu lingkungan yang sekarang tidak hanya menjadi isu lokal tetapi mendapat perhatian masyarakat dunia telah mengubah paradigma masyarakat dan pemangku kepentingan dalam merencanakan dan melaksanakan penataan ruang. Lingkungan tidak bisa lagi dijadikan sebagai sistem atau ruang yang hanya dianggap sebagai pendukung tetapi lingkungan menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari ruang yang direncanakan. Lingkungan memiliki nilai yang sangat mahal jika telah rusak karena membutuhkan waktu yang lama untuk dapat ke keadaan semula. Oleh sebab itu, penataan ruang dan lingkungan menjadi satu kesatuan yang saling mendukung satu sama lain.

B. KLASIFIKASI PENATAAN RUANG

Penataan ruang dapat diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan yaitu sebagai berikut:

1. Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan. Sistem wilayah adalah struktur ruang dan pola ruang yang mempunyai jangkauan pelayanan pada tingkat wilayah. Sistem internal perkotaan adalah struktur ruang dan pola ruang yang mempunyai jangkauan pelayanan pada tingkat internal perkotaan.
2. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya. Dalam hal ini pengertian kawasan adalah wilayah yang memiliki fungsi utama lindung atau budi daya. Untuk maksud penataan ruang suatu wilayah akan terdiri atas kawasan lindung sebagai wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan; dan kawasan budi daya sebagai wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan.
3. Penataan ruang berdasarkan wilayah administratif terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.

4. Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan perdesaan. Kawasan perdesaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Di luar kawasan perdesaan, kawasan perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
5. Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota. Dalam hal ini kawasan strategis nasional adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia. Kawasan strategis provinsi adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup provinsi terhadap ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan. Kawasan strategis kabupaten/kota adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup kabupaten/kota terhadap ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan.

Dalam penyelenggaraannya, penataan ruang wilayah harus memperhatikan berbagai potensi yang ada di Indonesia termasuk keadaan fisik Negara Indonesia yang rentan terhadap bencana. Penataan ruang harus mempertimbangkan kawasan-kawasan Indonesia yang rentan terhadap bencana alam dan mereduksi bencana antropogenik yang disebabkan oleh manusia. Bencana antropogenik ini memiliki efek yang tidak kalah hebatnya dibanding dengan bencana alam alami karena semua kegiatan manusia dan limbah yang dihasilkan dapat mempengaruhi kualitas lingkungan sehingga lingkungan tidak dapat lagi mengasimilasi limbah yang dihasilkan oleh manusia dan tidak dapat memenuhi kebutuhan manusia.

Negara melaksanakan penataan ruang untuk kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh

seorang Menteri. Pengaturan penataan ruang dilakukan melalui penetapan ketentuan peraturan perundang-undangan bidang penataan ruang termasuk pedoman bidang penataan ruang.

Penyelenggaraan penataan ruang yang dilakukan oleh pemerintah di berbagai tingkatan wilayah administrasi melibatkan peran serta masyarakat. Peran masyarakat ini dapat diimplementasikan melalui partisipasi dari berbagai lingkup penataan ruang, baik itu partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang hingga partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Di samping ikut berpartisipasi, masyarakat juga harus menaati rencana tata ruang yang telah disepakati bersama, memanfaatkan ruang sesuai dengan izin yang berlaku, mematuhi ketentuan yang terdapat di dalam izin pemanfaatan ruang dan tidak menghambat akses ke berbagai fasilitas yang ditetapkan sebagai milik umum menurut peraturan perundang-undangan.

C. PERENCANAAN TATA RUANG

Perencanaan tata ruang merupakan proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang. Hasil perencanaan tata ruang adalah rencana tata ruang, yang terdiri atas rencana struktur ruang dan rencana pola ruang. Dalam hal ini struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedangkan pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

Perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Rencana umum tata ruang secara berhierarki berdasarkan pendekatan wilayah administratif terdiri atas Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota.

Rencana rinci tata ruang terdiri atas rencana tata ruang pulau/kepulauan dan rencana tata ruang kawasan strategis nasional, rencana tata ruang kawasan strategis provinsi, rencana detail tata ruang kabupaten/kota dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota. Rencana rinci tata ruang disusun berdasarkan pendekatan nilai strategis kawasan dan/atau

kegiatan kawasan dengan muatan substansi yang dapat mencakup hingga penetapan blok dan subblok peruntukan. Rencana rinci tata ruang merupakan turunan dari rencana umum tata ruang yang lebih bersifat operasional. Sedangkan rencana detail tata ruang pada rencana rinci tata ruang dijadikan sebagai dasar bagi penyusunan peraturan zonasi. Peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok/zona peruntukan yang penetapan zonanya dalam rencana rinci tata ruang. Rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota dan peraturan zonasi yang melengkapi rencana rinci tersebut menjadi salah satu dasar dalam pengendalian pemanfaatan ruang sehingga pemanfaatan ruang dapat dilakukan sesuai dengan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang.

Muatan rencana tata ruang mencakup rencana struktur dan rencana pola ruang. Rencana struktur ruang meliputi rencana pusat permukiman dan rencana sistem jaringan prasarana.

Rencana pola ruang meliputi peruntukan kawasan lindung dan kawasan budidaya. Kawasan lindung sebagai wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan, meliputi:

1. Kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya, antara lain, kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, dan kawasan resapan air;
2. Kawasan perlindungan setempat, antara lain, sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, dan kawasan sekitar mata air;
3. Kawasan suaka alam dan cagar budaya, antara lain, kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam, cagar alam, suaka margasatwa, serta kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan;
4. Kawasan rawan bencana alam, antara lain, kawasan rawan letusan gunung berapi, kawasan rawan gempa bumi, kawasan rawan tanah longsor, kawasan rawan gelombang pasang, dan kawasan rawan banjir; dan
5. Kawasan lindung lainnya, misalnya taman buru, cagar biosfer, kawasan perlindungan plasma nutfah, kawasan pengungsian satwa, dan terumbu karang.

Kawasan budi daya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan. Dalam hal ini kawasan budi daya mencakup kawasan peruntukan hutan produksi, kawasan peruntukan hutan rakyat, kawasan peruntukan pertanian, kawasan peruntukan perikanan, kawasan peruntukan pertambangan, kawasan peruntukan permukiman, kawasan peruntukan industri, kawasan peruntukan pariwisata, kawasan tempat beribadah, kawasan pendidikan, dan kawasan pertahanan keamanan.

Rencana tata ruang yang sudah ditetapkan dapat ditinjau kembali dalam pelaksanaannya. Peninjauan kembali rencana tata ruang merupakan upaya untuk melihat kesesuaian antara rencana tata ruang dan kebutuhan pembangunan yang memperhatikan perkembangan lingkungan strategis dan dinamika internal, serta pelaksanaan pemanfaatan ruang. Peninjauan kembali rencana tata ruang dapat menghasilkan rekomendasi berupa rencana tata ruang yang ada dapat tetap berlaku sesuai dengan masa berlakunya atau rencana tata ruang yang ada perlu direvisi. Apabila peninjauan kembali rencana tata ruang menghasilkan rekomendasi, revisi rencana tata ruang dilaksanakan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Rencana tata ruang disusun untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun dengan visi yang lebih jauh ke depan yang merupakan matra spasial dari rencana pembangunan jangka panjang. Apabila jangka waktu 20 (dua puluh) tahun rencana tata ruang berakhir, dalam penyusunan rencana tata ruang yang baru, hak yang telah dimiliki orang yang jangka waktunya melebihi jangka waktu rencana tata ruang tetap diakui.

D. PEMANFAATAN RUANG

Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Pemanfaatan ruang dapat dilaksanakan baik dengan pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi. Pemanfaatan ruang secara vertikal dan pemanfaatan ruang di dalam bumi dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan ruang dalam menampung kegiatan secara lebih intensif. Contoh pemanfaatan ruang secara vertikal misalnya berupa bangunan bertingkat, baik di atas tanah maupun di dalam bumi. Sementara itu, pemanfaatan ruang

lainnya di dalam bumi, antara lain, untuk jaringan utilitas seperti jaringan transmisi listrik, jaringan telekomunikasi, jaringan pipa air bersih, dan jaringan gas, dan jaringan kereta api maupun jaringan jalan bawah tanah.

Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dan dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain. Hal yang dimaksud dengan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain, antara lain, adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain melalui pengaturan yang terkait dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Dalam penatagunaan air, dikembangkan pola pengelolaan daerah aliran sungai (DAS) yang melibatkan 2 atau lebih wilayah administrasi provinsi dan kabupaten/kota serta untuk menghindari konflik antardaerah hulu dan hilir.

Dalam rangka pengembangan penatagunaan diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain. Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah. Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya.

Kegiatan penyusunan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain meliputi:

1. penyajian neraca perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya air, udara, dan sumber daya alam lain pada rencana tata ruang wilayah;
2. penyajian neraca kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya air, udara, dan sumber daya alam lain pada rencana tata ruang wilayah; dan

3. penyajian ketersediaan tanah, sumber daya air, udara, dan sumber daya alam lain dan penetapan prioritas penyediaannya pada rencana tata ruang wilayah.

Pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya. Penyusunan program pemanfaatan ruang dilakukan berdasarkan indikasi program yang tertuang dalam rencana tata ruang dengan dilengkapi perkiraan pembiayaan. Program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya termasuk penjabaran dari indikasi program utama yang terdapat di dalam rencana tata ruang wilayah. Pemanfaatan ruang diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu indikasi program utama pemanfaatan ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. Pelaksanaan pemanfaatan ruang di wilayah dihubungkan dengan pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah administratif sekitarnya.

Pemanfaatan ruang dilaksanakan dengan memperhatikan standar pelayanan minimal dalam penyediaan sarana dan prasarana dan tidak terlepas dari kualitas, daya dukung dan daya tampung lingkungan. Kualitas lingkungan menyangkut bahan baku mutu lingkungan dan ketentuan pemanfaatan ruang yang berkaitan dengan ambang batas pencemaran udara, ambang batas pencemaran air, dan ambang batas tingkat kebisingan.

Agar standar kualitas ruang dapat dipenuhi dalam pemanfaatan ruang, biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak negatif kegiatan pemanfaatan ruang diperhitungkan sebagai biaya pelaksanaan kegiatan. Dengan demikian, kegiatan seperti penambangan sumber daya alam dapat dilaksanakan sejauh biaya pelaksanaan kegiatan tersebut telah memperhitungkan biaya untuk mengatasi seluruh dampak negatif yang ditimbulkan sehingga standar kualitas lingkungan dapat tetap dipenuhi. Dampak negatif ini pada umumnya ada karena adanya kegiatan yang menghasilkan limbah. Salah satu cara untuk menjaga kualitas lingkungan adalah menginternalisasi eksternalitas negatif tersebut dengan mempertimbangkan biaya pengolahan limbah yang kemudian dimasukkan ke dalam biaya produksi sehingga kegiatan yang menghasilkan limbah tersebut tidak merasa berat untuk mengolah limbah yang sudah dihasilkan.

Penerapan kualitas lingkungan disesuaikan dengan jenis pemanfaatan ruang sehingga standar kualitas lingkungan di salah satu guna lahan akan berbeda dengan guna lahan lainnya seperti kualitas lingkungan kawasan perumahan akan berbeda dengan standar kualitas lingkungan di kawasan

industri karena industri pastinya akan menghasilkan limbah yang lebih produktif dibandingkan dengan kawasan perumahan yang hanya memproduksi limbah rumah tangga atau limbah dapur.

E. PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG

Pengendalian pemanfaatan ruang dimaksudkan agar pemanfaatan ruang dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan dengan peraturan zonasi, Perizinan, pemberian intensif dan disinsentif serta peneanaan sanksi. Keempatnya instrumen dalam pengendalian pemanfaatan ruang wilayah.

Peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang. Peraturan zonasi berisi ketentuan yang harus, boleh, dan tidak boleh dilaksanakan pada zona pemanfaatan ruang, yang dapat terdiri atas ketentuan tentang amplop bangunan (koefisien dasar bangunan, koefisien lantai bangunan, koefisien daerah hijau, dan garis sempadan bangunan), penyediaan sarana dan prasarana, serta ketentuan lain yang dibutuhkan untuk mewujudkan ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Peraturan zonasi ditetapkan dengan:

1. peraturan pemerintah untuk arahan peraturan zonasi sistem nasional;
2. peraturan daerah provinsi untuk arahan peraturan zonasi sistem provinsi;
3. peraturan daerah kabupaten/kota untuk peraturan zonasi sistem kabupaten/kota.

Perizinan terkait dengan izin pemanfaatan ruang yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan harus dimiliki sebelum pelaksanaan pemanfaatan ruang. Izin yang dimaksud adalah izin lokasi/fungsi ruang, amplop bangunan/ruang, dan kualitas ruang. Ketentuan perizinan diatur oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar tetapi kemudian terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan oleh Pemerintah

dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya dan dapat dimintakan penggantian yang layak kepada instansi pemberi izin. Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai lagi akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan memberikan ganti kerugian yang layak.

Untuk melaksanakan pemanfaatan ruang agar sesuai dengan rencana tata ruang wilayah salah satunya adalah dengan pemberian insentif dan/atau disinsentif oleh Pemerintah dan pemerintah daerah. Insentif merupakan upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang. Insentif yang diberikan dapat berupa:

1. keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang, dan urun saham;
2. pembangunan dan pengadaan infrastruktur;
3. kemudahan prosedur perizinan; dan/atau
4. pemberian penghargaan kepada masyarakat, swasta dan/atau pemerintah daerah.

Insentif dapat diberikan antarpemerintah daerah yang saling berhubungan berupa subsidi silang dari daerah yang penyelenggaraan penataan ruangnya memberikan dampak pada daerah yang dirugikan, atau antara pemerintah dan swasta dalam hal pemerintah memberikan preferensi kepada swasta sebagai imbalan dalam mendukung perwujudan rencana tata ruang.

Sebaliknya, disinsentif merupakan upaya untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang. Hal ini dapat diterapkan dengan pengenaan pajak yang tinggi yang disesuaikan dengan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang dan/atau pembatasan penyediaan infrastruktur, pengenaan kompensasi, dan penalti.

Insentif dan disinsentif dapat diberikan oleh Pemerintah kepada pemerintah daerah, pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya, dan pemerintah kepada masyarakat. Disinsentif berupa pengenaan pajak yang tinggi dapat dikenakan untuk pemanfaatan ruang yang tidak sesuai rencana tata ruang melalui penetapan nilai jual objek pajak (NJOP) dan nilai jual kena pajak (NJKP) sehingga pemanfaat ruang membayar pajak lebih tinggi.

Pengenaan sanksi merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi. Pengenaan sanksi dapat diberikan karena:

1. pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana struktur ruang dan pola ruang wilayah;
2. pelanggaran ketentuan arahan peraturan zonasi;
3. pemanfaatan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan;
4. pemanfaatan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan;
5. pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang;
6. pemanfaatan ruang yang menghalangi akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum; dan/atau
7. pemanfaatan ruang dengan izin yang diperoleh dengan prosedur yang tidak benar.

Berbagai pelanggaran di atas akan berujung pada pengenaan sanksi administratif yang dapat berupa:

1. peringatan tertulis;
2. penghentian sementara kegiatan;
3. penghentian sementara pelayanan umum;
4. penutupan lokasi;
5. pencabutan izin;
6. pembatalan izin;
7. pembongkaran bangunan;
8. pemulihan fungsi ruang; dan/atau
9. denda administratif.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan, berdasarkan apa penataan ruang dilakukan!
- 2) Uraikan lingkup pelaksanaan penataan ruang!
- 3) Uraikan perencanaan tata ruang secara umum berdasarkan wilayah administrasi!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Sebagai suatu sistem proses yang meliputi perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.
- 2) Pelaksanaan penataan ruang meliputi tiga kegiatan yaitu perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang serta pengendalian pemanfaatan ruang yang telah ditetapkan menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Perencanaan tata ruang merupakan proses untuk menentukan struktur dan pola ruang suatu wilayah. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang, agar pemanfaatan ruang dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan dengan instrumen peraturan zonasi, perizinan, pemberian intensif dan disinsentif serta peneanaan sanksi.
- 3) Perencanaan tata ruang dilakukan untuk menghasilkan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Rencana umum tata ruang secara berhierarki berdasarkan pendekatan wilayah administratif terdiri atas Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota.



RANGKUMAN

Penataan ruang meliputi tiga kegiatan yaitu perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang telah ditetapkan menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Perencanaan tata ruang merupakan proses untuk menentukan struktur dan pola ruang suatu wilayah. Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang agar pemanfaatan ruang dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan dengan instrumen peraturan zonasi, perizinan, pemberian intensif, dan disinsentif serta penenaan sanksi.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

Petunjuk: Untuk soal 1-4 pilihlah salah satu jawaban yang benar

- 1) Pencapaian tujuan penataan ruang melalui penerapan elemen penataan ruang merupakan proses yang terdapat dalam
 - A. Pengaturan penataan ruang
 - B. Pengendalian pemanfaatan ruang
 - C. Pelaksanaan penataan ruang
 - D. Pengawasan penataan ruang

- 2) Yang termasuk dalam penataan ruang berdasarkan wilayah administratif adalah
 - A. Penataan ruang wilayah dan sistem internal kota
 - B. penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kawasan perdesaan
 - C. penataan ruang kawasan perkotaan dan wilayah kabupaten/kota
 - D. penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan wilayah kabupaten/kota

- 3) Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional. Yang dimaksud dengan keberlanjutan adalah
- A. penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan
 - B. penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang
 - C. penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas
 - D. penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan
- 4) Ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap deliniasi wilayah peruntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang merupakan penjabaran dari
- A. pengendalian pemanfaatan ruang
 - B. mekanisme perizinan
 - C. skema insentif dan disinsentif
 - D. peraturan zonasi

Petunjuk: Untuk soal 5 -7 pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat.
 - B. Jika pernyataan benar, alasan benar, tetapi keduanya tidak menunjukkan sebab-akibat
 - C. Jika salah satu dari pernyataan itu salah
 - D. Jika kedua pernyataan salah.
- 5) Masyarakat dapat mengetahui rencana tata ruang melalui Lembaran Negara atau Lembaran Daerah, pengumuman, dan/atau penyebarluasan oleh pemerintah

sebab

Masyarakat berperan dalam penyelenggaraan penataan ruang

- 6) Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota harus mengacu pada rencana tata ruang wilayah nasional
sebab

Rencana tata ruang wilayah nasional memuat rencana struktur dan pola ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota

- 7) Rencana struktur ruang wilayah kabupaten merupakan gambaran sistem perkotaan wilayah kabupaten dan jaringan prasarana wilayah kabupaten yang dikembangkan untuk mengintegrasikan wilayah kabupaten
sebab

Rencana tata ruang wilayah kabupaten dan rencana pembangunan jangka panjang daerah merupakan kebijakan daerah yang saling mengacu

Petunjuk: Untuk soal 8, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
- B. Jika (1) dan (3) benar
- C. Jika (2) dan (3) benar
- D. Jika semua benar

- 8) Rencana struktur ruang terdiri dari
1. rencana kawasan lindung dan kawasan budi daya
 2. rencana sistem perkotaan
 3. rencana sistem sarana dan prasarana

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3

Perencanaan Tata Ruang Wilayah: Nasional, Provinsi, dan Kabupaten

Mengacu pada Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, penataan ruang secara umum diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan. Penataan ruang berdasarkan wilayah administratif terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota, yang dilakukan secara berjenjang dan komplementer. Dalam konteks ini maka perencanaan tata ruang sebagai proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang, juga dilakukan berdasarkan wilayah administratif dan menghasilkan rencana tata ruang wilayah (RTRW) yang berjenjang dan komplementer mulai dari RTRW Nasional, RTRW Provinsi, dan RTRW Kabupaten/Kota. Dalam bagian ini akan dibahas perencanaan tata ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten. Perencanaan tata ruang wilayah kota/kawasan perkotaan akan dibahas secara khusus pada modul tersendiri.

A. MASALAH PENGEMBANGAN WILAYAH DAN TATA RUANG

Kebutuhan dilakukannya perencanaan tata ruang wilayah secara umum didasarkan pada adanya masalah-masalah yang berdimensi ruang (spasial). Dalam konteks praktik perencanaan tata ruang wilayah di Indonesia, masalah pengembangan wilayah dan tata ruang seperti telah diidentifikasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) adalah sebagai berikut:

1. Tata ruang wilayah di Indonesia dewasa ini dalam kondisi krisis, yang terjadi karena pembangunan yang dilakukan di suatu wilayah masih sering dilakukan tanpa mengikuti rencana tata ruang, tidak mempertimbangkan keberlanjutan dan daya dukung lingkungan, serta tidak memerhatikan kerentanan wilayah terhadap terjadinya bencana alam. Keinginan untuk memperoleh keuntungan ekonomi jangka pendek seringkali menimbulkan keinginan untuk mengeksploitasi sumber daya

alam secara berlebihan sehingga menurunkan kualitas dan kuantitas sumber daya alam dan lingkungan hidup, serta memperbesar risiko timbulnya korban akibat bencana alam. Selain itu, sering terjadi konflik pemanfaatan ruang antarsektor, contohnya konflik antara kehutanan dan pertambangan. Beberapa penyebab utama terjadinya permasalahan tersebut adalah (a) belum tepatnya kompetensi sumber daya manusia dalam bidang pengelolaan penataan ruang, (b) rendahnya kualitas dari rencana tata ruang, (c) belum diacunya perundangan penataan ruang sebagai payung kebijakan pemanfaatan ruang bagi semua sektor; dan (d) lemahnya penerapan hukum berkenaan dengan pemanfaatan ruang dan penegakan hukum terhadap pelanggaran berkenaan dengan pemanfaatan ruang.

2. Pada umumnya masyarakat yang berada di wilayah-wilayah tertinggal masih mempunyai keterbatasan akses terhadap pelayanan sosial, ekonomi, dan politik serta terisolasi dari wilayah di sekitarnya. Oleh karena itu, kesejahteraan kelompok masyarakat yang hidup di wilayah tertinggal memerlukan perhatian dan keberpihakan pembangunan yang besar dari pemerintah. Permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan wilayah tertinggal, termasuk yang masih dihuni oleh komunitas adat terpencil, antara lain, (1) terbatasnya akses transportasi yang menghubungkan wilayah tertinggal dengan wilayah yang relatif lebih maju; (2) kepadatan penduduk relatif rendah dan tersebar; (3) kebanyakan wilayah-wilayah tersebut miskin sumber daya, khususnya sumber daya alam dan manusia; (4) belum diprioritaskannya pembangunan di wilayah tertinggal oleh pemerintah daerah karena dianggap tidak menghasilkan pendapatan asli daerah (PAD) secara langsung; dan (5) belum optimalnya dukungan sektor terkait untuk pengembangan wilayah-wilayah tersebut.
3. Banyak wilayah yang memiliki produk unggulan dan lokasi strategis di luar Pulau Jawa belum dikembangkan secara optimal. Hal itu disebabkan, antara lain (1) adanya keterbatasan informasi pasar dan teknologi untuk pengembangan produk unggulan; (2) belum adanya sikap profesionalisme dan kewirausahaan dari pelaku pengembangan kawasan di daerah; (3) belum optimalnya dukungan kebijakan nasional dan daerah yang berpihak pada petani dan pelaku usaha swasta; (4) belum berkembangnya infrastruktur kelembagaan yang berorientasi pada pengelolaan pengembangan usaha yang berkelanjutan dalam

perekonomian daerah; (5) masih lemahnya koordinasi, sinergi, dan kerja sama diantara pelaku-pelaku pengembangan kawasan, baik pemerintah, swasta, lembaga nonpemerintah, dan masyarakat, serta antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, dalam upaya meningkatkan daya saing produk unggulan; (6) masih terbatasnya akses petani dan pelaku usaha skala kecil terhadap modal pengembangan usaha, input produksi, dukungan teknologi, dan jaringan pemasaran, dalam upaya mengembangkan peluang usaha dan kerja sama investasi;

(7) keterbatasan jaringan prasarana dan sarana fisik dan ekonomi dalam mendukung pengembangan kawasan dan produk unggulan daerah; serta (8) belum optimalnya pemanfaatan kerangka kerja sama antarwilayah untuk mendukung peningkatan daya saing kawasan dan produk unggulan.

4. Wilayah perbatasan, termasuk pulau-pulau kecil terluar memiliki potensi SDA yang cukup besar serta merupakan wilayah yang sangat strategis bagi pertahanan dan keamanan negara. Walaupun demikian, pembangunan di beberapa wilayah perbatasan masih sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan pembangunan di wilayah negara tetangga. Kondisi sosial ekonomi masyarakat yang tinggal di daerah tersebut umumnya jauh lebih rendah dibandingkan dengan kondisi sosial ekonomi warga negara tetangga. Permasalahan utama dari ketertinggalan pembangunan di wilayah perbatasan adalah arah kebijakan pembangunan kewilayahan yang selama ini cenderung berorientasi *'inward looking'* sehingga seolah-olah kawasan perbatasan hanya menjadi halaman belakang dari pembangunan negara. Akibatnya, wilayah-wilayah perbatasan dianggap bukan merupakan wilayah prioritas pembangunan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Sementara itu, pulau-pulau kecil yang ada di Indonesia sulit berkembang terutama karena lokasinya sangat terisolasi dan sulit dijangkau, diantaranya banyak yang tidak berpenghuni atau sangat sedikit jumlah penduduknya serta belum banyak tersentuh oleh pelayanan dasar dari pemerintah.
5. Pertumbuhan kota-kota besar dan metropolitan saat ini masih sangat terpusat di pulau Jawa-Bali, sedangkan pertumbuhan kota-kota menengah dan kecil, terutama di luar Jawa, berjalan lambat dan tertinggal. Pertumbuhan perkotaan yang tidak seimbang ini ditambah dengan adanya kesenjangan pembangunan antarwilayah menimbulkan

urbanisasi yang tidak terkendali. Secara fisik, hal itu ditunjukkan oleh (1) meluasnya wilayah perkotaan karena pesatnya perkembangan dan meluasnya kawasan pinggiran (*fringe-area*) terutama di kota-kota besar dan metropolitan; (2) meluasnya perkembangan fisik perkotaan di kawasan 'sub-urban' yang telah 'mengintegrasikan' kota-kota yang lebih kecil di sekitar kota inti dan membentuk konurbasi yang tak terkendali; (3) meningkatnya jumlah desa kota; dan (4) terjadinya reklasifikasi (perubahan daerah rural menjadi daerah urban, terutama di Jawa). Kecenderungan perkembangan semacam itu berdampak negatif terhadap perkembangan kota-kota besar dan metropolitan itu maupun kota-kota menengah dan kecil di wilayah lain.

6. Dampak negatif yang ditimbulkan di kota-kota besar dan metropolitan, antara lain, adalah (1) terjadinya eksploitasi yang berlebihan terhadap sumber daya alam di sekitar kota-kota besar dan metropolitan untuk mendukung dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi; (2) terjadinya secara terus menerus konversi lahan pertanian produktif menjadi kawasan permukiman, perdagangan, dan industri; (3) menurunnya kualitas lingkungan fisik kawasan perkotaan akibat terjadinya perusakan lingkungan dan timbulnya polusi; (4) menurunnya kualitas hidup masyarakat di perkotaan karena permasalahan sosial-ekonomi, serta penurunan kualitas pelayanan kebutuhan dasar perkotaan; serta (5) tidak mandiri dan terarahnya pembangunan kota-kota baru sehingga justru menjadi tambahan beban bagi kota inti. Dampak negatif lain yang ditimbulkan terhadap kota-kota di wilayah lain, yaitu (1) tidak meratanya penyebaran penduduk perkotaan dan terjadinya 'konsentrasi' penduduk kota di Pulau Jawa, khususnya di Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Jabodetabek), (20 persen dari total jumlah penduduk perkotaan Indonesia tinggal di sana); (2) tidak optimalnya fungsi ekonomi perkotaan, terutama di kota-kota menengah dan kecil, dalam menarik investasi dan tempat penciptaan lapangan pekerjaan; dan (3) tidak optimalnya peranan kota dalam memfasilitasi pengembangan wilayah.
7. Kondisi sosial ekonomi masyarakat yang tinggal di perdesaan umumnya masih jauh tertinggal dibandingkan dengan yang tinggal di perkotaan. Hal itu merupakan konsekuensi dari perubahan struktur ekonomi dan proses industrialisasi, baik investasi ekonomi oleh swasta maupun pemerintah sehingga infrastruktur dan kelembagaan cenderung terkonsentrasi di daerah perkotaan. Selain itu, kegiatan ekonomi di

wilayah perkotaan masih banyak yang tidak sinergis dengan kegiatan ekonomi yang dikembangkan di wilayah perdesaan. Akibatnya, peran kota yang diharapkan dapat mendorong perkembangan perdesaan justru memberikan dampak yang merugikan pertumbuhan perdesaan.

Dalam konteks masalah pengembangan wilayah dan tata ruang di atas, penataan ruang merupakan tantangan pada masa yang akan datang yang harus dihadapi untuk mengatasi krisis tata ruang yang telah terjadi. Untuk itu diperlukan penataan ruang yang baik dan berada dalam satu sistem yang menjamin konsistensi antara perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang yang baik diperlukan bagi (a) arahan lokasi kegiatan, (b) batasan kemampuan lahan, termasuk di dalamnya adalah daya dukung lingkungan dan kerentanan terhadap bencana alam, (c) efisiensi dan sinkronisasi pemanfaatan ruang dalam rangka penyelenggaraan berbagai kegiatan. Penataan ruang yang baik juga harus didukung dengan regulasi tata ruang yang searah, dalam arti tidak saling bertabrakan antarsektor, dengan tetap memerhatikan keberlanjutan, dan daya dukung lingkungan, serta kerentanan wilayah terhadap terjadinya bencana.

B. PERENCANAAN TATA RUANG WILAYAH NASIONAL

Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional merupakan arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah negara. Wilayah adalah ruang yang merupakan satuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional. Sedangkan wilayah nasional adalah seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang dara, termasuk ruang di dalam bumi berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Rencana Tata ruang Wilayah Nasional menjadi pedoman untuk menyusun rencana pembangunan jangka panjang dan jangka menengah nasional. Pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional juga berpedoman pada RTRWN untuk mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah provinsi dan keserasian antarsektor. Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota juga harus mengacu pada RTRWN, begitu juga dengan penentuan lokasi dan

fungsi ruang untuk investasi serta penataan ruang untuk kawasan strategis nasional.

Penataan ruang wilayah nasional meliputi ruang wilayah yurisdiksi dan wilayah kedaulatan nasional yang mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan. Penataan ruang wilayah nasional bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Penataan ruang memanfaatkan sumber daya alam yang berkelanjutan untuk kesejahteraan masyarakat harus harmonis antara lingkungan alami dan lingkungan buatan. Keterpaduan perencanaan tata ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dapat menciptakan keseimbangan dan keserasian perkembangan antarwilayah dan kegiatan antarsektor. Dalam hal ini yang dimaksud dengan “keterpaduan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan, antara lain: pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

Penataan ruang wilayah nasional memanfaatkan ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang harus dikendalikan dalam rangka perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang serta pertahanan dan keamanan negara yang dinamis serta terintegrasi secara nasional. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional diatur dengan peraturan pemerintah dengan jangka waktu 20 tahun.

Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menjadi acuan bagi instansi pemerintah tingkat pusat dan daerah serta masyarakat untuk mengarahkan lokasi dan memanfaatkan ruang dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang.

Kerja sama penataan ruang antarnegara melibatkan negara lain sehingga terdapat aspek hubungan antarnegara yang merupakan wewenang Pemerintah. Hal yang termasuk kerja sama penataan ruang antarnegara adalah kerja sama penataan ruang di kawasan perbatasan negara.

Dalam menyelenggarakan penataan ruang yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat maka negara memberikan wewenang kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas tersebut. Adanya kebijakan otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang agar terjadi keserasian dan

keterpaduan antara perencanaan tata ruang di masing-masing wilayah administratif.

Rencana tata ruang wilayah nasional terdiri dari rencana struktur dan pola ruang yang menjadi arahan dalam pemanfaatan ruang wilayah nasional yaitu sebagai berikut.

1. Rencana Struktur Wilayah Nasional, meliputi:

a. Sistem Perkotaan Nasional

Sistem perkotaan nasional terdiri atas Pusat Kegiatan Nasional (PKN), Pusat Kegiatan Wilayah (PKW), dan Pusat Kegiatan Lokal (PKL). Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN) juga dikembangkan untuk mendorong perkembangan kawasan perbatasan negara. Pengertian PKN, PKW, dan PKL adalah:

- 1) PKN adalah kawasan perkotaan yang berfungsi untuk melayani kegiatan skala internasional, nasional, atau beberapa provinsi.
- 2) PKW adalah kawasan perkotaan yang berfungsi untuk melayani kegiatan skala provinsi atau beberapa kabupaten/kota.
- 3) PKL adalah kawasan perkotaan yang berfungsi untuk melayani kegiatan skala kabupaten/kota atau beberapa kecamatan.

b. Sistem Jaringan Transportasi Nasional

Sistem jaringan transportasi nasional terdiri atas sistem jaringan transportasi darat, laut dan udara. Sistem jaringan transportasi darat terdiri atas jaringan jalan nasional, jaringan jalur kereta api, dan jaringan transportasi sungai, danau, dan penyeberangan. Sistem jaringan transportasi laut terdiri atas tatanan kepelabuhanan dan alur pelayaran. Sistem jaringan transportasi udara terdiri atas tatanan kebandarudaraan dan ruang udara untuk penerbangan.

c. Sistem Jaringan Energi Nasional

Sistem jaringan energi nasional terdiri atas jaringan pipa minyak dan gas bumi, pembangkit tenaga listrik, dan jaringan transmisi tenaga listrik. Jaringan pipa minyak dan gas bumi dikembangkan untuk menyalurkan minyak dan gas bumi dari fasilitas produksi ke kilang pengolahan dan/atau tempat penyimpanan atau menyalurkan minyak dan gas bumi dari kilang pengolahan atau tempat penyimpanan ke konsumen. Jaringan pipa minyak

dan gas bumi beserta prioritas pengembangannya ditetapkan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang minyak dan gas bumi. Pembangkit tenaga listrik dikembangkan untuk memenuhi penyediaan tenaga listrik sesuai dengan kebutuhan yang mampu mendukung kegiatan perekonomian. Jaringan transmisi tenaga listrik dikembangkan untuk menyalurkan tenaga listrik antarsistem yang menggunakan kawat saluran udara, kabel bawah tanah, atau kabel bawah laut.

d. Sistem Jaringan Telekomunikasi Nasional

Sistem jaringan telekomunikasi nasional ini terdiri dari jaringan terestrial dan jaringan satelit. Jaringan terestrial dikembangkan secara berkesinambungan untuk menyediakan pelayanan telekomunikasi di seluruh wilayah nasional. Jaringan satelit dikembangkan untuk melengkapi sistem jaringan telekomunikasi nasional melalui satelit komunikasi dan stasiun bumi.

e. Sistem Jaringan Sumber Daya Air

Sistem ini terdiri dari sistem sumber daya air pada setiap wilayah sungai dan cekungan air tanah. Wilayah sungai meliputi wilayah sungai lintas negara, wilayah sungai lintas provinsi, dan wilayah sungai strategis nasional. Cekungan air tanah meliputi cekungan air tanah lintas negara dan lintas provinsi.

2. Rencana Pola Ruang Wilayah Nasional

Rencana Pola Ruang Wilayah Nasional meliputi kawasan lindung nasional dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional.

a. Kawasan lindung nasional

Kawasan lindung nasional terdiri atas:

- 1) kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya;
- 2) kawasan perlindungan setempat;
- 3) kawasan suaka alam, pelestarian alam, dan cagar budaya;
- 4) kawasan rawan bencana alam;
- 5) kawasan lindung geologi; dan
- 6) kawasan lindung lainnya.

b. *Kawasan budidaya*

Kawasan budidaya terdiri atas:

- 1) kawasan peruntukan hutan produksi;
- 2) kawasan peruntukan hutan rakyat;
- 3) kawasan peruntukan pertanian;
- 4) kawasan peruntukan perikanan;
- 5) kawasan peruntukan pertambangan;
- 6) kawasan peruntukan industri;
- 7) kawasan peruntukan pariwisata;
- 8) kawasan peruntukan permukiman; dan/atau
- 9) kawasan peruntukan lainnya.

Rencana tata ruang yang telah disusun diimplementasikan dengan pemanfaatan ruang wilayah nasional sesuai dengan arahan dan ketentuan yang berlaku. Pemanfaatan ruang wilayah nasional berpedoman pada rencana struktur ruang dan pola ruang. Pemanfaatan ruang wilayah nasional dilaksanakan melalui penyusunan dan pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta perkiraan pendanaannya. Pendanaan program pemanfaatan ruang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, investasi swasta, dan/atau kerja sama pendanaan.

Agar pemanfaatan ruang tidak menyimpang dari rencana yang telah disusun sebelumnya maka dilakukan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang terdiri dari indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional, arahan perizinan, arahan pemberian insentif dan disinsentif dan arahan sanksi. Arahan peraturan zonasi berguna sebagai pedoman untuk pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menyusun peraturan zonasi yang sesuai dengan struktur dan pola ruang wilayah nasional. Arahan perizinan merupakan acuan bagi pejabat yang berwenang dalam pemberian izin pemanfaatan ruang berdasarkan rencana struktur dan pola ruang wilayah nasional. Insentif diberikan apabila pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana struktur ruang, rencana pola ruang, dan indikasi arahan peraturan zonasi yang diatur dalam RTRWN. Sedangkan disinsentif dikenakan terhadap pemanfaatan ruang yang perlu dicegah, dibatasi, atau dikurangi keberadaannya berdasarkan ketentuan dalam RTRWN. Pemberian insentif dan pengenaan disinsentif dalam pemanfaatan ruang wilayah nasional dilakukan oleh Pemerintah kepada pemerintah daerah dan kepada

masyarakat. Arahan sanksi diberikan jika pemanfaatan ruang tidak sesuai dengan rencana pemanfaatan ruang wilayah nasional serta pelanggaran terhadap peraturan zonasi dan perizinan yang berlaku.

C. PERENCANAAN TATA RUANG WILAYAH PROVINSI

Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, pedoman bidang penataan ruang, dan rencana pembangunan jangka panjang daerah. Rencana tata ruang wilayah provinsi ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi dengan jangka waktu selama 20 tahun. Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi harus memperhatikan:

1. perkembangan permasalahan nasional dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang provinsi;
2. upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi provinsi;
3. keselarasan aspirasi pembangunan provinsi dan pembangunan kabupaten/kota;
4. daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
5. rencana pembangunan jangka panjang daerah;
6. rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbatasan;
7. rencana tata ruang kawasan strategis provinsi; dan
8. rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Rencana tata ruang wilayah provinsi berisi tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi. Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah provinsi meliputi pengembangan struktur ruang dan pola ruang wilayah provinsi. Rencana struktur ruang wilayah provinsi meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi. Sementara itu, pola ruang wilayah provinsi meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi. Pemanfaatan ruang wilayah provinsi berisi indikasi proram utama jangka menengah lima tahun dan pengendalian pemanfaatan ruang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Rencana struktur ruang wilayah provinsi merupakan arahan perwujudan sistem perkotaan dalam wilayah provinsi dan jaringan prasarana wilayah provinsi yang dikembangkan untuk mengintegrasikan wilayah provinsi selain

untuk melayani kegiatan skala provinsi yang meliputi sistem jaringan transportasi, sistem jaringan energi dan kelistrikan, sistem jaringan telekomunikasi, dan sistem jaringan sumber daya air, termasuk seluruh daerah hulu bendungan/waduk dari daerah aliran sungai.

Dalam rencana tata ruang wilayah provinsi digambarkan sistem perkotaan dalam wilayah provinsi dan peletakan jaringan prasarana wilayah yang menurut peraturan perundang-undangan pengembangan dan pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi dengan sepenuhnya memperhatikan struktur ruang yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Rencana struktur ruang wilayah provinsi memuat rencana struktur ruang yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Pola ruang wilayah provinsi merupakan gambaran pemanfaatan ruang wilayah provinsi, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi lindung maupun budi daya, yang ditinjau dari berbagai sudut pandang akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan provinsi apabila dikelola oleh pemerintah daerah provinsi dengan sepenuhnya memperhatikan pola ruang yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Kawasan lindung provinsi adalah kawasan lindung yang secara ekologis merupakan satu ekosistem yang terletak lebih dari satu wilayah kabupaten/kota, kawasan lindung yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya yang terletak di wilayah kabupaten/kota lain, dan kawasan-kawasan lindung lain yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi.

Kawasan budi daya yang mempunyai nilai strategis provinsi merupakan kawasan budi daya yang dipandang sangat penting bagi upaya pencapaian pembangunan provinsi dan/atau menurut peraturan perundang-undangan perizinan dan/atau pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi.

Kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi dapat berupa kawasan permukiman, kawasan kehutanan, kawasan pertanian, kawasan pertambangan, kawasan perindustrian, dan kawasan pariwisata. Rencana pola ruang wilayah Kabupaten memuat rencana pola ruang yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Sama seperti perencanaan tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi juga menjadi pedoman untuk rencana jangka panjang dan menengah daerah, mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah kabupaten/kota, serta keserasian antarsektor. Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi serta penataan ruang kawasan strategis dan wilayah kabupaten/kota juga harus mengacu pada rencana tata ruang wilayah provinsi.

Penyelenggaraan penataan ruang wilayah merupakan wewenang dari pemerintah daerah. Pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk mengatur, membina, dan mengawasi pelaksanaan penataan ruang wilayah dan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota. Selain menjadi pemangku kepentingan yang melakukan pengawasan, pemerintah daerah provinsi juga harus melaksanakan penataan ruang wilayah provinsi, kawasan strategis provinsi serta melaksanakan kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan memfasilitasi kerja sama antarkabupaten/kota. Pemberian wewenang kepada pemerintah daerah provinsi dalam memfasilitasi kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota dimaksudkan agar kerja sama penataan ruang memberikan manfaat yang optimal bagi kabupaten/kota yang bekerja sama.

Rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi acuan bagi instansi pemerintah daerah serta masyarakat untuk mengarahkan lokasi dan memanfaatkan ruang dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah yang bersangkutan. Selain itu, rencana tersebut menjadi dasar dalam memberikan rekomendasi pengarahannya pemanfaatan ruang.

D. PERENCANAAN TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN

Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan. Jangka waktu rencana tata ruang wilayah kabupaten adalah 20 (dua puluh) tahun. Rencana tata ruang wilayah kabupaten ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten, yang memuat:

1. tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
2. rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;

3. rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten;
4. penetapan kawasan strategis kabupaten;
5. arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
6. ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Struktur ruang wilayah kabupaten merupakan gambaran sistem perkotaan wilayah kabupaten dan jaringan prasarana wilayah kabupaten yang dikembangkan untuk mengintegrasikan wilayah kabupaten selain untuk melayani kegiatan skala kabupaten yang meliputi sistem jaringan transportasi, energi dan kelistrikan, telekomunikasi, dan sumber daya air, termasuk seluruh daerah hulu bendungan atau waduk dari daerah aliran sungai. Dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten digambarkan sistem pusat kegiatan wilayah kabupaten dan perletakan jaringan prasarana wilayah yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan pengembangan dan pengelolaannya merupakan kewenangan pemerintah daerah kabupaten. Rencana struktur ruang wilayah kabupaten memuat rencana struktur ruang yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi yang terkait dengan wilayah kabupaten yang bersangkutan.

Pola ruang wilayah kabupaten merupakan gambaran pemanfaatan ruang wilayah kabupaten, baik untuk pemanfaatan yang berfungsi lindung maupun budi daya yang belum ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi.

Pola ruang wilayah kabupaten dikembangkan dengan sepenuhnya memperhatikan pola ruang wilayah yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi. Rencana pola ruang wilayah kabupaten memuat rencana pola ruang yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi yang terkait dengan wilayah kabupaten yang bersangkutan.

Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten harus mengacu pada rencana tata ruang wilayah nasional dan rencana tata ruang wilayah provinsi. Pedoman dan petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang serta rencana

jangka panjang daerah juga menjadi dasar bagi penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten.

Dalam menyusun rencana tata ruang wilayah kabupaten, pemangku kepentingan khususnya pemerintah daerah harus mempertimbangkan berbagai aspek kehidupan yang berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat, baik itu aspek fisik, lingkungan maupun aspek lainnya. Adanya permasalahan provinsi dan hasil pengkajian dari implikasi penataan ruang kabupaten menjadi pertimbangan untuk menyusun rencana tata ruang wilayah kabupaten selain memperhatikan rencana pembangunan jangka panjang daerah, rencana tata ruang wilayah kabupaten yang berbatasan dan kawasan strategis kabupaten. Isu lingkungan yang saat ini sudah menjadi isu global sangat mempengaruhi pengambil kebijakan untuk menentukan arah perencanaan pembangunan di kabupaten karena lingkungan menjadi kunci terciptanya keberlanjutan pembangunan di suatu daerah. Daya dukung dan daya tampung lingkungan sebagai wadah manusia tumbuh dan berkembang serta tempat berlangsungnya berbagai kegiatan manusia menjadi isu yang tidak dapat dipisahkan dari keberlanjutan hidup manusia yang ada di dalamnya. Oleh sebab itu, rencana tata ruang harus mempertimbangkan aspek lingkungan sebagai bagian yang tidak dapat terpisahkan dari manusia dan kegiatan untuk menyediakan kebutuhan manusia.

Antara rencana pembangunan daerah dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten terdapat hubungan yang saling mempengaruhi satu sama lain. Rencana pembangunan kabupaten menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan rencana tata ruang dan rencana tata ruang menjadi pedoman untuk merumuskan rencana pembangunan khususnya rencana jangka panjang daerah. Rencana tata ruang wilayah kabupaten selalu disertai oleh pemanfaatan dan pengendalian ruang sebagai suatu skema yang saling terhubung satu sama lain untuk mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan antarsektor. Rencana tata ruang wilayah kabupaten juga berfungsi sebagai pedoman untuk merumuskan penataan ruang kawasan strategis kabupaten dan penetapan lokasi serta fungsi ruang untuk investasi di kabupaten.

Pemerintah daerah sebagai pemangku kepentingan yang diberi wewenang untuk menyelenggarakan dan mengawasi realisasi rencana tata ruang wilayah kabupaten memiliki tanggung jawab yang hampir sama dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetapi memiliki lingkup wewenang yang berbeda menurut wilayah administrasinya. Jika pada

pemerintah pusat memiliki wewenang untuk menyelenggarakan kerja sama antarnegara maka wewenang pemerintah daerah kabupaten yaitu menyelenggarakan kerja sama antarkabupaten/kota. Pelaksanaan wewenang ini harus didasari pada penghormatan hak-hak yang dimiliki setiap orang agar realisasi dari rencana tata ruang dapat diimplementasikan secara merata sehingga terciptalah keadilan pembangunan untuk segenap masyarakat.

Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi kegiatan pembangunan dalam memanfaatkan ruang serta dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah tersebut dan sekaligus menjadi dasar dalam pemberian rekomendasi pengarahan pemanfaatan ruang sehingga pemanfaatan ruang dalam pelaksanaan pembangunan selalu sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten. Rencana tata ruang kawasan perdesaan merupakan bagian dari rencana tata ruang wilayah kabupaten yang dapat disusun sebagai instrumen pemanfaatan ruang untuk mengoptimalkan kegiatan pertanian yang dapat berbentuk kawasan agropolitan. Rencana tata ruang wilayah kabupaten dan rencana pembangunan jangka panjang daerah merupakan kebijakan daerah yang saling mengacu. Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten mengacu pada rencana pembangunan jangka panjang kabupaten begitu juga sebaliknya.

E. PERENCANAAN TATA RUANG KAWASAN STRATEGIS

Penataan ruang tidak hanya dibagi menurut wilayah administrasi tetapi penataan ruang juga berdasarkan pada nilai strategis kawasan yang terdiri dari penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten. Penataan ruang dengan pendekatan nilai strategis kawasan dimaksudkan untuk mengembangkan, melestarikan, melindungi dan/atau mengoordinasikan keterpaduan pembangunan nilai strategis kawasan yang bersangkutan demi terwujudnya pemanfaatan yang berhasil guna, berdaya guna, dan berkelanjutan.

Penetapan kawasan strategis pada setiap jenjang wilayah administratif didasarkan pada pengaruh yang sangat penting terhadap kedaulatan negara, pertahanan, keamanan, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk kawasan yang ditetapkan sebagai warisan dunia. Pengaruh aspek kedaulatan negara, pertahanan, dan keamanan lebih ditujukan bagi penetapan

kawasan strategis nasional, sedangkan yang berkaitan dengan aspek ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan, yang dapat berlaku untuk penetapan kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, diukur berdasarkan pendekatan eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi penanganan kawasan yang bersangkutan.

Kawasan strategis nasional adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia. Kewenangan pemerintah pusat dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional mencakup aspek yang terkait dengan nilai strategis yang menjadi dasar penetapan kawasan strategis. Pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota tetap memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan aspek yang tidak terkait dengan nilai strategis yang menjadi dasar penetapan kawasan strategis.

Dalam rencana tata ruang wilayah nasional, kawasan budi daya yang terdiri dari kawasan peruntukan hutan produksi, kawasan peruntukan hutan rakyat, kawasan peruntukan pertanian, kawasan peruntukan perikanan, kawasan peruntukan pertambangan, kawasan peruntukan industri, kawasan peruntukan pariwisata, kawasan peruntukan permukiman; dan/atau, kawasan peruntukan lainnya, merupakan kawasan yang memiliki nilai strategis nasional yang ditetapkan sebagai kawasan andalan. Penetapan kawasan strategis ini karena kemampuan kawasan untuk memacu pertumbuhan ekonomi kawasan dan wilayah di sekitarnya serta mendorong pemerataan perkembangan wilayah. Penetapan ini juga berfungsi untuk kepentingan pertahanan dan keamanan, pertumbuhan ekonomi, sosial budaya, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi serta fungsi dan daya dukung lingkungan hidup.

Kawasan strategis nasional dari sudut kepentingan **pertahanan dan keamanan** ditetapkan karena diperuntukkan memelihara keamanan dan pertahanan negara, sebagai basis militer, daerah latihan militer, daerah pembuangan amunisi dan peralatan pertahanan lainnya, gudang amunisi, daerah uji coba sistem persenjataan, dan/atau kawasan industri sistem pertahanan, dan sebagai wilayah kedaulatan negara termasuk pulau-pulau kecil terluar yang berbatasan langsung dengan negara tetangga dan/atau laut lepas.

Kawasan strategis nasional dari sudut kepentingan **pertumbuhan ekonomi** ditetapkan dengan kriteria memiliki potensi ekonomi cepat tumbuh sehingga dapat merangsang pertumbuhan ekonomi nasional dan mempercepat pertumbuhan kawasan tertinggal. Pertumbuhan ekonomi ini juga harus didukung oleh ketersediaan jaringan sarana prasarana yang ditunjang oleh penggunaan teknologi tinggi agar dapat mempertahankan tingkat produksi sumber energi dan tingkat produksi pangan nasional.

Kawasan strategis nasional dari sudut kepentingan **sosial dan budaya** ditetapkan dengan kriteria sebagai tempat pelestarian dan pengembangan adat istiadat atau budaya nasional untuk peningkatan kualitas sosial budaya dan jati diri bangsa. Kawasan strategis ini juga merupakan aset nasional atau internasional yang harus dilindungi dan dilestarikan.

Kawasan strategis nasional dari sudut kepentingan **pendayagunaan sumber daya alam dan/atau teknologi tinggi** diperuntukkan bagi kepentingan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berdasarkan lokasi sumber daya alam strategis nasional, pengembangan antariksa, serta tenaga atom dan nuklir.

Kawasan strategis nasional dari sudut kepentingan **fungsi dan daya dukung lingkungan hidup** ditetapkan untuk tempat perlindungan keanekaragaman hayati dan perlindungan ekosistem, flora dan/atau fauna yang hampir punah atau diperkirakan akan punah yang harus dilindungi dan/atau dilestarikan. Kawasan strategis ini juga berfungsi untuk melindungi keseimbangan tata guna air dan iklim makro, yang juga ditetapkan sebagai kawasan rawan bencana alam nasional.

Beberapa contoh kawasan strategis nasional yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008, yaitu:

1. Kawasan Industri Lhokseumawe (Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam)
2. Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang (Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam)
3. Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Banda Aceh Darussalam (Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam)
4. Kawasan Ekosistem Leuser (Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam)
5. Kawasan Perbatasan Laut RI termasuk 2 pulau kecil terluar (Pulau Rondo dan Berhala) dengan negara India/Thailand/Malaysia (Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Sumatera Utara)
6. Kawasan Taman Nasional Berbak (Provinsi Jambi)
7. Kawasan Taman Nasional Bukit Tigapuluh (Provinsi Jambi dan Riau)

8. Kawasan Taman Nasional Bukit Duabelas (Provinsi Jambi)
9. Kawasan Selat Sunda (Provinsi Lampung dan Banten)
10. Kawasan Instalasi Lingkungan dan Cuaca (Provinsi DKI Jakarta)
11. Kawasan Borobudur dan Sekitarnya (Provinsi Jawa Tengah)
12. Kawasan Candi Prambanan (Provinsi Jawa Tengah)
13. Kawasan Taman Nasional Gunung Merapi (Provinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta)
14. Kawasan Perkotaan Gresik – Bangkalan – Mojokerto – Surabaya – Sidoarjo – Lamongan (Gerbangkertosusila) (Provinsi Jawa Timur)
15. Kawasan Stasiun Pengamat Dirgantara Watukosek (Provinsi Jawa Timur)
16. Kawasan Stasiun Bumi Satelit Cuaca dan Lingkungan (Provinsi Papua)
17. Kawasan Stasiun *Telemetry Tracking and Command* Wahana Peluncur Satelit (Provinsi Papua)
18. Kawasan Timika (Provinsi Papua)
19. Kawasan Taman Nasional Lorentz (Provinsi Papua)
20. Kawasan Konservasi Keanekaragaman Hayati Teluk Bintuni (Provinsi Papua)

Kawasan strategis provinsi adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup provinsi terhadap ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan. Kewenangan pemerintah daerah provinsi dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi mencakup aspek yang terkait dengan nilai strategis yang menjadi dasar penetapan kawasan strategis. Pemerintah daerah kabupaten/kota tetap memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan aspek yang tidak terkait dengan nilai strategis yang menjadi dasar penetapan kawasan strategis.

Kawasan strategis kabupaten/kota adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup kabupaten/kota terhadap ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan.

Kawasan strategis dipilih karena adanya kegiatan di kawasan tersebut yang sangat mempengaruhi tata ruang wilayah di sekitarnya dan kegiatan lain yang sejenis maupun kegiatan di bidang lain yang akan berdampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat. Kawasan strategis dapat dibedakan dari berbagai kepentingan, yaitu kawasan strategis dari sudut kepentingan

pertahanan dan keamanan, pertumbuhan ekonomi, sosial, budaya, pendayagunaan sumber daya alam dan/atau teknologi tinggi, serta fungsi dan daya dukung lingkungan hidup.

Berikut ini akan diberikan masing-masing contoh dari kawasan strategis tersebut sebagai berikut.

1. Yang termasuk kawasan strategis dari sudut kepentingan pertahanan dan keamanan, antara lain, adalah kawasan perbatasan negara, termasuk pulau kecil terdepan, dan kawasan latihan militer.
2. Yang termasuk kawasan strategis dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi, antara lain, adalah kawasan metropolitan, kawasan ekonomi khusus, kawasan pengembangan ekonomi terpadu, kawasan tertinggal, serta kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas.
3. Yang termasuk kawasan strategis dari sudut kepentingan sosial dan budaya, antara lain adalah kawasan adat tertentu, kawasan konservasi warisan budaya, termasuk warisan budaya yang diakui sebagai warisan dunia.
4. Yang termasuk kawasan strategis dari sudut kepentingan pendayagunaan sumber daya alam dan/atau teknologi tinggi, antara lain adalah kawasan pertambangan minyak dan gas bumi termasuk pertambangan minyak dan gas bumi lepas pantai, serta kawasan yang menjadi lokasi instalasi tenaga nuklir.
5. Kawasan strategis yang termasuk dari sudut kepentingan fungsi dan daya dukung lingkungan hidup, antara lain adalah kawasan perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup, termasuk kawasan yang diakui sebagai warisan dunia.

F. CONTOH PRODUK PERENCANAAN TATA RUANG WILAYAH "RENCANA TATA RUANG WILAYAH PROVINSI JAWA BARAT 2009-2029"

Untuk menyelaraskan dan menjabarkan strategi dan arahan kebijakan penyelenggaraan penataan ruang nasional di wilayah provinsi maka Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Jawa Barat disusun, yang mengakomodasi kepentingan nasional, regional dan lokal dalam satu kesatuan penataan ruang. Ruang wilayah Provinsi Jawa Barat adalah wadah yang meliputi ruang darat, laut, udara dan termasuk juga ruang di dalam bumi, sebagai tempat masyarakat Jawa Barat melakukan kegiatan dan

memelihara kelangsungan hidupnya, serta merupakan suatu sumber daya yang harus ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana. Dengan demikian RTRWP Jawa Barat sangatlah strategis untuk dapat menjadi pedoman dalam penyelenggaraan penataan ruang, serta untuk menjaga kegiatan pembangunan agar tetap sesuai dengan kaidah-kaidah pembangunan berkelanjutan, sekaligus mampu mewujudkan ruang yang produktif dan berdaya saing menuju Jawa Barat sebagai *Provinsi Termaju di Indonesia pada Tahun 2029*.

RTRWP Jawa Barat memuat tujuan, kebijakan dan strategi, rencana, arahan pemanfaatan dan pengendalian, ditujukan untuk dapat menjaga sinkronisasi dan konsistensi pelaksanaan penataan ruang dan mengurangi penyimpangan implementasi indikasi program utama yang ditetapkan, serta diharapkan akan lebih mampu merespon tantangan dan menjamin keberlanjutan pembangunan, melalui berbagai pembenahan dan pembangunan ruang yang produktif dan berdayasaing tinggi demi terwujudnya masyarakat Jawa Barat yang lebih sejahtera. Tujuan penataan ruang Jawa Barat 2029 adalah "*Mewujudkan Tata Ruang Wilayah Provinsi yang Efisien, Berkelanjutan, dan Berdayasaing Menuju Provinsi Jawa Barat Termaju di Indonesia*". Sasaran yang akan dicapai adalah:

1. Tercapainya ruang untuk kawasan lindung 45% dan tersedianya ruang untuk ketahanan pangan
2. Tersedianya ruang investasi melalui dukungan infrastruktur strategis
3. Terwujudnya ruang untuk kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan dalam sistem wilayah yang terintegrasi
4. Terlaksananya prinsip mitigasi bencana dalam penataan ruang.

Menyikapi hal di atas maka tujuan penataan ruang Jawa Barat tersebut hanya dapat dicapai melalui upaya membenahi dan membangun ruang Jawa Barat. "Membenahi ruang" dimaksudkan untuk melakukan pengendalian pemanfaatan ruang pada kawasan dengan pertumbuhan yang telah melampaui daya dukung dan daya tampungnya serta melakukan upaya-upaya pelestarian dan rehabilitasi terhadap pemulihan kondisi lingkungan yang ada. "Membangun ruang" dimaksudkan untuk mengoptimalkan sumber daya ruang yang ada dalam rangka meningkatkan nilai tambah sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat Jawa Barat dengan tetap memperhatikan kaidah pembangunan berkelanjutan.

Rencana tata ruang Provinsi Jawa Barat dijabarkan dalam rencana struktur dan pola ruang. Rencana struktur ruang terdiri dari rencana sistem perkotaan dan pengembangan infrastruktur. Rencana sistem perkotaan Jawa Barat mengacu pada sistem perkotaan nasional yang terdiri atas Pusat Kegiatan Nasional (PKN), Pusat Kegiatan Wilayah (PKW), dan Pusat Kegiatan Lokal (PKL). Penetapan PKN dan PKW di Provinsi Jawa Barat terdiri dari:

1. PKN terletak di Bodebek, Bandung, dan Cirebon.
2. PKW terletak di Sukabumi, Palabuhan Ratu, Pangandaran, Kadipaten, Cikampek-Cikopo, Tasikmalaya dan Indramayu.

Rencana pengembangan sistem perkotaan Provinsi Jawa Barat bertujuan untuk:

1. Menata perkembangan PKN, PKNp, PKW, PKWp, dan PKL yang mendukung keserasian perkembangan kegiatan pembangunan antarwilayah yang lebih merata.
2. Mendorong perkembangan pusat-pusat kegiatan di kawasan-kawasan yang belum berkembang sesuai dengan fungsi kota yang diharapkan.
3. Mengendalikan perkembangan pusat-pusat kegiatan di kawasan-kawasan yang berkembang dengan cepat.

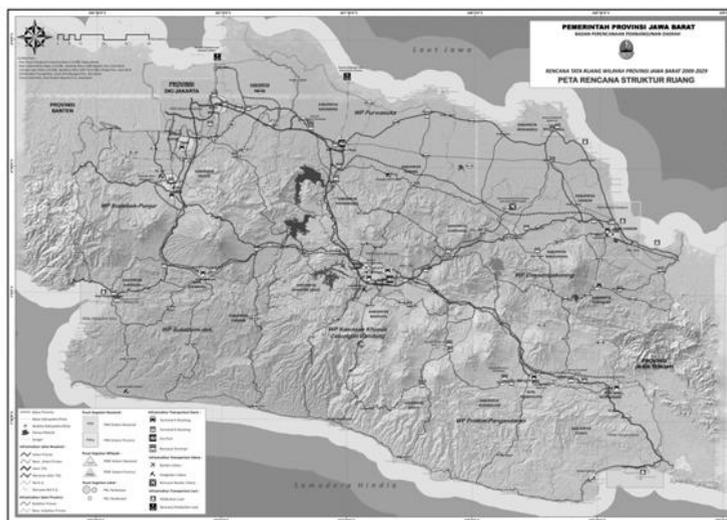
Rencana pengembangan sistem perkotaan Pusat Kegiatan Nasional (PKN) dan Pusat Kegiatan Nasional – Provinsi (PKNp) di Jawa Barat, terdiri atas:

1. Penetapan Kawasan Perkotaan Bodebek (Kabupaten Bogor dan Kota Bogor, Kota Depok, Kabupaten Bekasi dan Kota Bekasi), Kawasan Perkotaan Bandung Raya (Kabupaten Bandung, Kota Bandung, Kota Cimahi, Kabupaten Bandung Barat), dan Cirebon (Kabupaten Cirebon dan Kota Cirebon) sebagai PKN dengan peran menjadi pusat koleksi dan distribusi skala internasional, nasional atau beberapa provinsi.
2. Penetapan Pangandaran dan Palabuhan Ratu sebagai PKNp yang mempunyai fungsi tertentu dengan skala pelayanan internasional, nasional atau beberapa provinsi.

Rencana pengembangan sistem perkotaan Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) dan Pusat Kegiatan Wilayah – Provinsi (PKWp) di Jawa Barat, terdiri atas:

1. Penetapan Kota Sukabumi, Palabuhan Ratu, Cikampek-Cikopo, Indramayu, Kadipaten, Tasikmalaya dan Pangandaran sebagai PKW dengan peran menjadi pusat koleksi dan distribusi skala nasional.
2. Penetapan Kota Banjar, dan Ranca Buaya sebagai PKWp yang mempunyai fungsi tertentu dengan skala pelayanan provinsi atau beberapa Kabupaten/Kota.

Untuk lebih jelasnya, rencana struktur ruang Provinsi Jawa Barat 2029 dapat Anda lihat pada peta Gambar 6.2.



Gambar 6.2.
Peta Rencana Struktur Ruang Provinsi Jawa Barat 2029

Penetapan Jampang Kulon, Sagaranten, Jampang Tengah, Sukanagara, Wanayasa, Plered, Rengasdengklok, Cilamaya, Ciwidey, Banjaran, Majalaya, Ciparay, Cicalengka, Rancaekek, Cilengkrang, Cililin, Ngamprah, Cisarua, Lembang, Tanjungsari, Wado, Tomo, Conggeang, Ciasem, Pagaden, Kalijati, Pusakanagara, Karangampel, Kandanghaur, Patrol, Gantar, Arjawinangun,

Palimanan, Lemahabang, Ciledug, Kertajati, Jatiwangi, Rajagaluh, Cikijing, Talaga, Cilimus, Ciawigebang, Luragung, Kadugede, Cikajang, Bungbulang, Karangnunggal, Kawali, Cijeungjing, Cikoneng, Rancah, Panjalu, Pamarican, Cijulang sebagai PKL perdesaan dengan wilayah pelayanan Kabupaten/Kota dan beberapa kecamatan.

Sedangkan rencana pengembangan infrastruktur wilayah terdiri dari pengembangan infrastruktur jalan dan perhubungan, pengembangan infrastruktur sumberdaya air dan irigasi berbasis DAS, pengembangan infrastruktur energi dan kelistrikan, pengembangan infrastruktur telekomunikasi, pengembangan infrastruktur permukiman. Pembangunan infrastruktur jalan dan perhubungan dimaksudkan untuk menyediakan infrastruktur jalan dan perhubungan yang handal dan terintegrasi, yang dilakukan melalui pendekatan wilayah pengembangan, guna terciptanya keseimbangan dan pemerataan pembangunan antar daerah serta mendukung tumbuhnya pusat-pusat pertumbuhan.

Rencana pengembangan prasarana sumber daya air dan irigasi dilaksanakan dalam Wilayah Sungai (WS) dan Daerah Aliran Sungai (DAS) di Provinsi Jawa Barat. Wilayah sungai meliputi WS Cidanau-Ciujung-Cidurian-Cisadane-Ciliwung-Citarum, WS Cimanuk-Cisanggarung, WS Citanduy, WS Ciwulan-Cilaki, dan WS Cisadea-Cibareno. Sedangkan sumber daya air di Jawa Barat mengalir pada 5 (lima) wilayah sungai yang terbagi dalam 41 DAS, dimana 21 DAS mengalir ke utara dan 20 DAS mengalir ke selatan. Rencana pengembangan permukiman adalah penyediaan sarana prasarana yang dapat memenuhi kebutuhan sesuai dengan standar minimum pelayanan yang ada dengan skala pelayanan lintas wilayah kabupaten/kota. Terdapat beberapa arahan pengembangan wilayah yang akan secara langsung ataupun tidak langsung akan berpengaruh pada pengembangan permukiman. Pada wilayah dimana pengembangan perkotaan menjadi bagian utama (PKN), rencana lebih dikonsentrasikan pada penanganan perumahan perkotaan, air bersih, dan pengelolaan persampahan untuk mendukung peran dan fungsi sistem perkotaan tersebut. Pada wilayah dengan pengembangan wilayah dengan fungsi lindung tinggi dan merupakan sentra produksi maka rencana lebih dikuatkan pada pengembangan air bersih dan pengembangan infrastruktur perdesaan untuk menunjang aksesibilitas dan konektivitas sentra produksi dan jaringan distribusi.

Rencana pola ruang wilayah Provinsi Jawa Barat meliputi rencana pola ruang kawasan lindung dan rencana pola ruang kawasan budidaya yang

memiliki nilai strategis provinsi. Berdasarkan jenis dan kriteria kawasan lindung tersebut, maka rencana pola ruang kawasan lindung Provinsi Jawa Barat 2029 adalah:

1. Menetapkan kawasan lindung provinsi seluas 45% dari luas seluruh wilayah Daerah yang meliputi kawasan lindung hutan dan kawasan lindung di luar kawasan hutan, serta ditargetkan untuk dicapai pada tahun 2018.
2. Mempertahankan kawasan-kawasan resapan air atau kawasan yang berfungsi hidroorologis untuk menjamin ketersediaan sumber daya air
3. Mengendalikan pemanfaatan ruang di luar kawasan hutan sehingga tetap berfungsi lindung.

Rencana pengembangan kawasan budidaya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan. Kawasan budidaya yang menjadi kewenangan provinsi dan merupakan kawasan strategis provinsi, dapat berupa kawasan peruntukan hutan produksi (kawasan hutan produksi terbatas, kawasan hutan produksi tetap, kawasan hutan yang dapat dikonversi), kawasan peruntukan hutan rakyat, kawasan peruntukan pertanian, kawasan peruntukan perkebunan, kawasan peruntukan perikanan (darat dan laut), kawasan peruntukan pertambangan, kawasan industri, kawasan peruntukan pariwisata, dan kawasan peruntukan lainnya.

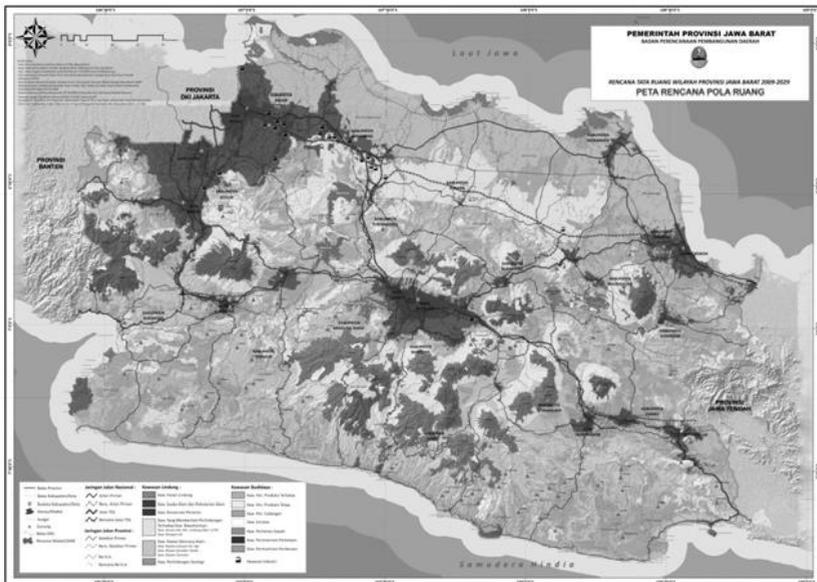
Arahan pemanfaatan ruang wilayah di Provinsi Jawa Barat berpedoman pada rencana struktur ruang, rencana pola ruang, dan penetapan Kawasan Strategis Provinsi (KSP), melalui penyusunan rencana pengembangan masing-masing Wilayah Pengembangan (WP), keterkaitan fungsional antar Wilayah Pengembangan (WP), serta rencana indikasi program pemanfaatan ruang.

Wilayah Jawa Barat ditetapkan menjadi 6 (enam) wilayah pengembangan (WP), meliputi WP Bodebekpunjur, WP Purwasuka, WP Ciayumajakuning, WP Priangan Timur dan Pangandaran, dan WP Sukabumi dan sekitarnya, serta WP Kawasan Khusus (KK) Cekungan Bandung, yang merupakan ruang dalam menempatkan rencana pembangunan antarwilayah dan antarsektor yang akan dilakukan hingga tahun 2029. Keterkaitan fungsional antarwilayah pengembangan menekankan pada keterkaitan- keterkaitan (*linkages*) antarwilayah pengembangan (WP), dalam bentuk

keterkaitan penyediaan infrastruktur strategis yang mendukung kegiatan ekonomi di masing-masing WP.

Dalam rangka mewujudkan pengendalian pemanfaatan ruang yang efektif, diperlukan keterpaduan pengendalian pemanfaatan ruang dalam berbagai konteks keruangan, termasuk keterpaduan dalam tata ruang nasional, provinsi dan kabupaten/kota. Hal tersebut dalam upaya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang. Arahan pengendalian pemanfaatan ruang Provinsi Jawa Barat sebagai acuan dalam pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang, meliputi peraturan zonasi sistem provinsi, perizinan, insentif dan disinsentif, serta sanksi.

Untuk lebih jelasnya, rencana pola ruang Provinsi Jawa Barat 2029 dapat Anda lihat pada peta Gambar 6.3.



Gambar 6.3.
Peta Rencana Pola Ruang Provinsi Jawa Barat 2029

Peraturan zonasi pada RTRW Provinsi Jawa Barat mencakup:

1. Arahan zonasi terkait antara kepentingan perijinan yang menjadi wewenang provinsi dengan pola ruang wilayah provinsi, yang termasuk dalam kategori ini adalah arahan zonasi pada kawasan lindung dan budi daya strategis provinsi.
2. Arahan zonasi terkait antara kepentingan perijinan yang kewenangan perijinannya berada pada Pemerintah Kabupaten/Kota sedangkan hal yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang strategis nasional dan provinsi berada pada kewenangan provinsi.

Perizinan dalam sistem provinsi merupakan izin pemanfaatan ruang yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang harus dimiliki dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah di Provinsi Jawa Barat. Pengendalian terhadap pemanfaatan ruang wilayah dilakukan terhadap penerbitan izin pemanfaatan ruang di kabupaten/kota yang ditetapkan oleh Bupati/Walikota. Pemerintah Provinsi Jawa Barat memberikan rekomendasi atas izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan oleh Bupati/Walikota di Kawasan Strategis Provinsi (KSP). Pelaksanaan kegiatan pemanfaatan ruang yang telah mendapatkan izin harus memenuhi peraturan zonasi yang berlaku di lokasi kegiatan pemanfaatan ruang.

Untuk mendorong kesesuaian pemanfaatan ruang wilayah di Provinsi Jawa Barat, dikembangkan perangkat insentif dan disinsentif. Dalam rangka pengelolaan kawasan lindung berbasis DAS dan pemanfaatan sumber daya air, Pemerintah Provinsi Jawa Barat meningkatkan upaya untuk memperoleh insentif dan pembagian peran dalam pembiayaan (*role sharing*) dari provinsi yang berbatasan. Untuk mewujudkan 45% kawasan lindung, Pemerintah Provinsi Jawa Barat dapat memberikan bantuan keuangan dan/atau jasa lingkungan kepada kabupaten/kota dengan pertimbangan proporsi luas kawasan lindung dan apresiasi terhadap upaya perwujudan program pencapaian luas kawasan lindung di wilayahnya. Dalam rangka pengelolaan kawasan lindung berbasis DAS dan pemanfaatan sumber daya air, Pemerintah Provinsi Jawa Barat memfasilitasi pengaturan insentif dan pembagian peran dalam pembiayaan (*role sharing*) antarkabupaten/kota yang secara geografis terletak di daerah hulu dan hilir DAS, yang ditetapkan melalui pola kerjasama antardaerah. Sedangkan Disinsentif dibebankan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat kepada Pemerintah Kabupaten/Kota, dunia

usaha dan masyarakat yang melaksanakan pembangunan tidak sesuai dengan RTRWP – yang telah ditetapkan.

Sanksi dikenakan kepada orang perseorangan dan/atau badan hukum yang melakukan pelanggaran ketentuan larangan yang telah ditetapkan dalam RTRWP. Pelanggaran dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana. Tata cara pengenaan sanksi administrasi diatur oleh Gubernur sesuai kewenangan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan fungsi/manfaat Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN)!
- 2) Uraikan hal-hal apa saja yang perlu diperhatikan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi!
- 3) Uraikan muatan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional merupakan arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah negara. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menjadi pedoman untuk menyusun rencana pembangunan jangka panjang dan jangka menengah nasional. Pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional juga berpedoman pada RTRWN untuk mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah provinsi dan keserasian antarsektor. Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota juga harus mengacu pada RTRWN, begitu juga dengan penentuan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi serta penataan ruang untuk kawasan strategis nasional.
- 2) Dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi, perlu diperhatikan: (1) perkembangan permasalahan nasional dan hasil pengkajian implikasi penataan ruang provinsi; (2) upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi provinsi; (3) keselarasan

- aspirasi pembangunan provinsi dan pembangunan kabupaten/kota; (4) daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup; (5) rencana pembangunan jangka panjang daerah; (6) rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbatasan; (7) rencana tata ruang kawasan strategis provinsi; dan (8) rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.
- 3) Muatan rencana tata ruang wilayah kabupaten meliputi: (1) tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten; (2) rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten; (3) rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten; (4) penetapan kawasan strategis kabupaten; (5) arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan (6) ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.



RANGKUMAN

Perencanaan tata ruang dapat diklasifikasikan berdasarkan wilayah administrasinya yaitu rencana tata ruang wilayah nasional, provinsi, kabupaten/kota. Perencanaan tata ruang tersebut juga berisikan semua ketentuan dalam memanfaatkan ruang termasuk penetapan kawasan strategis di masing-masing wilayah administratif. Muatan rencana tata ruang di setiap tingkatan rencana adalah sama tetapi lingkup wilayah perencanaannya berbeda. Dalam rencana tata ruang wilayah juga terdapat arahan pengendalian pemanfaatan ruang agar tidak terjadi konflik pemanfaatan ruang dan rencana tata ruang dapat diimplementasikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.



TES FORMATIF 3

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Hal yang harus diperhatikan dalam menyusun kawasan strategis nasional adalah
 - A. kawasan strategis provinsi
 - B. kawasan strategis provinsi
 - C. izin pemanfaatan ruang wilayah
 - D. potensi ekonomi serta daya dukung dan daya tampung lingkungan

- 2) Adanya perkiraan pendanaan pemanfaatan ruang wilayah nasional terdapat di dalam
 - A. Pemanfaatan Ruang Wilayah Nasional
 - B. Pengendalian Pemanfaatan Ruang Wilayah Nasional
 - C. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
 - D. Rencana kawasan strategis

- 3) Rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota merupakan pedoman untuk
 - A. menetapkan rencana tata ruang wilayah nasional
 - B. menetapkan rencana rinci tata ruang
 - C. menetapkan kawasan strategis nasional
 - D. menetapkan rencana pembangunan jangka panjang daerah

Petunjuk: Untuk soal 4-6 pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat.
 - B. Jika pernyataan benar, alasan benar, tetapi keduanya tidak menunjukkan sebab-akibat
 - C. Jika salah satu dari pernyataan itu salah
 - D. Jika kedua pernyataan salah.
-
- 4) Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional meliputi kebijakan dan strategi pengembangan struktur ruang dan pola ruang
sebab

Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah nasional ditetapkan untuk mewujudkan tujuan nasional penataan ruang wilayah nasional

- 5) Penataan ruang wilayah nasional bertujuan untuk mewujudkan pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat

sebab

Keterpaduan pemanfaatan ruang darat, laut, dan udara termasuk ruang di dalam bumi mengandung pengertian bahwa ruang darat, laut, dan udara termasuk ruang di dalam bumi dipandang sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam mendukung perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya

- 6) Pencegahan dampak negatif kegiatan manusia yang dapat menimbulkan kerusakan lingkungan hidup merupakan salah satu strategi dalam pengembangan struktur ruang

sebab

Strategi ini bertujuan untuk mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana untuk menjamin kepentingan generasi masa kini dan generasi mendatang

Petunjuk: Untuk soal 7-8, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semua benar
- 7) Yang termasuk ke dalam rencana penyusunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana nasional adalah
- 1. Sistem jaringan telekomunikasi nasional
 - 2. Sistem perkotaan nasional
 - 3. Sistem jaringan energi nasional
- 8) Kawasan strategis nasional yang dapat berfungsi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi harus memiliki kriteria
- 1. Mempercepat pertumbuhan kawasan tertinggal
 - 2. Memiliki akses menuju pasar nasional atau internasional
 - 3. Mempertahankan tingkat produksi sumber energi dalam rangka mewujudkan ketahanan energi nasional

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) D
- 2) B
- 3) C
- 4) A
- 5) A
- 6) B
- 7) C
- 8) B

Tes Formatif 2

- 1) C
- 2) D
- 3) B
- 4) B
- 5) C
- 6) A
- 7) C
- 8) D

Tes Formatif 3

- 1) D
- 2) A
- 3) D
- 4) B
- 5) B
- 6) C
- 7) D
- 8) B

Glosarium

- Pelaksanaan penataan ruang : adalah upaya pencapaian tujuan penataan ruang melalui pelaksanaan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
- Pemanfaatan ruang : adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.
- Pembangunan Nasional : adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua, komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.
- Penataan ruang : adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
- Pengendalian pemanfaatan ruang : adalah upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.
- Penyelenggaraan penataan ruang : adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.
- Perencanaan : adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.
- Perencanaan tata ruang : adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.
- Pola ruang : adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan

ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

Rencana Pembangunan
Jangka Panjang, yang

selanjutnya disingkat RPJP : adalah dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun.

Rencana Pembangunan
Jangka Menengah, yang

selanjutnya disingkat RPJM : adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun.

Rencana Pembangunan
Jangka Menengah
Kementerian/Lembaga,
yang selanjutnya disebut
Rencana Strategis Kementerian/
Lembaga (Renstra-KL)

: adalah dokumen perencanaan kementerian/ lembaga untuk periode 5 (lima) tahun

Rencana Pembangunan
Jangka Menengah Satuan
Kerja Perangkat Daerah,
yang selanjutnya disebut
Renstra-SKPD,

: adalah dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.

Rencana Pembangunan
Tahunan Nasional, yang
selanjutnya disebut Rencana
Kerja Pemerintah (RKP),

: adalah dokumen perencanaan Nasional untuk periode I (satu) tahun.

Rencana Pembangunan
Tahunan Daerah, yang
selanjutnya disebut Rencana
Kerja Pemerintah Daerah

- (RKPD), : adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode I (satu) tahun.
- Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL), : adalah dokumen perencanaan Kementerian/Lembaga untuk periode I (satu) tahun.
- Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD), : adalah dokumen perencanaan satuan kerja perangkat daerah untuk periode I (satu) tahun.
- Rencana Pembangunan Tahunan Nasional, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), : adalah dokumen perencanaan Nasional untuk periode I (satu) tahun.
- Ruang : adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.
- Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional : adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

- Struktur ruang : adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.
- Tata ruang : adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.

Daftar Pustaka

Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Peraturan Pemerintah No.15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.15/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 16/PRT/M/Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten.

MODUL 7

Praktik Perencanaan Kota di Indonesia



PENDAHULUAN

Praktik perencanaan kota di Indonesia dilakukan melalui perencanaan pembangunan daerah dan perencanaan tata ruang wilayah kota. Perencanaan pembangunan daerah didasarkan pada Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; sementara perencanaan tata ruang wilayah kota didasarkan pada Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Kedua undang-undang tersebut menjadi acuan dalam proses atau prosedur perencanaan dan produk rencana yang harus disusun dan ditetapkan sebagai bagian dari tugas pemerintah daerah. Khusus yang menyangkut produk perencanaan tata ruang wilayah kota, dibedakan antara rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang berdasarkan pendekatan dan wilayah perencanaannya.

Untuk memahami praktek perencanaan tata ruang kota, modul ini terdiri atas 2 (dua) kegiatan belajar. Kegiatan Belajar 1 ditujukan untuk memberikan pemahaman terhadap perencanaan tata ruang yang menghasilkan rencana umum tata ruang, sesuai dengan lingkup wilayah administrasi kota. Kegiatan Belajar 2 lebih lanjut membahas perencanaan tata ruang yang menghasilkan rencana rinci tata ruang dalam bentuk rencana detail tata ruang kota. Dengan mempelajari Modul 7 ini Anda diharapkan dapat memahami praktik perencanaan tata ruang kota di Indonesia yang berlaku selama ini, baik yang menyangkut proses teknis penyusunan maupun prosedurnya.

KEGIATAN BELAJAR 1

Perencanaan Tata Ruang Kota

Aktivitas perencanaan kota, atau lebih spesifik perencanaan tata ruang di Indonesia secara prosedural mengacu pada Undang-undang No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah No.15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Sebagai suatu prosedur, telah ditetapkan suatu pedoman baku melalui Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.17/PRT/M/2009 tentang *Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota*. Dalam ketiga ketentuan peraturan-perundang-undangan tersebut telah diatur berbagai jenis rencana tata ruang kota serta tata cara penyusunannya, yang pada dasarnya dimaksudkan untuk mewujudkan keterpaduan pembangunan dalam wilayah kota, mewujudkan keserasian pembangunan wilayah kota dengan wilayah sekitarnya, dan menjamin terwujudnya tata ruang wilayah kota yang berkualitas.

A. RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA: KEDUDUKAN, FUNGSI, DAN MUATAN

Wilayah kota pada hakikatnya merupakan pusat kegiatan ekonomi yang dapat melayani baik wilayah kota itu sendiri maupun wilayah sekitarnya. Untuk dapat mewujudkan efektifitas dan efisiensi pola dan struktur ruang kota sebagai tempat berlangsungnya kegiatan-kegiatan ekonomi dan sosial budaya, kota perlu dikelola secara optimal melalui suatu proses penataan ruang. Perencanaan tata ruang wilayah kota meliputi proses dan prosedur penyusunan serta penetapan rencana tata ruang wilayah (RTRW) Kota. Penyusunan RTRW Kota dilakukan dengan berasaskan pada kaidah-kaidah perencanaan yang mencakup asas keselarasan, keserasian, keterpaduan, kelestarian, keberlanjutan serta keterkaitan antarwilayah baik di dalam kota itu sendiri maupun dengan kota sekitarnya.

Perencanaan tata ruang kota dilakukan untuk menghasilkan rencana tata ruang, yang terdiri atas rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Rencana umum tata ruang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif kota dengan muatan substansi mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang. Rencana rinci tata ruang disusun berdasarkan

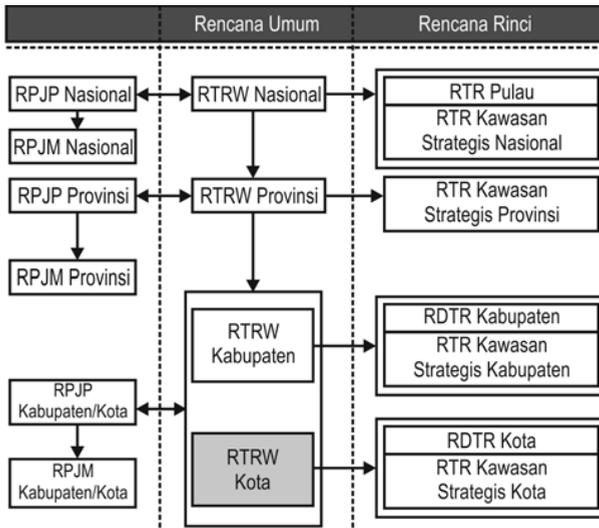
pendekatan nilai strategis kawasan dan/atau kegiatan kawasan dengan muatan substansi yang dapat mencakup hingga penetapan blok dan subblok peruntukan. Dalam hal ini terdapat keterkaitan yang bersifat hierarkis dan komplementer antara rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang karena penyusunan rencana rinci tata ruang dimaksudkan sebagai operasionalisasi rencana umum tata ruang.

Rencana umum tata ruang sebagai hasil dari perencanaan tata ruang yang dilakukan berdasarkan pendekatan wilayah administratif (Kota Otonom) disebut Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota. RTRW kota adalah rencana tata ruang yang bersifat umum dari wilayah kota, yang merupakan penjabaran dari RTRW provinsi, dan yang berisi tujuan, kebijakan, strategi penataan ruang wilayah kota, rencana struktur ruang wilayah kota, rencana pola ruang wilayah kota, penetapan kawasan strategis kota, arahan pemanfaatan ruang wilayah kota, dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota.

Jangka waktu rencana tata ruang wilayah kota adalah 20 (dua puluh) tahun, yang dapat ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun. Dalam kondisi lingkungan strategis tertentu yang berkaitan dengan bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau perubahan batas teritorial negara, wilayah provinsi, dan/atau wilayah kabupaten yang ditetapkan dengan Undang-undang, rencana tata ruang wilayah kota ditinjau kembali lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun. Rencana tata ruang wilayah kota ditetapkan dengan peraturan daerah kota.

1. Kedudukan RTRW Kota

Penyusunan rencana tata ruang wilayah kota, seperti halnya penyusunan rencana tata ruang kabupaten mengacu pada: Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Propvinsi (RTRWP); serta rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD). Kedudukan RTRW Kota dalam sistem penataan ruang dan sistem perencanaan pembangunan dapat dilihat pada Gambar 7.1.



Sumber: Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.17/PRT/M/2009

Gambar 7.1
Kedudukan RTRW Kota dalam Sistem Penataan Ruang
dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Rencana umum tata ruang merupakan perangkat penataan ruang wilayah yang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif yang secara hierarkis terdiri atas RTRW nasional, RTRW provinsi, dan RTRW Kota. Rencana umum tata ruang nasional adalah arahan kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah nasional yang disusun guna menjaga integritas nasional, keseimbangan dan keserasian perkembangan antarwilayah dan antarsektor, serta keharmonisan antarlingkungan alam dengan lingkungan buatan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Rencana umum tata ruang provinsi adalah rencana kebijakan operasional dari RTRW Nasional yang berisi strategi pengembangan wilayah provinsi, melalui optimasi pemanfaatan sumber daya, sinkronisasi pengembangan sektor, koordinasi lintas wilayah Kabupaten/Kota dan sektor, serta pembagian peran dan fungsi Kabupaten/Kota di dalam pengembangan wilayah secara keseluruhan. Rencana umum tata ruang kota adalah penjabaran RTRW Provinsi ke dalam kebijakan dan strategi pengembangan wilayah kota sesuai dengan fungsi dan peranannya di dalam rencana pengembangan wilayah provinsi secara keseluruhan, strategi pengembangan wilayah ini selanjutnya dituangkan ke

dalam rencana struktur ruang dan rencana pola ruang yang bersifat operasional.

Dalam operasionalisasinya rencana umum tata ruang dijabarkan dalam rencana rinci tata ruang yang disusun dengan pendekatan nilai strategis kawasan dan/atau kegiatan kawasan dengan muatan substansi yang dapat mencakup hingga penetapan blok dan subblok yang dilengkapi peraturan zonasi sebagai salah satu dasar dalam pengendalian pemanfaatan ruang sehingga pemanfaatan ruang dapat dilakukan sesuai dengan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Rencana rinci tata ruang ini dapat berupa rencana tata ruang kawasan strategis dan rencana detail tata ruang. Pembahasan mengenai rencana rinci tata ruang ini akan dilakukan pada bagian tersendiri dalam modul ini.

2. Fungsi dan Manfaat RTRW Kota

Dalam sistem penataan ruang dan perencanaan pembangunan daerah, fungsi RTRW kota adalah sebagai:

- a. Acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).
- b. Acuan dalam pemanfaatan ruang/pengembangan wilayah kota;
- c. Acuan untuk mewujudkan keseimbangan pembangunan dalam wilayah kota;
- d. Acuan lokasi investasi dalam wilayah kota yang dilakukan pemerintah, masyarakat, dan swasta;
- e. Pedoman untuk penyusunan rencana rinci tata ruang di wilayah kota;
- f. Dasar pengendalian pemanfaatan ruang dalam penataan/pengembangan wilayah kota yang meliputi penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi;
- g. Acuan dalam administrasi pertanahan.

Sesuai dengan fungsi di atas, manfaat RTRW Kota adalah untuk:

- a. Mewujudkan keterpaduan pembangunan dalam wilayah kota;
- b. Mewujudkan keserasian pembangunan wilayah kota dengan wilayah sekitarnya;
- c. Menjamin terwujudnya tata ruang wilayah kota yang berkualitas.

3. Muatan RTRW Kota

Seperti halnya RTRW Kabupaten, RTRW Kota memuat substansi/materi:

- a. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kota;
- b. Rencana struktur ruang wilayah kota yang meliputi sistem pusat pelayanan sistem jaringan prasarana wilayah kota;
- c. Rencana pola ruang wilayah kota yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya;
- d. Penetapan kawasan strategis kota;
- e. Arahan pemanfaatan ruang wilayah kota yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan;
- f. Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Selain muatan rencana di atas, RTRW Kota juga memuat:

- a. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka hijau;
- b. Rencana penyediaan dan pemanfaatan ruang terbuka nonhijau;
- c. Rencana penyediaan dan pemanfaatan prasarana dan sarana jaringan pejalan kaki, angkutan umum, kegiatan sektor informal, dan ruang evakuasi bencana, yang dibutuhkan untuk menjalankan fungsi wilayah kota sebagai pusat pelayanan sosial ekonomi dan pusat pertumbuhan wilayah.

Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kota merupakan terjemahan dari visi dan misi pengembangan wilayah kota dalam pelaksanaan pembangunan untuk mencapai kondisi ideal tata ruang kota yang diharapkan. Tujuan penataan ruang wilayah kota merupakan arahan perwujudan ruang wilayah kota yang ingin dicapai pada masa yang akan datang. Tujuan penataan ruang wilayah kota memiliki fungsi:

- a. Sebagai dasar untuk memformulasikan kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kota;
- b. Memberikan arah bagi penyusunan indikasi program utama dalam RTRW kota; dan
- c. Sebagai dasar dalam penetapan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota.

Tujuan penataan ruang wilayah kota dirumuskan berdasarkan: visi dan misi pembangunan wilayah kota; karakteristik wilayah kota; dan isu strategis dan kondisi objektif yang diinginkan.

Kebijakan penataan ruang wilayah kota merupakan arah tindakan yang harus ditetapkan untuk mencapai tujuan penataan ruang wilayah kota. Kebijakan penataan ruang wilayah kota berfungsi sebagai dasar untuk memformulasikan strategi penataan ruang wilayah kota; merumuskan rencana struktur dan rencana pola ruang wilayah kota; memberikan arah bagi penyusunan indikasi program utama dalam RTRW kota; dan sebagai dasar dalam penetapan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota. Kebijakan penataan ruang wilayah kota dirumuskan berdasarkan:

- a. Tujuan penataan ruang wilayah kota dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Karakteristik wilayah kota;
- c. Kapasitas sumber daya wilayah kota dalam mewujudkan tujuan penataan ruangnya.

Strategi penataan ruang wilayah kota merupakan penjabaran kebijakan penataan ruang wilayah kota ke dalam langkah-langkah operasional untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Strategi penataan ruang wilayah kota berfungsi:

- a. Sebagai dasar untuk penyusunan rencana struktur ruang, rencana pola ruang, dan penetapan kawasan strategis kota;
- b. Memberikan arah bagi penyusunan indikasi program utama dalam RTRW kota; dan
- c. Sebagai dasar penetapan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota.

Strategi penataan ruang wilayah kota dirumuskan berdasarkan:

- a. Kebijakan penataan ruang wilayah kota;
- b. Ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- c. Kapasitas sumber daya wilayah kota dalam melaksanakan kebijakan penataan ruangnya.

Rencana struktur ruang wilayah kota merupakan kerangka sistem pusat-pusat pelayanan kegiatan kota yang berhierarki dan satu sama lain dihubungkan oleh sistem jaringan prasarana wilayah kota. Rencana struktur ruang wilayah kota berfungsi sebagai:

- a. Arahan pembentuk sistem pusat-pusat pelayanan wilayah kota yang memberikan layanan bagi wilayah kota;
- b. Arahan perletakan jaringan prasarana wilayah kota sesuai dengan fungsi jaringannya yang menunjang keterkaitan antarpusat-pusat pelayanan kota;
- c. Dasar penyusunan indikasi program utama jangka menengah lima tahunan untuk 20 (dua puluh) tahun.

Pusat pelayanan di wilayah kota merupakan pusat pelayanan sosial, budaya, ekonomi, dan/atau administrasi masyarakat yang melayani wilayah kota dan regional, yang meliputi:

- a. Pusat pelayanan kota, melayani seluruh wilayah kota dan/atau regional.
- b. Subpusat pelayanan kota, melayani subwilayah kota.
- c. Pusat lingkungan, melayani skala lingkungan wilayah kota.

Rencana struktur ruang wilayah kota dirumuskan berdasarkan:

- a. Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kota;
- b. Kebutuhan pengembangan dan pelayanan wilayah kota dalam rangka mendukung kegiatan sosial ekonomi;
- c. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup wilayah kota.

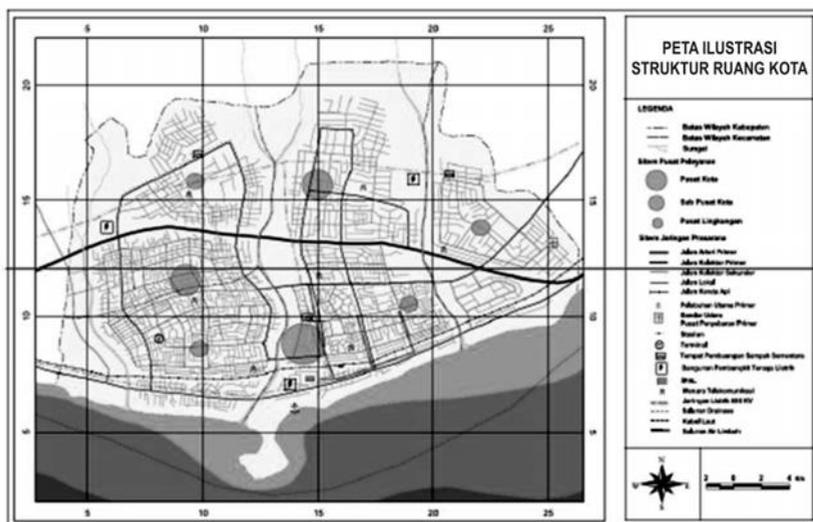
Rencana struktur ruang wilayah kota dirumuskan dengan kriteria:

- a. Memperhatikan rencana struktur ruang wilayah Kota yang berbatasan;
- b. Jelas, realistis, dan dapat diimplementasikan dalam jangka waktu perencanaan pada wilayah kota bersangkutan;
- c. Penentuan pusat-pusat pelayanan di dalam struktur ruang kota harus berhirarki dan tersebar secara proporsional di dalam ruang kota serta saling terkait menjadi satu kesatuan sistem;
- d. Sistem jaringan prasarana kota dibentuk oleh sistem jaringan transportasi sebagai sistem jaringan prasarana utama dan dilengkapi dengan sistem jaringan prasarana lainnya.

Sistem jaringan prasarana kota, terdiri atas sistem jaringan sebagai berikut:

- a. Transportasi di wilayah kota, yang meliputi sistem prasarana transportasi darat, udara, dan air;
- b. Sumber daya air;
- c. Energi dan kelistrikan;
- d. Telekomunikasi;
- e. Persampahan, sanitasi dan drainase; dan
- f. Lainnya.

Secara diagramatis, ilustrasi rencana struktur ruang wilayah kota dapat dilihat pada Gambar 7.2.



Gambar 7.2.
 Ilustrasi Rencana Struktur Ruang Kota
 (Sumber: PerMen PU No. 17/PRT/M/2009)

Rencana pola ruang wilayah kota merupakan rencana distribusi peruntukan ruang dalam wilayah kota yang meliputi rencana peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan rencana peruntukan ruang untuk fungsi budi daya. Rencana pola ruang wilayah kota berfungsi:

- a. Sebagai alokasi ruang untuk berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat dan kegiatan pelestarian lingkungan dalam wilayah kota;
- b. Mengatur keseimbangan dan keserasian peruntukan ruang;
- c. Sebagai dasar penyusunan indikasi program utama jangka menengah lima tahunan untuk 20 (dua puluh) tahun; dan
- d. Sebagai dasar pemberian izin pemanfaatan ruang pada wilayah kota.

Rencana pola ruang wilayah kota dirumuskan berdasarkan kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kota; daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup wilayah kota; dan kebutuhan ruang untuk pengembangan kegiatan sosial ekonomi dan lingkungan.

Rencana pola ruang wilayah kota dirumuskan dengan kriteria:

- a. Merujuk rencana pola ruang yang ditetapkan dalam RTRWN beserta rencana rincinya;
- b. Merujuk rencana pola ruang yang ditetapkan dalam RTRW provinsi beserta rencana rincinya;
- c. Memperhatikan rencana pola ruang wilayah kota yang berbatasan;
- d. Memperhatikan mitigasi bencana pada wilayah kota;
- e. Memperhatikan kepentingan pertahanan dan keamanan dalam wilayah kota;
- f. Menyediakan ruang terbuka hijau minimal 30% dari luas wilayah kota;
- g. Menyediakan ruang untuk kegiatan sektor informal;
- h. Menyediakan ruang terbuka nonhijau untuk menampung kegiatan sosial, budaya, dan ekonomi masyarakat kota; dan
- i. Jelas, realistis, dan dapat diimplementasikan dalam jangka waktu perencanaan pada wilayah kota bersangkutan;
- j. Mengacu pada klasifikasi pola ruang wilayah kota yang terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya.

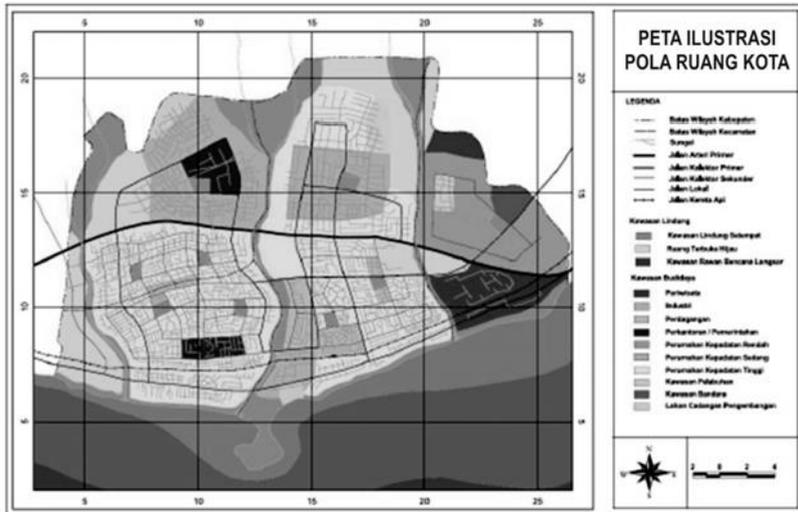
Rencana pola ruang wilayah kota berdasarkan fungsi utamanya terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budidaya:

a. Kawasan lindung terdiri atas:

- 1) Hutan lindung;
- 2) Kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya, yang meliputi kawasan bergambut dan kawasan resapan air;

- 3) Kawasan perlindungan setempat, yang meliputi sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau atau waduk, kawasan sekitar mata air;
 - 4) Ruang terbuka hijau (RTH) kota, antara lain meliputi taman RT, taman RW, taman kota dan permakaman;
 - 5) Kawasan suaka alam dan cagar budaya;
 - 6) Kawasan rawan bencana alam, yang meliputi kawasan rawan tanah longsor, kawasan rawan gelombang pasang dan kawasan rawan banjir; dan
 - 7) Kawasan lindung lainnya.
- b. Kawasan budi daya terdiri atas:**
- 1) Kawasan perumahan yang dapat dirinci, meliputi perumahan dengan kepadatan tinggi, perumahan dengan kepadatan sedang, dan perumahan dengan kepadatan rendah;
 - 2) Kawasan perdagangan dan jasa, diantaranya terdiri atas pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern;
 - 3) Kawasan perkantoran, diantaranya terdiri atas perkantoran pemerintahan dan perkantoran swasta;
 - 4) Kawasan industri, meliputi industri rumah tangga/kecil dan industri ringan;
 - 5) Kawasan pariwisata, diantaranya terdiri atas pariwisata budaya, pariwisata alam, dan pariwisata buatan;
 - 6) Kawasan ruang terbuka nonhijau;
 - 7) Kawasan ruang evakuasi bencana, meliputi ruang terbuka atau ruang-ruang lainnya yang dapat berubah fungsi menjadi *melting point* ketika bencana terjadi;
 - 8) Kawasan peruntukan ruang bagi kegiatan sektor informal; dan
 - 9) Kawasan peruntukan lainnya, meliputi antara lain: pertanian, pertambangan, pelayanan umum (pendidikan, kesehatan, peribadatan, serta keamanan dan keselamatan), militer, dan lain-lain sesuai dengan peran dan fungsi kota.

Secara diagramatis, ilustrasi rencana pola ruang wilayah kota dapat dilihat pada Gambar 7.3.



Gambar 7.3
 Ilustrasi Rencana Pola Ruang Kota
 (Sumber: PerMen PU No. 17/PRT/M/2009)

Muatan RTRW Kota selanjutnya adalah **penetapan kawasan strategis wilayah kota**. Dalam hal ini kawasan strategis kota merupakan bagian wilayah kota yang penataan ruangnya diprioritaskan, karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup kota di bidang ekonomi, sosial, budaya dan/atau lingkungan. Secara diagramatis, ilustrasi penetapan kawasan strategis kota dapat dilihat pada Gambar 7.4.

Indikasi program utama dalam arahan pemanfaatan ruang wilayah kota meliputi:

- a. Usulan program utama: program-program utama pengembangan wilayah kota yang diindikasikan memiliki bobot kepentingan utama atau diprioritaskan untuk mewujudkan struktur dan pola ruang wilayah kota sesuai tujuan penataan ruang wilayah kota.
- b. Lokasi, tempat dimana usulan program utama akan dilaksanakan.
- c. Besaran, perkiraan jumlah satuan masing-masing usulan program utama pengembangan wilayah yang akan dilaksanakan.
- d. Sumber pendanaan, dapat berasal dari APBD kota, APBD provinsi, APBN, swasta, dan/atau masyarakat.
- e. Instansi pelaksana adalah pihak-pihak pelaksana program utama yang meliputi pemerintah (sesuai dengan kewenangan masing-masing pemerintahan), swasta, serta masyarakat.
- f. Waktu dan tahapan pelaksanaan: usulan indikasi program utama direncanakan dalam kurun waktu perencanaan 20 (dua puluh) tahun yang dirinci setiap 5 (lima) tahunan, sedangkan masing-masing program mempunyai durasi pelaksanaan yang bervariasi sesuai kebutuhan. Penyusunan indikasi program utama disesuaikan dengan pentahapan jangka waktu 5 tahunan RPJP Daerah Kota.

Selain mencakup perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang, penataan ruang kota mencakup pula pengendalian pemanfaatan ruang. Dalam konteks ini di dalam RTRW Kota termuat pula **ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota**, yakni ketentuan yang diperuntukkan sebagai alat penertiban penataan ruang, meliputi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan pemberian insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi dalam rangka perwujudan RTRW Kota.

Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota pertama-tama memuat ketentuan umum peraturan zonasi kota sebagai penjabaran secara umum ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya yang mencakup seluruh wilayah administratif. Ketentuan umum peraturan zonasi kota berfungsi sebagai: landasan bagi penyusunan peraturan zonasi pada tingkatan operasional pengendalian pemanfaatan ruang di setiap kawasan/zona kota; dasar

pemberian izin pemanfaatan ruang; dan salah satu pertimbangan dalam pengawasan pemanfaatan ruang.

Ketentuan umum peraturan zonasi disusun berdasarkan:

- a. Struktur ruang dan pola ruang wilayah kota;
- b. Karakteristik wilayah;
- c. Arahan umum desain kota; dan
- d. Peraturan perundang-undangan sektor terkait lainnya.

Peraturan zonasi yang telah ditetapkan dalam RTRW kota yang berisikan:

- a. Deskripsi atau definisi pola ruang (jenis zona) yang telah ditetapkan dalam rencana pola ruang;
- b. Tujuan atau kualitas ruang yang diharapkan untuk setiap jenis pola ruang;
- c. Ketentuan umum dan ketentuan rencana umum (*design plan*), yang merupakan ketentuan kinerja dari setiap pola ruang yang meliputi: ketentuan intensitas pemanfaatan ruang, tata bangunan, kepadatan bangunan, besaran kawasan terbangun, besaran ruang terbuka hijau, dan prasarana minimum yang perlu diatur terkait pengendalian pemanfaatan ruang;
- d. Ketentuan pemanfaatan ruang pada zona-zona yang dilewati oleh sistem jaringan prasarana dan sarana wilayah kota mengikuti ketentuan perundang-undangan yang berlaku; dan
- e. Ketentuan khusus yang disesuaikan dengan kebutuhan pembangunan kota untuk mengendalikan pemanfaatan ruang, seperti pada kawasan lindung, kawasan rawan bencana, Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP), kawasan dengan pembangunan ruang udara (*air- right*) atau di dalam bumi.

Ketentuan perizinan adalah ketentuan yang diberikan untuk kegiatan pemanfaatan ruang. Ketentuan perizinan berfungsi sebagai alat pengendali dalam penggunaan lahan untuk mencapai kesesuaian pemanfaatan ruang dan rujukan dalam membangun. Ketentuan perizinan disusun berdasarkan:

- a. Ketentuan umum peraturan zonasi yang sudah ditetapkan; dan
- b. Ketentuan teknis berdasarkan peraturan perundang-undangan sektor terkait lainnya.

Jenis-jenis perizinan terkait dengan pemanfaatan ruang: izin prinsip; izin lokasi; izin penggunaan pemanfaatan tanah; izin mendirikan bangunan; dan izin lain berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan pemberian insentif adalah ketentuan yang mengatur tentang pemberian imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sesuai dengan kegiatan yang didorong perwujudannya dalam rencana tata ruang. Ketentuan pemberian insentif berfungsi sebagai perangkat untuk mendorong kegiatan dalam pemanfaatan ruang yang sejalan dengan rencana tata ruang; dan katalisator perwujudan pemanfaatan ruang.

Ketentuan pemberian insentif disusun berdasarkan:

- a. Struktur ruang dan pola ruang wilayah kota
- b. Ketentuan umum peraturan zonasi kota; dan
- c. Peraturan perundang-undangan sektor terkait lainnya.

Ketentuan insentif dari pemerintah daerah kota kepada pemerintah kota lain yang saling berhubungan dapat diberikan dalam bentuk: pemberian kompensasi; subsidi silang; penyediaan sarana dan prasarana; dan/atau publikasi atau promosi daerah.

Ketentuan insentif dari pemerintah daerah kota kepada masyarakat umum (investor, lembaga komersial, perorangan, dan lain sebagainya), dapat diberikan dalam bentuk:

- a. Pemberian kompensasi;
- b. Pengurangan retribusi;
- c. Imbalan;
- d. Sewa ruang dan urun saham;
- e. Penyediaan prasarana dan sarana;
- f. Penghargaan; dan/atau
- g. Kemudahan perizinan.

Ketentuan pemberian disinsentif adalah ketentuan yang mengatur pengenaan bentuk-bentuk kompensasi dalam pemanfaatan ruang. Ketentuan pemberian disinsentif berfungsi sebagai perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang. Ketentuan pemberian disinsentif disusun berdasarkan:

- a. Struktur ruang dan pola ruang wilayah kota;
- b. Ketentuan umum peraturan zonasi kota; dan
- c. Peraturan perundang-undangan sektor terkait lainnya.

Ketentuan disinsentif dari pemerintah daerah kota kepada pemerintah Kota lain yang saling berhubungan dapat diberikan dalam bentuk:

- a. Pengenaan retribusi yang tinggi; dan/atau
- b. Pembatasan penyediaan sarana dan prasarana.

Ketentuan disinsentif dari pemerintah daerah kota kepada masyarakat umum (investor, lembaga komersial, perorangan, dan lain sebagainya), dapat diberikan dalam bentuk:

- a. Pengenaan pajak/retribusi yang tinggi;
- b. Pemberian persyaratan khusus dalam proses perizinan; dan/atau
- c. Pembatasan penyediaan sarana dan prasarana.

Ketentuan sanksi meliputi:

- a. Arahan pengenaan sanksi administratif kepada pelanggar pemanfaatan ruang yang akan menjadi acuan bagi pemerintah daerah kota;
- b. Arahan pengenaan sanksi administratif berfungsi sebagai perangkat untuk mencegah, membatasi pertumbuhan atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang; dan penertiban pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.
- c. Arahan pengenaan sanksi administratif ditetapkan berdasarkan: hasil pengawasan penataan ruang; tingkat simpangan implementasi rencana tata ruang; kesepakatan antar instansi yang berwenang; dan peraturan perundang-undangan sektor terkait lainnya.
- d. Arahan pengenaan sanksi administratif dilakukan secara berjenjang dalam bentuk: peringatan tertulis; penghentian sementara kegiatan; penghentian sementara pelayanan umum; penutupan lokasi; pencabutan izin; pembatalan izin; pembongkaran bangunan; pemulihan fungsi ruang; denda administratif; yang dapat dikenakan secara tersendiri atau bersama-sama dengan pengenaan sanksi administratif dan besarnya ditetapkan oleh masing-masing pemerintah daerah kota.

B. PROSES DAN PROSEDUR PENYUSUNAN RTRW KOTA

Proses dan prosedur penyusunan sampai dengan implementasi RTRW kota disyaratkan berlandaskan atas asas: keterpaduan; keserasian; keselarasan dan keseimbangan; keberlanjutan; keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;

keterbukaan; kebersamaan dan kemitraan; perlindungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; serta asas akuntabilitas.

Proses penyusunan RTRW Kota secara rinci meliputi tahapan persiapan, proses pengumpulan data dan informasi, proses analisis, proses perumusan konsep yang dituangkan dalam konsep pengembangan dan materi teknis, serta penyusunan naskah rancangan peraturan daerah (raperda). Sedangkan prosedur yang dilalui adalah pentahapan penyusunan RTRW kota yang melibatkan semua pemangku kepentingan.

1. Proses penyusunan RTRW Kota

Penyusunan RTRW Kota merupakan kewenangan pemerintahan daerah Kota. Proses penyusunan RTRW Kota secara teknis terdiri atas tahapan:

- a. Persiapan penyusunan RTRW kota;
- b. Pengumpulan data yang dibutuhkan
- c. Pengolahan dan analisis data;
- d. Perumusan konsep RTRW kota; dan
- e. Penyusunan raperda tentang RTRW kota.

a. Kegiatan persiapan penyusunan RTRW Kota

Kegiatan persiapan yang dilakukan oleh tim penyusunan RTRW Kota meliputi persiapan awal pelaksanaan: (1) pemahaman Kerangka Acuan Kerja (KAK) atau *Terms of Reference* (TOR) dan penyiapan Rencana Anggaran Biaya (RAB); (2) kajian awal data sekunder, mencakup review RTRW Kota sebelumnya dan kajian kebijakan terkait lainnya; (3) persiapan teknis pelaksanaan yang meliputi: penyimpulan data awal; penyiapan metodologi pendekatan pelaksanaan pekerjaan; penyiapan rencana kerja rinci; penyiapan perangkat survei (*checklist* data yang dibutuhkan, panduan wawancara, kuesioner, panduan observasi dan dokumentasi, dan lain-lain), serta mobilisasi peralatan dan personil yang dibutuhkan; dan (4) pemberitaan kepada publik perihal akan dilakukannya penyusunan RTRW kota.

b. Kegiatan Pengumpulan Data

Untuk keperluan pengenalan karakteristik wilayah kota dan penyusunan rencana struktur dan pola ruang wilayah kota, harus dilakukan pengumpulan data primer dan data sekunder. Pengumpulan data primer dapat meliputi penjangkaran aspirasi masyarakat yang dapat dilaksanakan melalui penyebaran angket, temu wicara, wawancara dan lain sebagainya; serta pengenalan

kondisi fisik dan sosial ekonomi wilayah kota secara langsung melalui kunjungan ke semua bagian wilayah kota.

Data sekunder yang harus dikumpulkan sekurang-kurangnya meliputi:

1. Peta: peta Rupa Bumi Indonesia (RBI) atau peta topografi skala 1:25.000 sebagai peta dasar; citra satelit untuk memperbaharui (*update*) peta dasar dan membuat peta tutupan lahan; peta batas wilayah administrasi, peta batas kawasan hutan, peta informasi analisis kebencanaan (kegempaan, bahaya gunung api, dan lain-lain), dan peta identifikasi potensi sumber daya alam.
2. Data dan informasi: data dan informasi kebijakan penataan ruang terkait (RTRW provinsi, RTR KSN, RTRW kota sebelumnya); RPJP Kota dan RPJM Kota, untuk kota-kota yang telah memiliki RPJP dan RPJM; data tentang kependudukan; data tentang prasarana, sarana, dan utilitas wilayah data perekonomian wilayah; data tentang kemampuan keuangan pembangunan daerah; data kondisi fisik/lingkungan dan sumber daya alam termasuk penggunaan lahan eksisting; data dan informasi tentang kelembagaan pembangunan daerah data dan informasi tentang kebijakan pembangunan sektoral, terutama yang merupakan kebijakan pemerintah pusat; dan peraturan perundang-undangan terkait.

c. *Kegiatan pengolahan dan analisis data*

Secara garis besar ada dua rangkaian analisis utama yang harus dilakukan dalam penyusunan RTRW Kota, yakni: (1) analisis untuk menggambarkan karakteristik tata ruang wilayah kota; dan (2) Analisis potensi dan masalah pengembangan kota.

Karakteristik tata ruang wilayah kota yang harus digambarkan, meliputi:

1. Kedudukan dan peran kota dalam wilayah yang lebih luas (*regional*), yaitu dalam sistem perkotaan nasional, dalam rencana tata ruang kawasan metropolitan (bila masuk dalam kawasan metropolitan); dalam rencana struktur ruang provinsi, serta kota dalam sistem perekonomian regional.
2. Karakteristik fisik wilayah, meliputi karakteristik umum fisik wilayah (letak geografis, morfologi wilayah, dan sebagainya), potensi rawan bencana alam (*longsor*, banjir, tsunami, dan bencana alam geologi); potensi sumber daya alam (mineral, batu bara, migas, panas bumi dan air tanah); dan kesesuaian lahan pertanian (tanaman pangan, tanaman perkebunan, dan sebagainya).

3. Karakteristik sosial-kependudukan, meliputi sebaran kepadatan penduduk di masa sekarang dan di masa yang akan datang; proporsi penduduk di masa sekarang dan di masa yang akan datang; dan kualitas SDM dalam mendapatkan kesempatan kerja.
4. Karakteristik ekonomi wilayah meliputi basis ekonomi wilayah, ekonomi lokal, dan sektor informal; prospek pertumbuhan ekonomi wilayah di masa yang akan datang; serta prasarana dan sarana penunjang pertumbuhan ekonomi.
5. Kemampuan keuangan pembangunan daerah, meliputi sumber penerimaan daerah dan alokasi pembiayaan pembangunan; dan prediksi peningkatan kemampuan keuangan pembangunan daerah.

Berdasarkan karakteristik tata ruang wilayah kota kemudian dilakukan analisis potensi dan masalah pengembangan kota yang meliputi: analisis daya dukung wilayah kota serta optimasi pemanfaatan ruang; analisis daya tampung wilayah kota; analisis pusat-pusat pelayanan; analisis kebutuhan ruang; dan analisis pembiayaan pembangunan.

Hasil dari keseluruhan kegiatan analisis meliputi: (1) visi pengembangan kota; (2) potensi dan masalah penataan ruang wilayah kota dari multiaspek yang berpengaruh; (3) peluang dan tantangan penataan ruang wilayah kota dari multi aspek yang berpengaruh; (4) kecenderungan perkembangan dan kesesuaian kebijakan pengembangan kota; (5) perkiraan kebutuhan pengembangan wilayah kota yang meliputi pengembangan struktur ruang dan pengembangan pola ruang yang sesuai dalam menyelesaikan permasalahan yang ada; serta (6) daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

d. Kegiatan Perumusan Konsep RTRW Kota

Kegiatan perumusan konsepsi RTRW kota terdiri atas perumusan konsep pengembangan wilayah dan perumusan RTRW kota itu. Konsep pengembangan wilayah dilakukan berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan sebelumnya dengan menghasilkan beberapa alternatif konsep pengembangan wilayah, yang berisi: (1) rumusan tentang tujuan, kebijakan, dan strategi pengembangan wilayah kota; dan (2) konsep pengembangan wilayah kota.

Setelah dilakukan beberapa kali iterasi, dipilih alternatif terbaik sebagai dasar perumusan RTRW kota. Hasil kegiatan perumusan konsepsi RTRW yang berupa RTRW kota terdiri atas: tujuan, kebijakan dan strategi penataan

kota; rencana struktur ruang kota; rencana pola ruang kota; penetapan kawasan-kawasan strategis kota; arahan pemanfaatan ruang; dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang.

2. Prosedur Penyusunan RTRW Kota

Prosedur penyusunan RTRW kota merupakan pentahapan yang harus dilalui dalam proses teknis penyusunan RTRW kota sampai dengan proses legalisasi RTRW kota yang melibatkan instansi terkait pemerintah daerah kota, instansi terkait pemerintah provinsi, dewan perwakilan rakyat daerah, masyarakat, dan instansi terkait pemerintah pusat.

Proses penyusunan RTRW Kota melibatkan peran masyarakat sebagai salah satu pemangku kepentingan. Masyarakat yang menjadi pemangku kepentingan dalam penyusunan RTRW kota meliputi:

- a. Orang perseorangan atau kelompok orang;
- b. Organisasi masyarakat tingkat kota atau yang memiliki cakupan wilayah layanan satu kota atau lebih dari kota yang sedang melakukan penyusunan RTRW kota;
- c. Perwakilan organisasi masyarakat tingkat kota dan kabupaten/kota yang berdekatan secara sistemis (memiliki hubungan interaksi langsung) dari daerah yang dapat terkena dampak dari penataan ruang di daerah yang sedang disusun RTRW kota-nya;
- d. Perwakilan organisasi masyarakat tingkat kota dan kabupaten/kota dari daerah yang dapat memberikan dampak bagi penataan ruang di daerah yang sedang disusun RTRW kotanya.

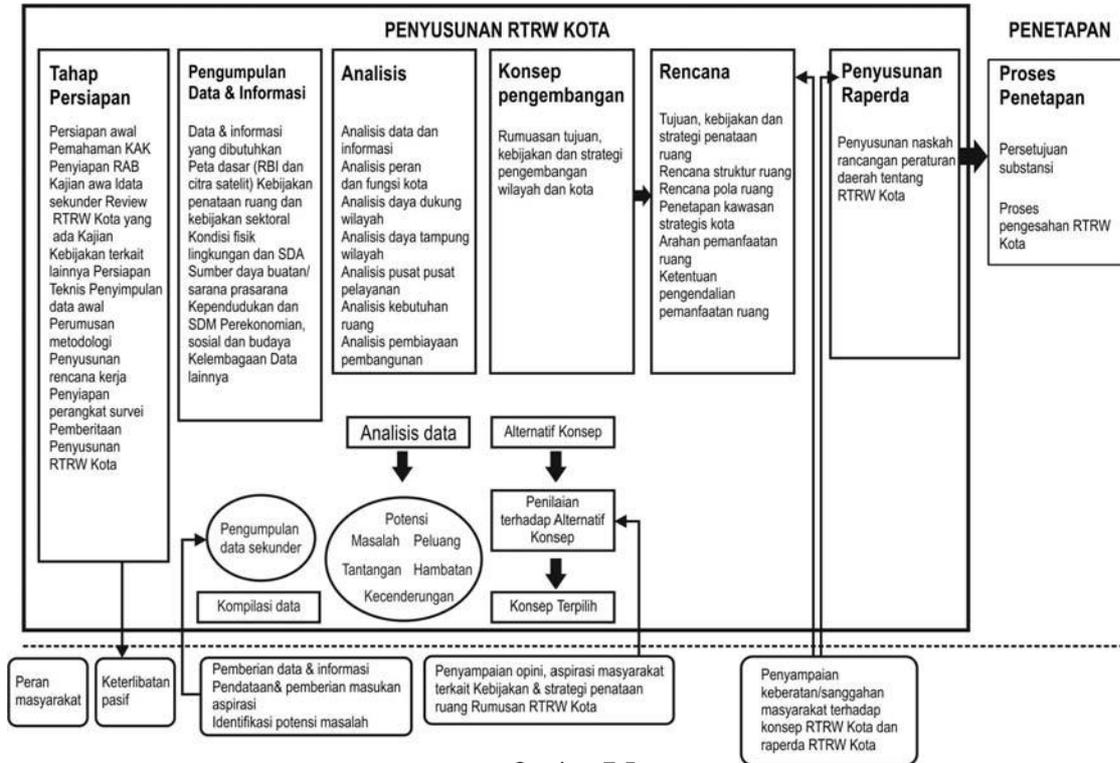
Prosedur penyusunan RTRW Kota meliputi:

- a. Pembentukan tim penyusunan RTRW kota;
- b. Pelaksanaan penyusunan RTRW kota;
- c. Pelibatan peran masyarakat di tingkat kota dalam penyusunan RTRW kota;
- d. Pembahasan raperda tentang RTRW kota.

Tahapan selanjutnya dalam penyusunan RTRW Kota adalah penetapan RTRW kota sebagai satu kesatuan sistem perencanaan tata ruang wilayah kota. Proses dan prosedur penetapannya diatur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, meliputi tahapan sebagai berikut:

- a. Pengajuan raperda tentang RTRW kota dari walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota, atau sebaliknya;
- b. Pembahasan RTRW oleh DPRD bersama pemerintah daerah kota;
- c. Penyampaian raperda tentang RTRW kota kepada Menteri untuk permohonan persetujuan substansi dengan disertai rekomendasi gubernur, sebelum raperda kota disetujui bersama antara pemerintah daerah kota dengan DPRD kota;
- d. Penyampaian raperda tentang RTRW kota kepada gubernur untuk dievaluasi setelah disetujui bersama antara pemerintah daerah kota dengan DPRD kota; dan
- e. Penetapan raperda kota tentang RTRW kota oleh Sekretariat Daerah kota.

Secara diagramatik, prosedur penyusunan RTRW Kota dapat dilihat pada Gambar 7.5.



Gambar 7.5
Prosedur Penyusunan RTRW Kota



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan perbedaan antara rencana umum dan rencana rinci tata ruang!
- 2) Uraikan muatan/substansi rencana tata ruang wilayah kota!
- 3) Uraikan langkah/proses penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Rencana umum tata ruang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif; sedangkan rencana rinci tata ruang disusun berdasarkan pendekatan nilai strategis kawasan.
- 2) Muatan/substansi rencana tata ruang wilayah (RTRW) Kota mencakup:
 - (1) tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kota;
 - (2) rencana struktur ruang wilayah kota yang meliputi sistem pusat pelayanan dan sistem jaringan prasarana wilayah kota;
 - (3) rencana pola ruang wilayah kota;
 - (4) penetapan kawasan strategis kota;
 - (5) arahan pemanfaatan ruang wilayah kota dan
 - (6) ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota.
- 3) Proses penyusunan RTRW Kota meliputi tahapan persiapan, proses pengumpulan data dan informasi, proses analisis, proses perumusan konsep yang dituangkan dalam konsep pengembangan dan materi teknis, serta penyusunan naskah raperda.



RANGKUMAN

Praktik perencanaan kota di Indonesia dilakukan melalui perencanaan tata ruang kota untuk menghasilkan rencana tata ruang, yang terdiri atas rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang. Rencana umum tata ruang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif Kota. Rencana rinci tata ruang disusun berdasarkan pendekatan nilai strategis kawasan dan/atau kegiatan kawasan dengan muatan substansi yang dapat mencakup hingga penetapan blok/subblok peruntukan. Keterkaitan antara rencana umum dan rencana rinci bersifat hierarkis dan komplementer karena penyusunan rencana rinci tata ruang

dimaksudkan sebagai operasionalisasi rencana umum tata ruang. Rencana umum tata ruang sebagai hasil dari perencanaan tata ruang yang dilakukan berdasarkan pendekatan wilayah administratif (Kota Otonom) disebut Rencana Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota.

RTRW Kota memuat substansi/materi: (1) tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kota; (2) rencana struktur ruang wilayah kota yang meliputi sistem pusat pelayanan sistem jaringan prasarana wilayah kota; (3) rencana pola ruang wilayah kota yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budidaya; (4) penetapan kawasan strategis kota; (5) arahan pemanfaatan ruang wilayah kota yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan (6) ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Proses dan prosedur penyusunan RTRW kota disyaratkan berlandaskan atas asas: keterpaduan; keserasian; keselarasan dan keseimbangan; keberlanjutan; keberdayagunaan dan keberhasilgunaan; keterbukaan; kebersamaan dan kemitraan; perlindungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; serta akuntabilitas. Proses penyusunan RTRW Kota secara rinci meliputi tahapan persiapan, pengumpulan data dan informasi, analisis, perumusan konsep yang dituangkan dalam konsep pengembangan dan materi teknis, serta penyusunan naskah raporda. Sedangkan prosedur yang dilalui adalah pentahapan penyusunan RTRW kota yang melibatkan semua pemangku kepentingan. Prosedur penyusunan RTRW kota merupakan pentahapan yang harus dilalui dalam proses penyusunan RTRW kota sampai dengan proses legalisasi RTRW kota yang melibatkan instansi terkait pemerintah daerah kota, instansi terkait pemerintah provinsi, DPRD, masyarakat, dan instansi terkait pemerintah pusat.



TES FORMATIF 1

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Rencana tata ruang yang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif Kota disebut:
 - A. Rencana umum
 - B. Rencana struktur
 - C. Rencana rinci
 - D. Rencana khusus

- 2) Rencana tata ruang yang disusun berdasarkan pendekatan nilai strategis kawasan dan/atau kegiatan kawasan dengan muatan substansi yang dapat mencakup hingga penetapan blok dan subblok peruntukan, adalah
 - A. Rencana umum
 - B. Rencana khusus
 - C. Rencana rinci
 - D. Rencana teknis

- 3) Muatan RTRW Kota yang merupakan arah tindakan yang harus ditetapkan untuk mencapai tujuan penataan ruang wilayah kota.
 - A. Rencana pola ruang
 - B. Rencana struktur ruang
 - C. Kebijakan penataan ruangt wilayah kota
 - D. Strategi pengembangan wilayah kota.

- 4) Muatan RTRW Kota yang merupakan rencana distribusi peruntukan ruang dalam wilayah kota adalah
 - A. Rencana struktur ruang
 - B. Rencana pengembangan prasarana
 - C. Rencana pola ruang
 - D. Rencana kawasan strategis

Petunjuk: Untuk soal 5 – 7, pilihlah :

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat
 - B. Jika pernyataan benar, alasan benar tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab-akibat
 - C. Jika salah satu dari pernyataan tersebut salah
 - D. Jika kedua pernyataan salah.
-
- 5) Rencana Tata Ruang Wilayah Kota mempunyai kedudukan sebagai rencana umum

sebab

Rencana Tata Ruang Wilayah Kota disusun berdasarkan pertimbangan nilai strategis kawasan

- 6) Rencana Tata Ruang Wilayah Kota mempunyai fungsi sebagai acuan dalam pemanfaatan ruang atau pengembangan kota
sebab

Tujuan penataan ruang wilayah kota merupakan arahan perwujudan ruang wilayah kota yang ingin dicapai pada masa yang akan datang,

- 7) Kawasan strategis kota adalah bagian wilayah kota yang penataan ruangnya diprioritaskan
sebab

Kawasan strategis kota mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup kota di bidang ekonomi, sosial, budaya dan/atau lingkungan.

Petunjuk : Untuk soal 8 – 10, pilihlah :

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semuanya benar
- 8) Muatan rencana struktur ruang wilayah kota meliputi
- 1. Kerangka sistem pusat-pusat pelayanan kegiatan kota yang berhierarki
 - 2. Pola ruang wilayah kota yang meliputi kawasan berfungsi lindung dan kawasan budidaya
 - 3. Sistem jaringan prasarana wilayah kota
- 9) Rencana pola ruang wilayah kota dirumuskan berdasarkan
- 1. Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kota
 - 2. Daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup kota
 - 3. Nilai strategis dan aspek eksternalitas penanganan kawasan.
- 10) Proses penyusunan RTRW Kota meliputi
- 1. Persiapan penyusunan rancangan peraturan daerah (raperda)
 - 2. Pengumpulan data yang dibutuhkan
 - 3. Pengolahan dan analisis data tinjauan lingkungan strategis yang memberikan gambaran kondisi eksternal

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Kota

Produk perencanaan tata ruang kota secara garis besar dibedakan antara atas rencana umum tata ruang yang disusun berdasarkan wilayah administratif dan rencana rinci tata ruang yang disusun secara fungsional. Rencana rinci tata ruang terdiri dari Rencana Detail Tata Ruang (RDTR)

Kota dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Kota. Pada bagian ini secara khusus akan dibahas tentang penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Kota berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 20/PRT/M/Tahun 2011 tentang *Pedoman Penyusunan RDTR dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota*. Mengacu pada ketentuan tersebut, RDTR adalah rencana secara terperinci tentang tata ruang wilayah Kota yang dilengkapi peraturan zonasi. Sebagai suatu rencana rinci, RDTR mempunyai kedudukan sebagai penjabaran dari RTRW Kota yang perlu dilengkapi dengan acuan yang bersifat lebih detil sekaligus memuat ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang Kota. RDTR yang muatan materinya lengkap, termasuk peraturan zonasi, sebagai salah satu dasar dalam pengendalian pemanfaatan ruang juga akan menjadi dasar bagi penyusunan RTBL bagi zona-zona yang pada RDTR ditentukan sebagai zona yang penanganannya diprioritaskan

A. KEBUTUHAN PENYUSUNAN RENCANA RINCI TATA RUANG

Rencana tata ruang sebagai hasil dari perencanaan tata ruang dibedakan antara rencana umum dan rencana rinci:

1. **Rencana umum tata ruang** merupakan rencana yang dihasilkan dari perencanaan tata ruang yang dilakukan berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan, yang secara berhierarki terdiri atas Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Provinsi (RTRWP), dan RTRW Kota.
2. **Rencana rinci tata ruang** merupakan penjabaran rencana umum tata ruang berupa rencana tata ruang kawasan yang penetapan kawasannya tercapuk di dalam RTRW, sekaligus perangkat operasional dari rencana umum tata ruang.

Rencana rinci tata ruang terdiri atas:

1. RTR Pulau/Kepulauan dan RTR Kawasan Strategis Nasional
2. RTR Kawasan Strategis Provinsi
3. RDTR Kabupaten/Kota dan RTR Kawasan Strategis kabupaten/Kota.

Kedudukan rencana umum dan rencana rinci dalam wilayah kota adalah sebagai berikut:

1. Rencana umum tata ruang merupakan perangkat penataan ruang wilayah yang disusun berdasarkan pendekatan wilayah administratif, yang dalam operasionalisasinya memanfaatkan rencana rinci tata ruang yang disusun dengan pendekatan nilai strategis kawasan dan/atau kegiatan kawasan dengan muatan substansi yang dapat mencakup hingga penetapan blok dan subblok peruntukan.
2. Rencana rinci tata ruang wilayah kota dan peraturan zonasi yang melengkapinya menjadi salah satu dasar pengendalian pemanfaatan ruang sehingga pemanfaatan ruang dapat dilakukan sesuai rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang.

Persoalan dalam penyusunan rencana rinci antara lain mencakup:

1. penerapan prinsip hierarkis komplementer dalam rencana rinci
2. tingkat kerincian muatan Rencana Tata Ruang (RTR)
3. klasifikasi pola ruang; perbedaan nomenklatur dalam rencana umum dan rencana rinci.

Dalam penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota sebagai suatu rencana rinci, perlu diperhatikan adanya prinsip hierarkis-komplementer. Dalam hal ini perlu diperhatikan:

1. Konsistensi substansi RDTR Kota terhadap produk rencana tata ruang yang bersifat umum.
2. Komplementaritas dalam penyusunan RDTR.
3. Penjabaran rinci dari rencana umum.

Dalam penyusunan RDTR Kota, bagaimana RTRW Kota dijabarkan lebih lanjut:

1. Tingkat kerincian/kedetailan struktur ruang wilayah kota.
2. Tingkat kerincian/kedetailan pola ruang wilayah kota.

Tiap jenis produk RTR pada dasarnya berbeda-beda tingkat kedalamannya/ketelitiannya. Makin kecil wilayah perencanaannya maka makin rinci arahan materi/substansinya, sesuai dengan skala peta yang makin besar. Jadi, rencana rinci lebih besar muatan pengaturan pola ruang daripada pengaturan struktur ruang.

Dengan wilayah perencanaan dalam RDTR yang mencakup bagian wilayah kota atau bagian wilayah perkotaan (BWP) yang lebih kecil, tingkat ketelitian/skala petanya menjadi lebih besar. Apabila RTRW kabupaten mempunyai skala peta 1:100.000 atau 1:50.000 maka RDTR bagian wilayah kabupaten 1: 10.000 atau 1:5000. Demikian pula halnya di wilayah kota, RTRW kota mempunyai skala peta 1: 25.000 atau 1:10.000; RDTR bagian wilayah kotanya akan mempunyai skala 1:5.000.

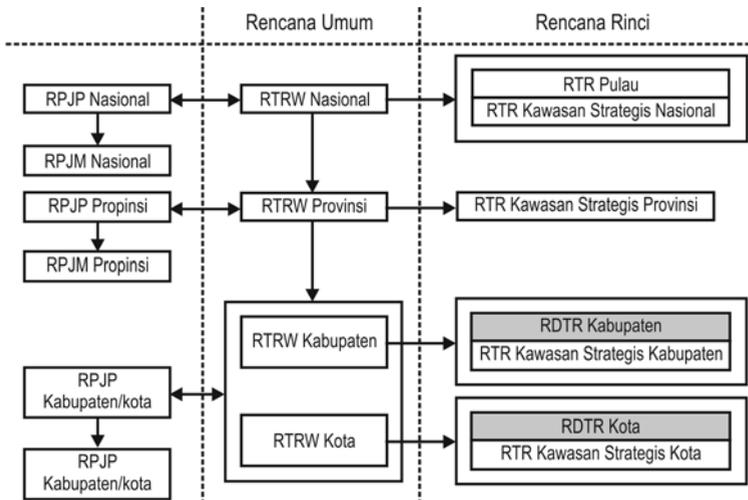
B. KEDUDUKAN RDTR SEBAGAI RENCANA RINCI DARI RTRW KOTA

Dalam penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota perlu dipahami kedudukan RDTR sebagai rencana rinci dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota dan peraturan zonasi sebagai salah satu perangkat pengendalian pemanfaatan ruang.

Sesuai ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (pasal 59), setiap RTRW kabupaten/kota harus menetapkan bagian dari wilayah kota yang perlu disusun RDTR-nya. Bagian dari wilayah yang akan disusun RDTR tersebut merupakan kawasan perkotaan atau kawasan strategis kota. Kawasan strategis kota dapat disusun RDTR apabila merupakan:

1. Kawasan yang mempunyai ciri perkotaan atau direncanakan menjadi kawasan perkotaan; dan
2. Memenuhi kriteria lingkup wilayah perencanaan RDTR yang ditetapkan.

Kedudukan RDTR dalam sistem perencanaan tata ruang dan sistem perencanaan pembangunan nasional dapat dilihat pada Gambar 7.6.



Gambar 7.6
Kedudukan RDTR dalam Sistem Perencanaan Tata Ruang dan
Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

RDTR disusun apabila sesuai kebutuhan, RTRW Kota perlu dilengkapi dengan acuan lebih detail pengendalian pemanfaatan ruang kota. Dalam hal RTRW Kota memerlukan RDTR maka disusun RDTR yang muatan materinya lengkap, termasuk peraturan zonasi, sebagai salah satu dasar dalam pengendalian pemanfaatan ruang dan sekaligus menjadi dasar penyusunan RTBL bagi zona-zona yang pada RDTR ditentukan sebagai zona yang penanganannya diprioritaskan. Dalam hal RTRW Kota tidak memerlukan RDTR, peraturan zonasi dapat disusun untuk kawasan perkotaan baik yang sudah ada maupun yang direncanakan pada wilayah kota.

RDTR merupakan rencana secara terperinci tentang tata ruang wilayah kabupaten/kota yang dilengkapi dengan peraturan zonasi. RDTR merupakan rencana yang menetapkan blok pada kawasan fungsional sebagai penjabaran kegiatan ke dalam wujud ruang yang memperhatikan keterkaitan antarkegiatan dalam kawasan fungsional agar tercipta lingkungan yang harmonis antara kegiatan utama dan kegiatan penunjang dalam kawasan fungsional tersebut.

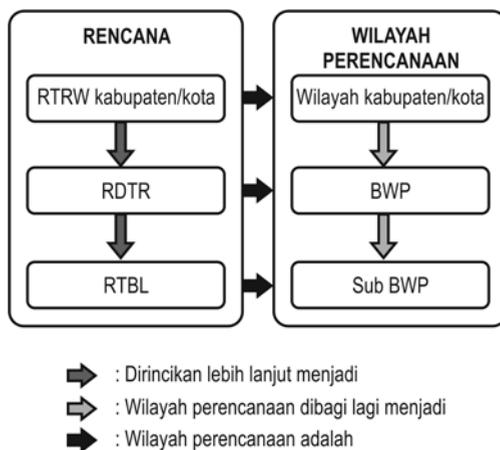
RDTR mempunyai wilayah perencanaan Bagian Wilayah Perkotaan (BWP). BWP ini bagian dari kabupaten/kota dan/atau kawasan strategis kabupaten/kota yang akan atau perlu disusun rencana rincinya, dalam hal ini

RDTR, sesuai arahan atau yang ditetapkan di dalam RTRW kabupaten/kota yang bersangkutan.

RDTR yang disusun lengkap dengan peraturan zonasi merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan untuk suatu BWP tertentu. Dalam hal RDTR tidak disusun atau RDTR telah ditetapkan sebagai peraturan daerah (perda) namun belum ada peraturan zonasinya sebelum keluarnya pedoman ini, maka peraturan zonasi dapat disusun terpisah dan berisikan *zoning map* dan *zoning text* untuk seluruh kawasan perkotaan baik yang sudah ada maupun yang direncanakan pada wilayah Kota.

RDTR ditetapkan dengan peraturan daerah Kota. Dalam hal RDTR telah ditetapkan sebagai peraturan daerah terpisah dari peraturan zonasi maka peraturan zonasi ditetapkan dengan peraturan daerah kota tersendiri.

Untuk lebih jelasnya, hubungan antara RTRW Kota, RDTR, RTBL, dan wilayah perencanaannya dapat dilihat pada Gambar 7.7.



Gambar 7.7
 Hubungan antara RTRW Kota, RDTR, RTBL
 dan Wilayah Perencanaannya

C. FUNGSI DAN MANFAAT RENCANA DETAIL TATA RUANG

Sebagai rencana rinci tata ruang, RDTR Kota mempunyai fungsi sebagai:

1. Kendali mutu pemanfaatan ruang wilayah Kota berdasarkan RTRW;

2. Acuan bagi kegiatan pemanfaatan ruang yang lebih rinci dari kegiatan pemanfaatan ruang yang diatur dalam RTRW;
3. Acuan bagi kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang;
4. Acuan bagi penerbitan izin pemanfaatan ruang; dan
5. Acuan dalam penyusunan Rencana Tata Bangungan dan Lingkungan (RTBL).

Manfaat RDTR Kota dalam konteks penataan ruang Kota adalah sebagai:

1. Penentu lokasi berbagai kegiatan yang mempunyai kesamaan fungsi dan lingkungan permukiman dengan karakteristik tertentu;
2. Alat operasionalisasi dalam sistem pengendalian dan pengawasan pelaksanaan pembangunan fisik Kota yang dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, swasta, dan/atau masyarakat;
3. Ketentuan intensitas pemanfaatan ruang untuk setiap bagian wilayah sesuai dengan fungsinya di dalam struktur ruang Kota secara keseluruhan; dan
4. Ketentuan bagi penetapan kawasan yang diprioritaskan untuk disusun program pengembangan kawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang pada tingkat BWP atau Sub BWP.

D. KRITERIA DAN LINGKUP WILAYAH PERENCANAAN RDTR KOTA

RDTR Kota disusun apabila:

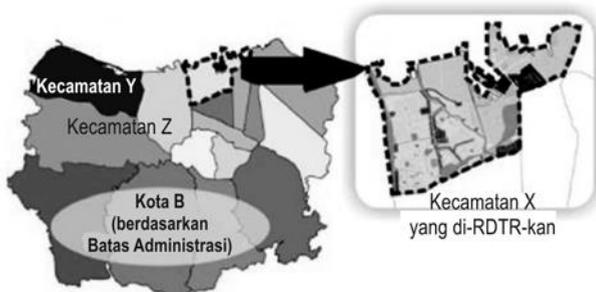
1. RTRW Kota dinilai belum efektif sebagai acuan dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang karena tingkat ketelitian petanya belum mencapai 1:5.000;
2. RTRW Kota sudah mengamanatkan bagian dari wilayahnya yang perlu disusun RDTR-nya.

Wilayah perencanaan RDTR (Kabupaten/Kota) mencakup:

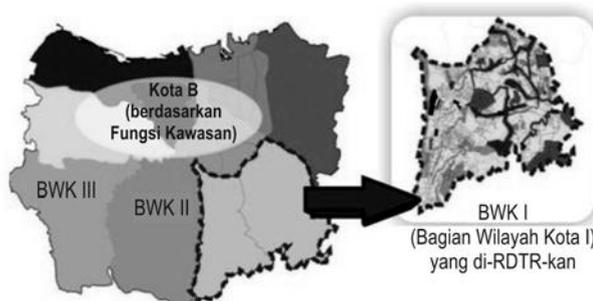
1. Wilayah administrasi;
2. Kawasan fungsional, seperti bagian wilayah kota/subwilayah kota; bagian dari wilayah kabupaten/kota yang memiliki ciri perkotaan;

3. Kawasan strategis kabupaten yang memiliki ciri kawasan perkotaan; dan/atau bagian dari wilayah kabupaten/kota yang berupa kawasan pedesaan dan direncanakan menjadi kawasan perkotaan.
4. Bagian wilayah kabupaten berupa kawasan pedesaan yang direncanakan menjadi kawasan perkotaan

Ilustrasi wilayah perencanaan dalam penyusunan RDTR Kabupaten/Kota dapat dilihat pada Gambar 7.8 dan Gambar 7.9.

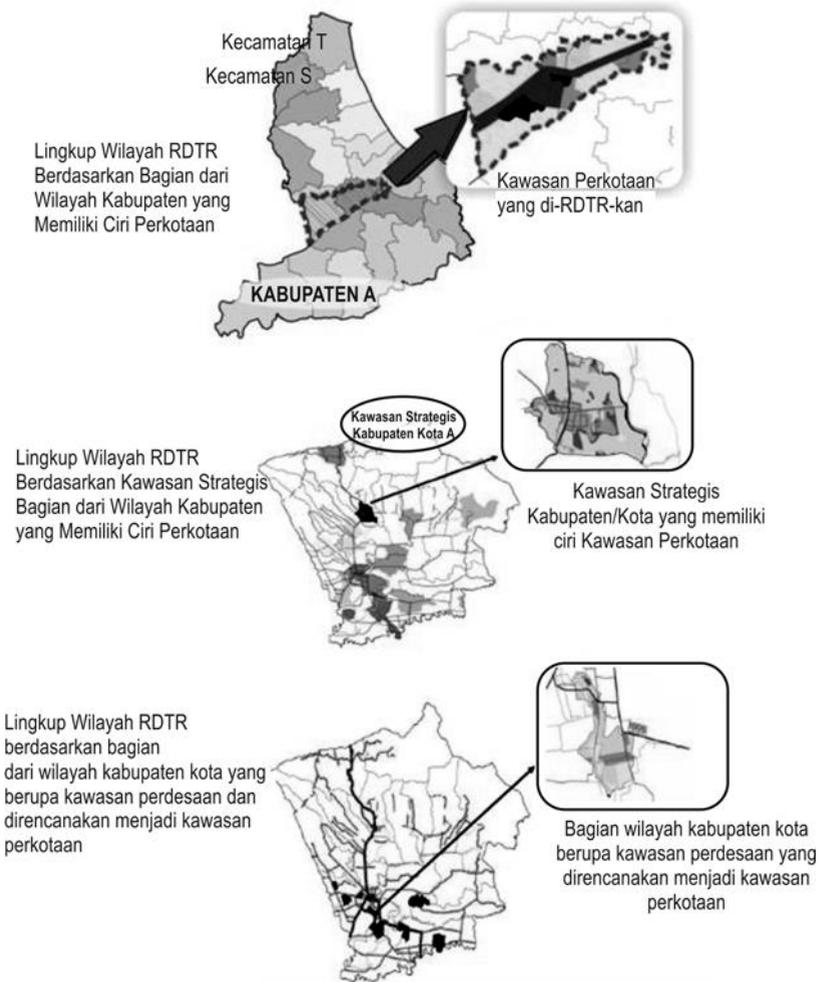


Lingkup wilayah RDTR berdasarkan wilayah administrasi kecamatan dalam wilayah kota



Lingkup wilayah RDTR berdasarkan kawasan fungsional seperti bagian wilayah kota/sub wilayah kota

Gambar 7.8
Lingkup Wilayah Perencanaan
Dalam Penyusunan RTDR Kabupaten/Kota (1)



Gambar 7.9
Lingkup Wilayah Perencanaan
Dalam Penyusunan RTDR Kabupaten/Kota (2)

Wilayah perencanaan RDTR disebut sebagai bagian wilayah perkotaan (BWP), yakni bagian dari kabupaten/kota dan/atau kawasan strategis kabupaten/kota yang akan atau perlu disusun rencana rincinya, dalam hal ini RDTR, sesuai arahan atau yang ditetapkan di dalam RTRW kabupaten/kota

yang bersangkutan. Setiap BWP terdiri atas Sub BWP, yakni bagian dari BWP yang dibatasi dengan batasan fisik dan terdiri dari beberapa blok. Sub BWP ditetapkan dengan mempertimbangkan:

1. Morfologi BWP;
2. Keserasian dan keterpaduan fungsi BWP; dan
3. Jangkauan dan batasan pelayanan untuk keseluruhan BWP dengan memperhatikan rencana struktur ruang dalam RTRW.

Ditinjau dari dimensi waktunya sama seperti RTRW Kota, RDTR berlaku dalam jangka waktu 20 (dua puluh) tahun dan ditinjau kembali setiap 5 (lima) tahun. Peninjauan kembali RDTR dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun jika:

1. Terjadi perubahan RTRW Kota yang mempengaruhi BWP
2. Terjadi dinamika internal kota yang mempengaruhi pemanfaatan ruang secara mendasar antara lain berkaitan dengan bencana alam skala besar, perkembangan ekonomi yang signifikan, dan perubahan batas wilayah daerah.

E. MUATAN RENCANA DETAIL TATA RUANG KOTA

RDTR Kota sebagai rencana rinci, mempunyai muatan sebagai berikut:

1. Tujuan penataan Bagian Wilayah Perkotaan (BWP)
2. Rencana pola ruang
3. Rencana jaringan prasarana
4. Penetapan Sub BWP yang diprioritaskan penanganannya
5. Ketentuan pemanfaatan ruang
6. Peraturan zonasi.

Tujuan penataan BWP merupakan nilai dan/atau kualitas terukur yang akan dicapai sesuai dengan arahan pencapaian sebagaimana ditetapkan dalam RTRW dan merupakan alasan disusunnya RDTR tersebut, serta apabila diperlukan dapat dilengkapi konsep pencapaian. Tujuan penataan BWP berisi tema pengembangan yang akan direncanakan di BWP.

Fungsi dan tujuan penataan BWP adalah sebagai: (1) sebagai acuan untuk penyusunan rencana pola ruang, penyusunan rencana jaringan prasarana, penetapan Sub BWP yang diprioritaskan penanganannya, penyusunan ketentuan pemanfaatan ruang, penyusunan peraturan zonasi; dan

(2) menjaga konsistensi dan keserasian pengembangan kawasan perkotaan dengan RTRW.

Perumusan tujuan penataan BWP didasarkan pada arahan pencapaian sebagaimana ditetapkan dalam RTRW dan isu strategis BW (potensi, masalah, dan urgensi penanganan; dan karakteristik BWP). Dalam hal ini beberapa hal yang dapat menjadi pertimbangan dalam perumusannya adalah:

1. Keseimbangan dan keserasian antarbagian dari wilayah kota;
2. Fungsi dan peran BWP;
3. Potensi investasi;
4. Kondisi sosial dan lingkungan BWP;
5. Peran masyarakat dalam pembangunan;
6. Prinsip-prinsip yang merupakan penjabaran dari tujuan tersebut.

Rencana Pola Ruang merupakan muatan yang kedua dalam RTDR Kota. Dalam hal ini rencana pola ruang merupakan rencana distribusi subzona peruntukan yang antara lain meliputi hutan lindung, zona yang memberikan perlindungan terhadap zona di bawahnya, zona perlindungan setempat, perumahan, perdagangan dan jasa, perkantoran, industri, dan ruang terbuka non-hijau (RTNH), ke dalam blok-blok. Rencana pola ruang dimuat dalam peta yang juga akan berfungsi sebagai *zoning map* bagi peraturan zonasi yang melengkapi RDTR.

Rencana pola ruang mempunyai fungsi sebagai:

1. Alokasi ruang untuk berbagai kegiatan sosial, ekonomi, serta kegiatan pelestarian fungsi lingkungan dalam BWP;
2. Dasar penerbitan izin pemanfaatan ruang;
3. Dasar penyusunan RTBL;
4. Dasar penyusunan rencana jaringan prasarana.

Dasar perumusan rencana pola ruang adalah daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dalam BWP; dan perkiraan kebutuhan ruang untuk pengembangan kegiatan sosial ekonomi dan pelestarian fungsi lingkungan.

Kriteria dalam perumusan rencana pola ruang adalah sebagai berikut:

1. Mengacu pada rencana pola ruang yang telah ditetapkan dalam RTRW;
2. Memperhatikan rencana pola ruang bagian wilayah yang berbatasan;
3. Memperhatikan mitigasi dan adaptasi bencana pada BWP, termasuk dampak perubahan iklim; dan

4. Menyediakan RTH dan RTNH untuk menampung kegiatan sosial, budaya, dan ekonomi masyarakat.

Rencana pola ruang dalam RDTR Kota secara umum terdiri atas zona lindung dan zona budidaya. Zona lindung meliputi:

1. Zona hutan lindung;
2. Zona yang memberikan perlindungan terhadap zona di bawahnya yang meliputi zona bergambut dan zona resapan air;
3. Zona perlindungan setempat yang meliputi sempadan pantai, sempadan sungai, zona sekitar danau atau waduk, dan zona sekitar mata air;
4. Zona RTH kota yang antara lain meliputi taman RT, taman RW, taman kota dan pemakaman;
5. Zona suaka alam dan cagar budaya;
6. Zona rawan bencana alam yang antara lain meliputi zona rawan tanah longsor, zona rawan gelombang pasang, dan zona rawan banjir; dan
7. Zona lindung lainnya.

Zona budi daya meliputi:

1. Zona perumahan yang dapat dirinci ke dalam perumahan dengan kepadatan sangat tinggi, tinggi, sedang, rendah, dan sangat rendah (bila diperlukan dapat dirinci lebih lanjut ke dalam rumah susun, rumah kopel, rumah deret, rumah tunggal, rumah taman, dan sebagainya); zona perumahan juga dapat dirinci berdasarkan kekhususan jenis perumahan, seperti perumahan tradisional, rumah sederhana/sangat sederhana, rumah sosial, dan rumah singgah;
2. Zona perdagangan dan jasa, yang meliputi perdagangan jasa deret dan perdagangan jasa tunggal (bila diperlukan dapat dirinci lebih lanjut ke dalam lokasi PKL, pasar tradisional, pasar modern, pusat perbelanjaan, dan sebagainya);
3. Zona perkantoran yang meliputi perkantoran pemerintah dan perkantoran swasta;
4. Zona sarana pelayanan umum, yang antara lain meliputi sarana pelayanan umum pendidikan, sarana pelayanan umum transportasi, sarana pelayanan umum kesehatan, sarana pelayanan umum olahraga, sarana pelayanan umum sosial budaya, dan sarana pelayanan umum peribadatan;

Rencana jaringan prasarana merupakan pengembangan hierarki sistem jaringan prasarana yang ditetapkan dalam rencana struktur ruang yang termuat dalam RTRW Kota. Fungsi dari rencana jaringan prasarana adalah:

1. Pembentuk sistem pelayanan terutama pergerakan, di dalam BWP;
2. Dasar perletakan jaringan serta rencana pembangunan prasarana dan utilitas dalam BWP sesuai dengan fungsi pelayanannya; dan
3. Dasar rencana sistem pergerakan dan aksesibilitas lingkungan dalam RTBL dan rencana teknis sektoral.

Dasar perumusan rencana jaringan prasarana adalah sebagai berikut:

1. Rencana struktur ruang wilayah kota yang termuat dalam RTRW;
2. Kebutuhan pelayanan dan pengembangan bagi BWP;
3. Rencana pola ruang BWP yang termuat dalam RDTR;
4. Sistem pelayanan, terutama pergerakan, sesuai fungsi dan peran BWP;
5. Ketentuan peraturan perundang-undangan terkait.

Kriteria dalam perumusan rencana jaringan prasarana adalah sebagai berikut:

1. Memperhatikan rencana struktur ruang bagian wilayah lainnya dalam wilayah kota dan/atau wilayah administrasi kota sekitarnya yang berbatasan langsung dengan BWP;
2. Menjamin keterpaduan dan prioritas pelaksanaan pembangunan prasarana dan utilitas pada BWP;
3. Mengakomodasi kebutuhan pelayanan prasarana dan utilitas BWP; dan
4. Mengakomodasi kebutuhan fungsi dan peran pelayanan kawasan di dalam struktur ruang BWP.

Rencana jaringan prasarana meliputi rencana pengembangan:

1. Jaringan pergerakan
2. Jaringan air minum
3. Jaringan drainase
4. Jaringan air limbah
5. Jaringan energi/kelistrikan
6. Jaringan telekomunikasi
7. Prasarana lainnya.

Rencana pengembangan jaringan pergerakan merupakan seluruh jaringan primer dan jaringan sekunder pada BWP yang meliputi jalan arteri, jalan kolektor, jalan lokal, jalan lingkungan, dan jaringan jalan lainnya yang belum termuat dalam RTRW Kota, yang terdiri atas jaringan jalan:

1. Arteri primer dan arteri sekunder;
2. Kolektor primer dan kolektor sekunder;
3. Lokal primer dan lokal sekunder;
4. Lingkungan primer dan lingkungan sekunder; dan
5. Lainnya yang meliputi: (i) jalan masuk dan keluar terminal barang serta terminal orang/penumpang sesuai ketentuan yang berlaku (terminal tipe A, B dan C hingga pangkalan angkutan umum); (ii) jaringan jalan moda transportasi umum (jalan masuk dan keluarnya terminal barang/orang hingga pangkalan angkutan umum dan halte); dan (iii) jalan masuk dan keluar parkir.

Rencana pengembangan jaringan air minum berupa rencana kebutuhan dan sistem penyediaan air minum, yang terdiri atas:

1. Sistem penyediaan air minum wilayah kota yang mencakup sistem jaringan perpipaan dan bukan jaringan perpipaan;
2. Bangunan pengambil air baku;
3. Pipa transmisi air baku dan instalasi produksi;
4. Pipa unit distribusi hingga persil;
5. Bangunan penunjang dan bangunan pelengkap; dan
6. Bak penampung.

Rencana jaringan drainase

1. Sistem jaringan drainase yang berfungsi untuk mencegah genangan; dan
2. Rencana kebutuhan sistem jaringan drainase yang meliputi rencana jaringan primer, sekunder, tersier, dan lingkungan di BWP;

Jaringan air limbah meliputi sistem pembuangan air limbah setempat (*onsite*) dan/atau terpusat (*offsite*). Sistem pembuangan air limbah setempat, terdiri atas bak septik (*septic tank*); dan instalasi pengolahan lumpur tinja (IPLT). Sistem pembuangan air limbah terpusat, terdiri atas seluruh saluran pembuangan; dan bangunan pengolahan air limbah.

Rencana pengembangan jaringan energi/kelistrikan merupakan penjabaran dari jaringan distribusi dan pengembangannya berdasarkan

prakiraan kebutuhan energi/kelistrikan di BWP yang termuat dalam RTRW, yang terdiri atas: jaringan subtransmisi, jaringan distribusi primer (jaringan SUTUT, SUTET, dan SUTT), dan jaringan distribusi sekunder.

Rencana pengembangan jaringan telekomunikasi meliputi:

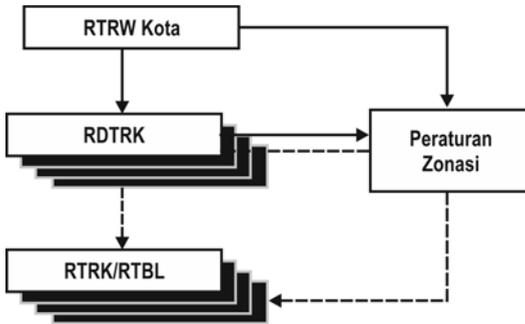
1. Rencana pengembangan infrastruktur dasar telekomunikasi yang berupa penetapan lokasi pusat otomatisasi sambungan telepon;
2. Rencana penyediaan jaringan telekomunikasi telepon kabel yang berupa penetapan lokasi stasiun telepon otomatis, rumah kabel, dan kotak pembagi;
3. Rencana penyediaan jaringan telekomunikasi telepon nirkabel yang berupa penetapan lokasi menara telekomunikasi termasuk menara *Base Transceiver Station* (BTS);
4. Rencana pengembangan sistem televisi kabel termasuk penetapan lokasi stasiun transmisi;
5. Rencana penyediaan jaringan serat optik;
6. Rencana peningkatan pelayanan jaringan telekomunikasi.

Penyediaan prasarana lainnya direncanakan sesuai kebutuhan pengembangan BWP, misalnya BWP yang berada pada kawasan rawan bencana wajib menyediakan jalur evakuasi bencana yang meliputi jalur evakuasi dan tempat evakuasi sementara yang terintegrasi baik untuk skala kota, kawasan, maupun lingkungan.

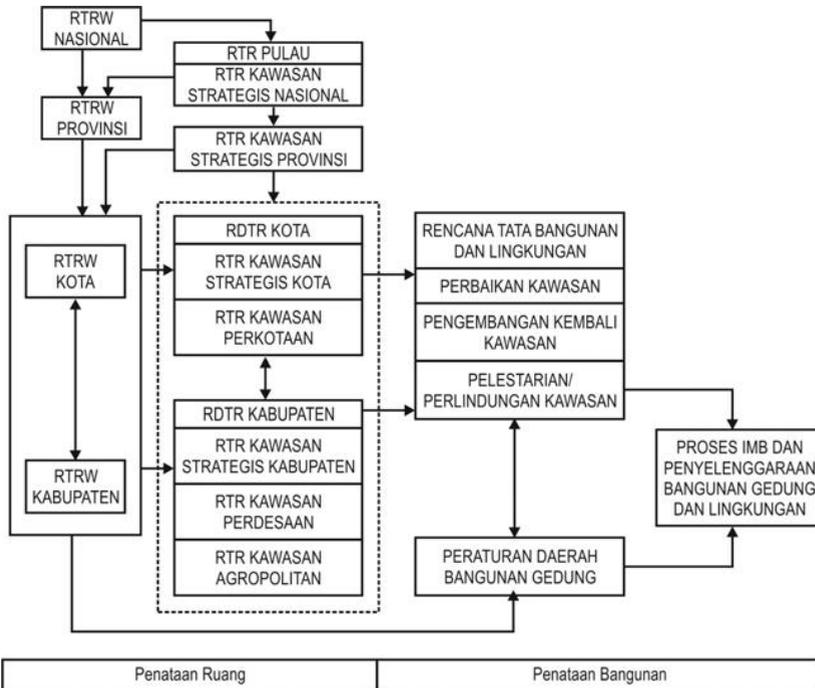
F. KAITAN RDTR DENGAN PERATURAN ZONASI

RDTR Kota sebagai rencana rinci merupakan penjabaran lebih lanjut dari RTRW Kota sehingga muatannya mempunyai tingkat kedalaman materi lebih rinci atau skala ketelitian peta lebih besar (1:5000). Dengan tingkat kedalaman materi ini diharapkan RDTR dapat menjadi lebih operasional sesuai dengan fungsinya sebagai acuan bagi kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang dan penerbitan izin pemanfaatan ruang.

Dalam kaitannya dengan fungsi RDTR sebagai acuan bagi kegiatan pemanfaatan ruang yang lebih rinci dari kegiatan pemanfaatan ruang yang diatur dalam RTRW, RDTR dilengkapi dengan peraturan zonasi sebagai salah satu perangkat pengendalian pemanfaatan ruang yang berisi ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan pengendaliannya. Kedudukan RDTR dan peraturan zonasi dapat dilihat pada Gambar 7.11.



Gambar 7.11.
Kedudukan RDTR dan Peraturan Zonasi



*Termasuk Peraturan Zonasi

Gambar 7.12.
Kedudukan RDTR Kota dan RTBL
dalam penataan ruang dan penataan bangunan

G. PROSEDUR PENYUSUNAN RENCANA DETAIL TATA RUANG

Prosedur penyusunan RDTR meliputi proses dan jangka waktu penyusunan, pelibatan masyarakat, serta pembahasan rancangan RDTR dan peraturan zonasi. Berdasarkan Permen PU No. 20/PRT/M/ 2011 tentang Pedoman Penyusunan RDTR dan Peraturan Zonasi, prosedur penyusunan RDTR dapat dibedakan menjadi: prosedur penyusunan RDTR dan prosedur penyusunan peraturan zonasi yang berisi *zoning text* dan *zoning map*.

1. Prosedur Penyusunan RDTR

Prosedur penyusunan RDTR mencakup kegiatan prapenyerapan penyusunan, persiapan penyusunan, pengumpulan data, pengolahan data, dan perumusan konsepsi RDTR yaitu sebagai berikut:

- a. Pra persiapan penyusunan RDTR, meliputi penyusunan Kerangka Acuan Kerja (KAK)/TOR; penentuan metodologi yang digunakan; penganggaran kegiatan penyusunan RDTR.
- b. Persiapan penyusunan RDTR, meliputi: persiapan awal, yaitu upaya pemahaman terhadap KAK/TOR penyiapan anggaran biaya; kajian awal data sekunder, yaitu review RDTR sebelumnya dan kajian awal RTRW Kota dan kebijakan lainnya; dan persiapan teknis pelaksanaan meliputi penyusunan metodologi/metode dan teknik analisis rinci, serta penyiapan rencana survei.
- c. Pengumpulan Data
Untuk keperluan pengenalan karakteristik BWP dan penyusunan rencana pola ruang dan rencana jaringan prasarana BWP dilakukan pengumpulan data primer dan data sekunder.
- d. Pengolahan dan Analisis Data
Pengolahan dan analisis data untuk penyusunan RDTR meliputi: analisis karakteristik wilayah, analisis potensi, dan masalah pengembangan BWP dan analisis kualitas kinerja kawasan dan lingkungan.
- e. Perumusan Konsep RDTR
Perumusan konsep RDTR dilakukan dengan mengacu pada RTRW dan pedoman dan petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang; dan memperhatikan RPJP Kota dan RPJM Kota. Konsep RDTR dirumuskan berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan sebelumnya dengan menghasilkan beberapa alternatif konsep pengembangan wilayah.

Setelah dilakukan beberapa kali iterasi, dipilih alternatif terbaik sebagai dasar perumusan RDTR.

2. Proses Penyusunan Peraturan Zonasi

Proses penyusunan peraturan zonasi sebagai bagian tak terpisahkan dari RDTR dilakukan secara paralel dengan penyusunan RDTR. Oleh karena itu, tahap prapersiapan dan persiapan penyusunan peraturan zonasi sama dengan proses serupa dalam penyusunan RDTR. Dalam hal ini ada beberapa kegiatan tambahan dari proses penyusunan RDTR baik yang menyangkut pengumpulan data/informasi yang dibutuhkan maupun analisis.

Pengumpulan data/informasi yang dibutuhkan dalam penyusunan peraturan zonasi dilakukan untuk keperluan pengenalan karakteristik wilayah kota baik berupa pengumpulan data primer maupun data sekunder. Berdasarkan data dan informasi, kegiatan analisis dan perumusan ketentuan teknis dilakukan dalam rangka penyusunan zonasi, yang meliputi:

- a. Tujuan peraturan zonasi;
- b. Klasifikasi zonasi;
- c. Daftar kegiatan;
- d. Delineasi blok peruntukan;
- e. Ketentuan teknis zonasi,
- f. Standar teknis;
- g. Ketentuan pengaturan zonasi;
- h. Ketentuan pelaksanaan,
- i. Ketentuan dampak pemanfaatan ruang;
- j. Kelembagaan; dan
- k. Perubahan peraturan zonasi.

3. Pelibatan Peran Masyarakat dalam Penyusunan RDTR

Dalam penyusunan RDTR perlu dilakukan pelibatan masyarakat sebagai pemangku kepentingan yang berkaitan dengan BWP, yang meliputi:

- a. Orang perseorangan atau kelompok orang;
- b. Organisasi masyarakat tingkat kota;
- c. Perwakilan organisasi masyarakat kota yang berdekatan secara sistemik (memiliki hubungan interaksi langsung) dengan daerah yang sedang disusun RDTR dan/atau peraturan zonasinya; dan
- d. Perwakilan organisasi masyarakat kota.

Pelibatan peran masyarakat di tingkat kota dalam penyusunan RDTR dan peraturan zonasi meliputi hak, kewajiban, dan bentuknya. Hak masyarakat meliputi:

- a. Mengajukan inisiatif untuk melakukan penyusunan dan/atau mengevaluasi dan/atau meninjau kembali dan/atau mengubah RDTR dan/atau peraturan zonasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Berperan memberikan masukan terkait penyusunan RDTR/peraturan zonasi serta mengetahui proses penyusunan RDTR/peraturan zonasi yang dilakukan pemerintah;
- c. Memberikan pendapat, saran, dan masukan dalam penentuan arah pengendalian, pembatasan, dan kelonggaran aturan, serta dalam penetapan peta zonasi;
- d. Mengetahui secara terbuka setiap produk rencana tata ruang dan peraturan zonasi wilayah kota yang bersangkutan;
- e. Memantau pelaksanaan RDTR/peraturan zonasi yang telah ditetapkan;
- f. Melaporkan kepada instansi dan/atau pejabat yang berwenang dalam hal menemukan dugaan penyimpangan atau pelanggaran kegiatan pemanfaatan ruang yang melanggar RDTR/peraturan zonasi yang telah ditetapkan;
- g. Mengajukan keberatan terhadap keputusan pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang dianggap tidak sesuai dengan RDTR/peraturan zonasi;
- h. Mendapat perlindungan dari kegiatan-kegiatan yang merugikan sesuai peraturan perundang-undangan.

Kewajiban masyarakat meliputi:

- a. Memberikan informasi, data, dan keterangan secara konkrit dan bertanggung jawab dalam setiap tahapan penyusunan RDTR/peraturan zonasi;
- b. Berlaku tertib dan mendukung kelancaran proses penyusunan RDTR/peraturan zonasi.

Bentuk peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang berupa:

- a. Masukan mengenai: persiapan penyusunan rencana tata ruang; penentuan arah pengembangan wilayah atau kawasan; pengidentifikasian

- potensi dan masalah pembangunan wilayah atau kawasan; perumusan konsepsi rencana tata ruang; dan/atau penetapan rencana tata ruang.
- b. Kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam perencanaan tata ruang.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan apa yang disebut sebagai rencana rinci tata ruang kota!
- 2) Jelaskan wilayah perencanaan yang perlu disusun RDTR-nya!
- 3) Uraikan, apa saja muatan Rencana Detail Tata Ruang Kota!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Rencana rinci tata ruang merupakan penjabaran rencana umum tata ruang berupa rencana tata ruang kawasan yang penetapan kawasannya tercakup di dalam RTRW, sekaligus perangkat operasional dari rencana umum tata ruang.
- 2) Rencana detail tata ruang mempunyai wilayah perencanaan Bagian Wilayah Perkotaan (BWP). BWP ini bagian dari kabupaten/kota dan/atau kawasan strategis kabupaten/kota yang akan atau perlu disusun rencana rincinya, dalam hal ini RDTR, sesuai arahan atau yang ditetapkan di dalam RTRW kabupaten/kota yang bersangkutan.
- 3) RDTR Kota sebagai rencana rinci, mempunyai muatan: (1) Tujuan penataan Bagian Wilayah Perkotaan (BWP); (2) Rencana pola ruang ; (3) Rencana jaringan prasarana; (3) Penetapan Sub BWP yang diprioritaskan penanganannya; (4) Ketentuan pemanfaatan ruang; dan (5) Peraturan zonasi.



RANGKUMAN

Dalam lingkup wilayah Kota, Rencana rinci tata ruang terdiri dari Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Kota. RDTR adalah rencana secara terperinci tentang tata ruang wilayah kota yang dilengkapi peraturan zonasi. Sebagai suatu rencana rinci, RDTR mempunyai kedudukan sebagai penjabaran dari RTRW Kota yang perlu dilengkapi dengan acuan yang bersifat lebih detil sekaligus memuat ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang kota. RDTR yang muatan materinya lengkap, termasuk peraturan zonasi, sebagai salah satu dasar dalam pengendalian pemanfaatan ruang juga akan menjadi dasar bagi penyusunan RTBL bagi zona-zona yang pada RDTR ditentukan sebagai zona yang penanganannya diprioritaskan.

RDTR Kota mempunyai muatan: (1) Tujuan penataan Bagian Wilayah Perkotaan (BWP); (2) Rencana pola ruang; (3) Rencana jaringan prasarana; (3) Penetapan Sub BWP yang diprioritaskan penanganannya; (4) Ketentuan pemanfaatan ruang; dan (5) Peraturan zonasi. Wilayah perencanaan RDTR (Kabupaten/Kota) dapat mencakup: wilayah administrasi; kawasan fungsional, seperti bagian wilayah kota/subwilayah kota; bagian dari wilayah kabupaten yang memiliki ciri perkotaan; kawasan strategis kota yang memiliki ciri kawasan perkotaan; dan/atau bagian dari wilayah kabupaten /kota yang berupa kawasan pedesaan dan direncanakan menjadi kawasan perkotaan; dan Bagian wilayah Kabupaten berupa kawasan perdesaan yang direncanakan menjadi kawasan perkotaan



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Rencana rinci yang merupakan penjabaran dari RTRW Kota adalah
 - A. rencana Pola Ruang
 - B. rencana Detail Tata Ruang
 - C. rencana Strukurur Ruang
 - D. rencana Tata Bangunan dan Lingkungan

- 2) Yang tidak dapat menjadi wilayah perencanaan dalam penyusunan RDTR Kabupaten/Kota adalah
 - A. wilayah administrasi
 - B. wilayah fungsional

- C. bagian dari wilayah kabupaten/kota yang berciri perdesaan
 - D. kawasan strategis kabupaten/kota yang memiliki ciri perkotaan
- 3) Tujuan penataan bagian wilayah perkotaan (BWP) sebagai salah satu muatan RDTR berfungsi sebagai acuan untuk....
- A. penyusunan rencana struktur ruang
 - B. penyusunan pola ruang
 - C. pengendalian pemanfaatan ruang
 - D. penanganan masalah yang bersifat detail
- 4) Rencana pola ruang dalam RDTR Kota diuraikan distribusi peruntukan sebagai berikut, *kecuali*
- A. zona lindung
 - B. zona budidaya
 - C. zona transisi
 - D. tidak ada yang benar
- 5) Penetapan sub BWP yang diprioritaskan penanganannya berfungsi sebagai
- A. dasar penyusunan RDTR
 - B. dasar penyusunan rencana tata bangunan dan lingkungan
 - C. dasar pertimbangan dalam penyusunan peraturan zonasi
 - D. dasar pertimbangan dalam penyusunan rencana teknis
- 6) Hal yang tidak tepat berkaitan dengan peraturan zonasi
- A. terdiri dari zoning text dan zoning map
 - B. merupakan salah satu perangkat pengendalian pemanfaatan ruang
 - C. merupakan bagian yang melengkapi RDTR
 - D. terdiri dari rencana pola ruang dan rencana struktur ruang
- 7) RDTR Kota mempunyai fungsi sebagai berikut, *kecuali*
- A. kendali mutu pemanfaatan ruang wilayah kota berdasarkan RTBL
 - B. acuan bagi kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang
 - C. acuan bagi penerbitan izin pemanfaatan ruang
 - D. acuan dalam penyusunan Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan
- 8) Manfaat RDTR Kota dalam konteks penataan ruang kota adalah sebagai
- A. penentu lokasi berbagai kegiatan yang mempunyai perbedaan fungsi dan lingkungan permukiman dengan karakteristik tertentu
 - B. alat operasionalisasi dalam sistem pengendalian dan pengawasan pelaksanaan pembangunan fisik kota

- C. ketentuan intensitas pemanfaatan ruang untuk bagian wilayah kota tertentu sesuai dengan fungsinya
 - D. ketentuan bagi penetapan kawasan yang diprioritaskan untuk disusun program pengembangan kawasan dan pengendalian pemanfaatan ruangnya pada tingkat kota.
- 9) Hal yang bukan merupakan zona budi daya dalam muatan rencana pola ruang dalam RDTR adalah
- A. zona perumahan
 - B. zona perdagangan dan jasa
 - C. zona industri
 - D. zona ruang terbuka hijau kota.
- 10) Kegiatan yang dilakukan dalam rangka penyusunan zonasi, meliputi tahapan berikut, *kecuali*
- A. klasifikasi zonasi
 - B. daftar kegiatan
 - C. deliniasi blok peruntukan
 - D. perumusan konsep rencana

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
 80 - 89% = baik
 70 - 79% = cukup
 < 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2 modul ini, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) A
- 2) C
- 3) C
- 4) C
- 5) C
- 6) B
- 7) A
- 8) B
- 9) A
- 10) B

Tes Formatif 2

- 1) B
- 2) C
- 3) D
- 4) C
- 5) B
- 6) D
- 7) A
- 8) B
- 9) D
- 10) D

Glosarium

- Arahan pemanfaatan ruang wilayah kota : Arahan pengembangan wilayah untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang wilayah kota sesuai dengan RTRW kota melalui penyusunan dan pelaksanaan program penataan/pengembangan kota beserta pembiayaannya, dalam suatu indikasi program utama jangka menengah lima tahunan kota yang berisi rencana program utama, sumber pendanaan, instansi pelaksana, dan waktu pelaksanaan.
- Bagian Wilayah Perkotaan (BWP) : bagian dari kabupaten/kota dan/atau kawasan strategis kabupaten/kota yang akan atau perlu disusun rencana rincinya, dalam hal ini RDTR, sesuai arahan atau yang ditetapkan di dalam RTRW kabupaten/kota yang bersangkutan, dan memiliki pengertian yang sama dengan zona peruntukan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- Blok : sebidang lahan yang dibatasi sekurang-kurangnya oleh batasan fisik yang nyata seperti jaringan jalan, sungai, selokan, saluran irigasi, saluran udara tegangan ekstra tinggi, dan pantai, atau yang belum nyata seperti rencana jaringan jalan dan rencana jaringan prasarana lain yang sejenis sesuai dengan rencana kota, dan memiliki pengertian yang sama dengan blok peruntukan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

- Indikasi program utama jangka menengah lima tahunan : Petunjuk yang memuat usulan program utama penataan/pengembangan kota, perkiraan pendanaan beserta sumbernya, instansi pelaksana, dan waktu pelaksanaan, dalam rangka mewujudkan ruang kota yang sesuai dengan rencana tata ruang.
- Kawasan strategis : Kawasan yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup kota terhadap ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, serta pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi.
- Kebijakan penataan ruang wilayah kota : Arahan pengembangan wilayah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah kota guna mencapai tujuan penataan ruang wilayah kota dalam kurun waktu 20 (dua puluh) tahun.
- Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota : Ketentuan yang dibuat/disusun dalam upaya mengendalikan pemanfaatan ruang wilayah kota agar sesuai dengan RTRW kota yang berbentuk ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi untuk wilayah kota.
- Penataan ruang : Sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
- Peraturan zonasi : ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok/zona peruntukan yang penetapan zonanya dalam rencana rinci tata ruang.
- Perencanaan tata ruang : Proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.

- Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota : Rencana secara terperinci tentang tata ruang wilayah kota yang dilengkapi peraturan zonasi. Sebagai rencana rinci, RDTR Kota mempunyai kedudukan sebagai penjabaran dari RTRW Kota yang perlu dilengkapi dengan acuan yang bersifat lebih detil sekaligus memuat ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang kabupaten/kota.
- Rencana pola ruang wilayah kota : Rencana distribusi peruntukan ruang wilayah kota yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan budi daya yang dituju sampai dengan akhir masa berlakunya RTRW kota yang memberikan gambaran pemanfaatan ruang wilayah kota hingga 20 (dua puluh) tahun mendatang.
- Rencana struktur ruang wilayah kota : Rencana yang mencakup rencana sistem perkotaan wilayah kota dalam wilayah pelayanannya dan jaringan prasarana wilayah kota yang dikembangkan untuk mengintegrasikan wilayah kota selain untuk melayani kegiatan skala kota, meliputi sistem jaringan transportasi, energi dan kelistrikan, telekomunikasi, sumber daya air, dan jaringan lainnya.
- Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) : Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan yang selanjutnya disingkat RTBL adalah panduan rancang bangun suatu lingkungan/kawasan yang dimaksudkan untuk mengendalikan pemanfaatan ruang, penataan bangunan dan lingkungan, serta memuat materi pokok ketentuan program bangunan dan lingkungan, rencana umum dan panduan rancangan, rencana investasi, ketentuan pengendalian rencana, dan pedoman pengendalian pelaksanaan pengembangan lingkungan/kawasan.

- Rencana Tata Ruang Wilayah Kota : Rencana tata ruang yang bersifat umum dari wilayah kota, yang merupakan penjabaran dari RTRW provinsi, dan yang berisi tujuan, kebijakan, strategi penataan ruang wilayah kota, rencana struktur ruang wilayah kota, rencana pola ruang wilayah kota, penetapan kawasan strategis kota, arahan pemanfaatan ruang wilayah kota, dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota.
- Ruang Terbuka Hijau (RTH) : area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.
- Strategi penataan ruang wilayah kota : Penjabaran kebijakan penataan ruang ke dalam langkah-langkah pencapaian tindakan yang lebih nyata yang menjadi dasar dalam penyusunan rencana struktur dan pola ruang wilayah kota.
- Sub Bagian Wilayah Perkotaan (BWP) : bagian dari BWP yang dibatasi dengan batasan fisik dan terdiri dari beberapa blok, dan memiliki pengertian yang sama dengan subzona peruntukan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- Subzona : bagian dari zona yang memiliki fungsi dan karakteristik tertentu yang merupakan pendetailan dari fungsi dan karakteristik pada zona yang bersangkutan.

- Tujuan penataan ruang wilayah kota : Tujuan yang ditetapkan pemerintah daerah kota yang merupakan arahan perwujudan visi dan misi pembangunan jangka panjang kota pada aspek keruangan, yang pada dasarnya mendukung terwujudnya ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.
- Zona : kawasan atau area yang memiliki fungsi dan karakteristik spesifik.

Daftar Pustaka

Peraturan Pemerintah No.15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.17/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 20/PRT/M/Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan RDTR dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota.

Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

MODUL 8

Aspek Keprofesian dalam Perencanaan Wilayah dan Kota



PENDAHULUAN

Profesi perencana wilayah dan kota adalah profesi yang terkait dengan kegiatan atau proses perencanaan wilayah dan kota. Perencana wilayah dan kota pada dasarnya merupakan suatu profesi yang penuh tantangan karena dalam proses perencanaan wilayah dan kota, seorang perencana dihadapkan pada berbagai kepentingan yang sangat beragam serta berbagai aspek yang terkait dengan pengembangan wilayah dan kota yang memerlukan perhatian. Untuk memahami perencana wilayah dan kota sebagai suatu profesi serta aspek-aspek keprofesian yang melekat padanya, modul ini akan dibagi dalam dua kegiatan belajar.

Kegiatan belajar pertama membahas tentang profesi, profesionalisme serta perencana wilayah dan kota sebagai suatu profesi. Pemahaman terhadap pengertian, karakteristik serta aspek profesi dan profesionalisme yang sudah lama dikenal dalam bidang *engineering*, dapat menjadi dasar bagi pemahaman terhadap perencana wilayah dan kota sebagai suatu profesi.

Kegiatan belajar kedua secara khusus akan membahas tentang etika profesi dan kode etik perencana wilayah dan kota. Etika profesi dan kode etik profesi pada dasarnya merupakan unsur dari suatu profesi. Dengan demikian, perencana wilayah dan kota sebagai profesi tidak dapat dilepaskan dari aspek etika dan kode etik.

KEGIATAN BELAJAR 1

Profesi dan Profesionalisme dalam Perencanaan Wilayah dan Kota

Untuk menjelaskan apakah perencana wilayah dan kota merupakan sebuah profesi, terlebih dahulu pengertian dasar profesi (*profession*) harus dipahami terlebih dahulu. Sebagai titik tolak pembahasan, Anda harus membedakan terminologi profesi dari terminologi lain yang kadang-kadang disama-artikan dengan profesi yaitu pekerjaan (*job*) dan bidang pekerjaan (*occupation*). Dalam hal ini kita dapat mengacu pada profesi *engineering* secara umum yang sudah lebih dahulu dikenal. Mengacu pada Fledermann (2006), semua kerja yang diberi kompensasi berupa gaji dapat dianggap sebagai pekerjaan, tanpa memperdulikan tingkat keahlian yang dilibatkan dan tanggung jawab yang diberikan. Dalam hal ini *engineering* tentu saja adalah sebuah pekerjaan, karena para insinyur dibayar sebagai imbalan atas jasa mereka, namun keahlian dan tanggung jawab yang dilibatkan dalam *engineering* membuat pekerjaan itu lebih dari sekedar *job* biasa.

Kata profesi dan profesional banyak digunakan dalam masyarakat modern dalam pengertian yang berada jauh di atas pengertian pekerjaan biasa. Orang sering mendengar misalnya tentang atlet profesional atau seseorang menyebut dirinya sendiri sebagai pekerja profesional. Dalam kasus pertama, kata profesional digunakan untuk membedakan seorang praktisi dari seorang amatir yang tidak dibayar. Dalam kasus kedua, kata profesional digunakan untuk mengindikasikan tingkat keahlian yang diperoleh lewat pengalaman bertahun-tahun, dengan satu implikasi bahwa praktisi ini akan memberikan pelayanan dengan kualitas tertentu. Kedua arti kata profesional ini tidak dapat diterapkan pada seorang sarjana teknik (insinyur). Tidak ada insinyur amatir yang melakukan pekerjaan *engineering* tanpa dibayar karena mereka dididik dan dilatih untuk menjadi profesional. Demikian pula, tentang waktu seseorang dalam melakukan pekerjaan yang berhubungan dengan *engineering* seperti seorang teknisi yang tidak menunjukkan status profesionalnya, tidak peduli seberapa ahlinya teknisi tersebut. Berdasarkan pemahaman ini, apa yang dimaksud dengan perencana profesional, tentu saja kita perlu membahasnya dari hakekat dan karakteristik profesi tersebut.

A. APAKAH YANG DIMAKSUD PROFESI?

Pengertian profesi secara umum adalah bidang pekerjaan yg dilandasi pendidikan keahlian (ketrampilan, kejuruan, dan sebagainya.) tertentu (KBBI). Apabila kita harus mendefinisikannya lebih rinci, profesi adalah pekerjaan yang membutuhkan keterampilan yang canggih, pendidikan formal yang ekstensif, komitmen kelompok terhadap kebaikan umum, dan tingkat pengaturan diri yang tinggi (Martin, M.W. dan Schinzinger, 1989) sebagai berikut.

Apa sajakah yang menjadi atribut profesi? Cukup banyak kajian yang membahas pertanyaan ini dan beberapa konsensus umum tentang esensi profesi sudah dapat dicapai. Dalam hal ini, suatu pekerjaan disebut sebagai *profesi* apabila memenuhi kriteria (Martin dan Schinzinger,1989):

1. Pekerjaan melibatkan penggunaan keterampilan, penilaian, dan kearifan yang canggih yang tidak sepenuhnya rutin atau dapat digantikan dengan mekanisasi;
2. Persiapan supaya dapat terlibat dalam pekerjaan membutuhkan pendidikan formal yang ekstensif, serta usaha untuk mengaktualkan pengetahuan-pengetahuan;
3. Organisasi-organisasi khusus yang mengatur para anggota profesi yang bersangkutan diizinkan oleh publik untuk memainkan peranan yang besar dalam menetapkan standar-standar penerimaan ke dalam profesi tersebut, menyusun kode etik, memberlakukan standar perilaku, dan mewakili profesi itu di hadapan publik dan pemerintah;
4. Kedudukan itu mengabdikan suatu aspek penting bagi kebaikan masyarakat, seperti ditunjukkan oleh *kode etik*.

Menurut Bickenbah dan Hendler (1998), terdapat 5 karakteristik khas suatu profesi yaitu sebagai berikut:

1. Muncul dari kumpulan orang dengan spesialisasi tertentu (eksklusif/*specialised knowledge*).
2. Inisiasi pelibatan komunitas pembelajar dan profesional (menuju suatu gaya hidup).
3. Pelayan riil kepada masyarakat, adanya peningkatan nilai sosial dan statusnya yang diwujudkan dalam suatu mandat sosial publik (*societal role*).

4. Otonomi; dalam pengawasan dan otonomi keahlian sebagai kontribusi sosial bagi masyarakat serta klaim opini/penilaian sebagai *professional judgement*.
5. Adanya asosiasi eksklusif dengan mekanisme pengamanan otonomi (*self regulation*).

Dalam perspektif yang hampir sama, menurut Hitchen (dalam Sudarminta, 2000), terdapat 10 karakteristik khas yang menandai suatu sebagai sebuah profesi, yaitu:

1. Bidang yang terorganisir dari teori intelektual yang berkembang/ diperluas.
2. Teknik intelektual yang menjembatani teori dan praktek.
3. Penerapan intelektual pada tataran praktis.
4. Adanya periode panjang untuk pelatihan dan sertifikasi.
5. Adanya beberapa standar etika profesi.
6. Kemampuan kepemimpinan pada profesi.
7. Adanya asosiasi dan organisasi profesi.
8. Adanya pengakuan.
9. Adanya perhatian profesional terhadap pelaksanaan profesi
10. Adanya hubungan dengan profesi lain.

B. PROFESIONAL DAN PROFESIONALISME

Ditinjau secara historis, profesional artinya orang yang menyatakan dirinya sebagai orang dengan *kualifikasi seperti yang diharapkan* dalam bidang tertentu (Holtzapple, 2011). Menjadi seorang professional berarti tidak hanya menguasai pengetahuan, tetapi juga bersedia terikat pada standar perilaku yang seharusnya dianut pada profesi yang bersangkutan.

Dalam era modern seperti sekarang, konsep tentang profesional dinyatakan secara lebih formal. Kita menganggap seseorang profesional adalah orang yang memiliki karakter sebagai berikut (Holtzapple, 2011):

1. Telah melalui pelatihan intelektual yang panjang; semua profesi membutuhkan beberapa tahun studi, pada tingkat sarjana atau pascasarjana.
2. Lulus ujian kualifikasi; professional harus menunjukkan bahwa mereka menguasai tingkat pengetahuan tertentu.

3. Keahlian vital, keahlian para profesional sangat penting bagi berjalannya fungsi masyarakat yang benar
4. Monopoli, masyarakat memberikan hak monopoli kepada para profesional untuk melakukan pekerjaan di bidangnya masing-masing.
5. Otonomi, masyarakat memercayai profesional untuk mengatur dirinya sendiri.
6. Kode etik, perilaku para profesional diatur oleh aturan yang diterapkan pada dirinya sendiri.

Dengan pemahaman terhadap karakteristik profesional di atas, jelaslah bahwa seorang perencana wilayah dan kota seperti halnya para insinyur (sarjana teknik), arsitek, dokter, pengacara/advokat, apoteker, adalah para profesional yang menjalankan profesinya di dalam masyarakat.

Dengan memahami pengertian profesi seperti diuraikan di atas, maka seorang profesional semestinya mempunyai sikap *profesionalisme*. Dalam hal ini beberapa makna terkait dengan profesionalisme adalah sebagai berikut:

1. Profesionalisme menyiratkan seperangkat sikap tertentu.
Seorang profesional menganalisis masalah atas dasar pengetahuan dalam bidang tertentu, dengan cara yang objektif dan independen dari kepentingan pribadi dan diarahkan pada kepentingan terbaik kliennya bahkan bila klien itu tidak mengetahui dirinya sendiri (Storch, 1971).
2. Para profesional harus memiliki otonomi.
Mereka tidak dapat dikontrol, disupervisi, atau diperintah oleh klien. Keputusan harus dipercayakan atas pengetahuan dan penilaian mereka. Tapi, yang menjadi landasan otonomi mereka, dan menjadi dasar pemikirannya, adalah bahwa mereka sendiri juga dipengaruhi oleh kepentingan klien (Peter F. Drucker).
3. Seorang yang benar-benar profesional akan melampaui panggilan tugas. Ia akan memikul bagian adil tanggung jawabnya untuk menggunakan pengetahuannya yang istimewa guna menciptakan ruang hidup yang lebih baik bagi komunitasnya, negaranya, dan bangsanya. Ia akan memberikan waktu, energi, dan harta benda duniawinya tanpa imbalan untuk membantu sesamanya dan mendorong kesejahteraan komunitasnya. Ia akan memikul tanggung jawabnya secara penuh sebagai warga negara (Simrall, 1963).

Seorang profesional mempunyai hak-hak yang diperoleh karena dia menjadi profesional dengan tanggung jawab moral khusus (Martin, M. W. dan Schinzinger, 1989). Hak-hak tersebut adalah sebagai berikut.

1. Hak dasar nurani profesional (hak menggunakan penilaian profesional dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban profesional)
2. Hak menolak ikut serta dalam aktivitas yang tidak etis
3. Hak mengungkapkan penilaian profesional pribadi, termasuk hak memiliki dan mengajukan keberatan
4. Hak memperingatkan masyarakat akan adanya bahaya
5. Hak mendapatkan pengakuan dan pemberian gaji yang adil untuk pelayanan profesional.

Selain mempunyai hak, profesional mempunyai tanggung jawab atas dan terhadap profesi (Martin, M. W. dan Schinzinger, 1989) yaitu sebagai berikut.

1. Tanggung jawab kolektif dari profesi/organisasi profesi:
 - a. mendukung pengembangan pengetahuan teknis
 - b. mewakili secara kolektif
 - c. mendorong pengabdian sukarela
2. Kewajiban terhadap profesi:
 - a. menjaga dan memajukan kehormatan serta martabat profesi
 - b. ikut serta dalam organisasi teknis untuk menjaga diri mereka tetap up to date dalam bidangnya
 - c. ikut aktif dalam kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan etika dalam organisasi profesi
3. Kolegialitas dan kewajiban terhadap teman (hormat, komitmen, keterhubungan, kerjasama).
4. Tanggung jawab terhadap warga masyarakat.

C. PERENCANA WILAYAH DAN KOTA SEBAGAI PROFESI

Mengacu pada pengertian profesi secara umum, bahwa perencana wilayah dan kota merupakan suatu profesi karena dilandasi oleh pendidikan keahlian tertentu. Untuk menjadi seorang perencana wilayah dan kota, seseorang harus menempuh pendidikan pada tingkat sarjana sehingga dia mempunyai kompetensi untuk merencana wilayah dan kota. Hal ini dapat dipenuhi karena selama pendidikannya, para calon perencana tersebut harus memahami dan/atau menguasai aspek-aspek sebagai berikut.

1. **Teori perencanaan**, baik yang bersifat substansif maupun prosedural. Teori perencanaan substansif pada dasarnya terkait dengan pengetahuan tentang objek perencanaan (wilayah, kota); sedangkan teori prosedural menyangkut pengetahuan/pemahaman terhadap proses perencanaan
2. **Metoda/keterampilan**, yang menyangkut analisis dan metoda perencanaan, sintesis, kreativitas dan desain, serta komunikasi (tulisan, lisan dan grafis)
3. **Judgement (*good sense*)**, yang mencakup interaksi komunikatif serta sikap.

Seorang perencana yang profesional dewasa ini dituntut untuk mampu mengkomunikasikan keterampilannya merencana/merancang, analitis, sekaligus berkomunikasi dalam rangka mengelola perubahan yang diinginkan dalam konteks pengembangan wilayah dan kota. Perencana profesional seyogyanya peduli pada masa depan masyarakat dan berkeinginan untuk memberikan solusi terhadap berbagai masalah sosial, ekonomi dan lingkungan yang terjadi. Perencana profesional bekerja bersama masyarakat untuk mengkaji, menganalisis dan memberikan rekomendasi terhadap isu-isu perkotaan dan wilayah. Perencana profesional menjembatani pengetahuan dan tindakan melalui pengembangan kebijakan yang memengaruhi penduduk dan aktivitasnya dalam ruang.

Dalam praktek, perencana wilayah dan kota bekerja baik di sektor publik maupun privat. Di sektor publik atau pemerintahan di tingkat pusat, para perencana bekerja di berbagai Kementerian (Pekerjaan Umum, Perhubungan, Perumahan dan Pemukiman, Lingkungan Hidup), dan Bappenas. Di pemerintahan daerah, para perencana umumnya bekerja di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berkaitan dengan perencanaan, antara lain: Bappeda Provinsi dan Kabupaten/Kota, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Tata Ruang/Dinas Tata Kota, Dinas Perhubungan, dan Dinas Lingkungan Hidup. Di sektor privat/swasta, para perencana wilayah dan kota bekerja di konsultan perencanaan, pengembang, dan organisasi non-pemerintah. Bekerja di manapun, seorang perencanaan wilayah dan kota mempunyai kemampuan yang menjadi ciri khasnya, yaitu berpikir komprehensif (menyeluruh) dan integratif.

Profesi perencana adalah profesi yang terkait dengan kegiatan perencanaan wilayah dan kota yang pada dasarnya merupakan proses yang beragam mulai dari perumusan kebijakan, perencanaan, sampai dengan

pengelolaan pembangunan wilayah dan kota. Oleh sebab itulah profesi Perencanaan Wilayah dan Kota (PWK) menuntut adanya keterpaduan berbagai bidang keilmuan serta perpaduan pemikiran, penelitian, dan pengalaman praktis para ahli perencanaan fisik, sosial, ekonomi, dan kelembagaan.

Memperhatikan tugas dan tanggung jawab yang harus diemban oleh profesi PWK, juga dampak dari lingkup pekerjaan perencanaan terhadap kesejahteraan masyarakat secara umum, maka perencana wilayah dan kota merupakan profesi yang terlibat dalam pekerjaan yang kompleks, dalam arti:

1. *Multi-aktor*, pekerjaan perencanaan melibatkan aktor-aktor pembangunan mulai dari staf teknis perencana sampai pengambil keputusan, baik aktor pembangunan dari sektor pemerintah (pusat dan daerah), swasta/dunia usaha maupun masyarakat
2. *Multi-disiplin*, pekerjaan perencanaan melibatkan berbagai disiplin atau bidang keilmuan yang berkaitan dengan bidang fisik/lingkungan, sosial, ekonomi dan politik
3. *Multi-sektor*, pekerjaan perencanaan melibatkan berbagai sektor pembangunan seperti sektor transportasi, infrastruktur, industri, pariwisata, perumahan dan permukiman, dan lain sebagainya.
4. *Multi-proses*, mulai dari tahap penentuan kebijakan, perencanaan, dan pengelolaan pembangunan wilayah dan kota
5. *Multi-skala*, pekerjaan perencanaan mencakup liputan skala spasial mulai dari tapak, kawasan, bagian wilayah kota, kota, wilayah kabupaten, wilayah provinsi, wilayah nasional, bahkan wilayah global.

Pekerjaan perencanaan wilayah dan kota yang semakin kompleks juga diwarnai oleh besarnya dinamika perubahan paradigma keilmuan PWK. Dalam era desentralisasi, deregulasi, dan globalisasi, ahli perencanaan wilayah dan kota tidak saja dituntut untuk responsif terhadap kepentingan lokal yang sangat beragam, tetapi juga dituntut untuk melakukan penelaahan dalam skala yang lebih mendunia dengan makin terbukanya sistem hubungan antarnegara (*borderless world*). Para Perencana wilayah dan kota juga dituntut untuk mengantisipasi makin membesarnya peran dunia usaha/swasta serta masyarakat dalam pembangunan wilayah dan kota. Kesemua tantangan pada akhirnya menuntut para perencana juga harus selalu mengembangkan keprofesiannya agar siap untuk berkompetensi dengan profesi perencana internasional baik kompetisi di dalam negeri maupun di manca negara.

Profesionalisme dalam Perencanaan Wilayah dan Kota pada dasarnya menyangkut 4 aspek (Sujarto, 2001) yaitu sebagai berikut.

1. Kompetensi keahlian (*expertise*).

Apabila seseorang berpikir secara profesional, maka ia harus berlandaskan keahlian yang ditekuninya baik dari hasil pendidikan atau pelatihan yang pernah dilakukan maupun keahlian alami yang ia miliki.

2. Tanggung jawab (*responsibility*) keahlian atau moral.

Perencana mengamalkan keahliannya dengan dilandasi tanggung jawab keilmuan yang mendasari keahlian tersebut, dan pengamalannya untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

3. Kesejawatan (*corporateness*).

Pengamalan keahlian dan keterampilan secara bertanggung jawab adalah dalam keahliannya sendiri dan akan menghormati serta menghargai kelanjutannya oleh bidang profesi lain.

4. Etika (*Ethics*).

Kiprah dan pengabdian keahlian menganut suatu kaidah dan prinsip yang seharusnya dan tidak seharusnya, baik dalam hubungannya dengan bermasyarakat maupun dalam lingkungan keilmuan dan keahliannya yang didasari oleh moral profesi.

Terkait dengan aspek keprofesian, perlu dibedakan adanya 2 jenis pengakuan yaitu:

1. Pengakuan akademik (*academic recognition*).

Pengakuan atas kemampuan seseorang untuk mewujudkan keprofesiannya secara akademik yang diberikan oleh lembaga pendidikan dalam bentuk kelulusannya sebagai sarjana atau ahli dalam bidang tertentu

2. Pengakuan profesional (*professional recognition*).

Pengakuan seseorang untuk berkiprah dalam suatu profesi yang diberikan oleh asosiasi profesi tertentu.

Di Indonesia, pengakuan akademik di bidang Perencanaan Wilayah dan Kota diberikan oleh perguruan tinggi yakni Sarjana Teknik (ST) bidang Perencanaan Wilayah dan Kota, Magister Perencanaan Wilayah dan Kota, Doktor Perencanaan Wilayah dan Kota. Sementara itu pengakuan profesional diberikan oleh Ikatan Ahli Perencanaan (IAP) sebagai asosiasi profesi.

Berdasarkan anggaran rumah tangga IAP, yang menjadi anggota IAP adalah seseorang perencana yang:

1. Telah menyelesaikan pendidikan tingkat sarjana di bidang perencanaan wilayah dan kota dari lembaga pendidikan perencanaan di dalam dan/atau diluar negeri;
2. Mempunyai kemampuan profesional di bidang perencanaan yang dapat mempengaruhi langsung atau tidak langsung terhadap perkembangan perencanaan wilayah dan kota;
3. Tokoh nasional atau pakar dalam bidang perencanaan wilayah dan kota;
4. Menduduki jabatan strategis di bidang perencanaan wilayah dan kota.

Keanggotaan IAP terdiri dari Anggota Muda, Anggota Biasa, Anggota Kehormatan, dan Anggota Bersertifikat.

D. IKATAN AHLI PERENCANAAN (IAP) SEBAGAI ASOSIASI PROFESI

Di Indonesia, lahirnya Ikatan Ahli Perencanaan (IAP) sebagai asosiasi profesi dilatar-belakangi kenyataan bahwa disiplin perencanaan wilayah dan kota telah mengalami pertumbuhan, perkembangan dan kemajuan yang pesat. Dalam hal ini pengembangan dan pemanfaatan keahlian perencanaan wilayah dan kota sebagai keahlian profesional yang berlandaskan aspek-aspek: dimensi ruang dan waktu, kualitas hidup manusia dan lingkungan. Pengembangan keahlian di bidang perencanaan wilayah dan kota ini pada dasarnya akan bergantung pada hasil-hasil perpaduan pemikiran, penelitian, dan pengalaman praktis para ahli perencanaan fisik, sosial, ekonomi, dan kelembagaan yang dalam proses dan produk kegiatannya memberikan kontribusi bagi pembangunan wilayah dan kota

Untuk mengisi peran, tanggung jawab dan fungsinya secara profesional dan bertanggungjawab, segenap ahli perencanaan wilayah dan kota menganggap perlu untuk berhimpun dalam wadah organisasi profesi yang diharapkan mampu turut mengembangkan dan menerapkan secara berdaya-guna dan berhasil-guna ilmu dan profesi perencanaan wilayah dan kota di Indonesia.

IAP merupakan wadah tunggal berhimpunnya segenap ahli perencanaan wilayah dan kota di Indonesia. Tujuan dibentuknya IAP adalah untuk: (1) Mengembangkan keahlian PWK; dan (2) Meningkatkan mutu, kesejahteraan,

persatuan dan kesatuan bagi segenap ahli PWK di Indonesia dalam rangka pembangunan negara dan bangsa Indonesia.

Sebagai asosiasi profesi, fungsi IAP adalah sebagai wadah pembinaan, komunikasi, konsultasi dan koordinasi antar ahli PWK dan antara ahli PWK dengan tenaga ahli/profesional lain, dengan lembaga/instansi, masyarakat, swasta, pemerintah dan internasional. Selain itu, IAP merupakan wadah penyalur aspirasi dan kepentingan ahli PWK di Indonesia.

Sesuai dengan tujuan dan fungsinya, dalam konteks pengembangan profesi perencanaan wilayah dan kota, IAP mempunyai tugas sebagai berikut:

1. Meningkatkan peran para perencana wilayah dan kota dalam pembangunan wilayah dan kota pada khususnya dan pembangunan nasional pada umumnya
2. Meningkatkan kemampuan profesional dan kesejahteraan para perencana wilayah dan kota
3. Mengembangkan bidang pengembangan wilayah dan kota sebagai ilmu dan teknik terpakai
4. Membina hubungan dan kerjasama yang harmonis antara para perencana wilayah dan kota dengan tenaga ahli / profesional lainnya dan dengan lembaga/instansi masyarakat, swasta, pemerintah dan internasional
5. Melaksanakan berbagai kegiatan lain dalam bentuk pelayanan informasi, pelayanan teknis, pelatihan dan pemanfaatan teknologi.

Dalam rangka memberikan pengakuan profesional, IAP telah menyelenggarakan Program Sertifikasi IAP sejak tahun 1995 ketika Anggaran Dasar IAP hasil Kongres Nasional IV tahun 1994 memperkenalkan **Anggota Bersertifikat** sebagai salah satu jenis keanggotaan dalam IAP selain Anggota Biasa, Anggota Kehormatan, dan Anggota Muda. Keanggotaan bersertifikat ini pada dasarnya menunjukkan kualifikasi dan kompetensi pemegang sertifikat akan pekerjaan profesi perencanaan tata ruang wilayah dan kota. Sertifikasi adalah proses penilaian kompetensi dan kemampuan profesi keterampilan kerja dan keahlian seseorang menurut disiplin keilmuan dan/atau keterampilan tertentu dan/atau kefungsi dan keahlian tertentu.

Tujuan dari program sertifikasi adalah:

1. Membina dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia dalam perencanaan wilayah dan kota
2. Menegakkan kompetensi profesi dalam pelaksanaan pekerjaan penataan ruang wilayah dan kota

3. Memberikan legitimasi profesional di bidang Jasa Konstruksi
4. Mengantisipasi kompetisi terbuka era globalisasi.

Sampai dengan saat ini BSP-IAP mengeluarkan dua jenis sertifikasi, yaitu Sertifikat Ahli Perencana (Sertifikasi IAP) dan Sertifikat Ahli Perencana Wilayah dan Kota (Sertifikasi IAP-LPJKN). Sertifikat Ahli Perencana adalah sertifikat yang dikeluarkan BSP-IAP secara mandiri. Sertifikat ini menunjukkan bahwa Perencana yang bersangkutan mempunyai cukup kualifikasi untuk melakukan praktek perencanaan wilayah, kota, desa dan kawasan. Program ini sudah berjalan sejak tahun 1994. Sementara itu Sertifikat Ahli Perencana Wilayah dan Kota (Sertifikasi IAP-LPJKN) adalah sertifikat yang dikeluarkan oleh BSP-IAP dan diregistrasi oleh LPJK-N. Sertifikat ini menunjukkan bahwa Perencana yang bersangkutan mempunyai cukup kualifikasi untuk praktek perencanaan tata ruang wilayah, kota, desa dan kawasan yang berkaitan langsung dengan pekerjaan jasa konstruksi. Program ini baru dimulai tahun 2005.

Berdasarkan pengalaman dan kemampuannya perencana dibagi dalam tiga kualifikasi perencana yaitu:

1. Ahli Pratama Perencana Wilayah dan Kota;
2. Ahli Madya Perencana Wilayah dan Kota;
3. Ahli Utama Perencana Wilayah dan Kota.

Ketiga kualifikasi ahli perencanaan wilayah dan kota di atas, didasarkan pada perbedaan kompetensi yang dimilikinya yang dipengaruhi oleh faktor-faktor: kompleksitas objek perencanaan, perumusan masalah, pemecahan masalah, metoda riset, dan gradasi pengetahuan.

E. PERAN PERENCANA WILAYAH DAN KOTA

Perencana wilayah dan kota pada dasarnya merupakan suatu profesi yang penuh tantangan karena dalam proses perencanaan, seorang perencana dihadapkan pada berbagai kepentingan yang sangat beragam serta berbagai aspek yang terkait dengan pengembangan wilayah dan kota yang memerlukan perhatian. Seorang perencana dalam beraktivitas akan dihadapkan pada berbagai aspek dan situasi yang sangat beragam. Dalam ranah praktek, sebagian besar para perencana bekerja pada badan/lembaga

pemerintah (pusat dan pemerintah daerah), namun ada pula yang bekerja pada biro/konsultan perencanaan.

Dalam melakukan pekerjaannya, perencana harus mampu bekerjasama atau yang sekaligus bekerja dengan profesi lain seperti arsitek, ekonom, ahli teknik sipil, ahli teknik lingkungan, bahkan ahli hukum. Ada pula sejumlah perencana yang bekerja pada organisasi non-pemerintah (NGO). Jadi pada dasarnya perencana dapat bekerja secara profesional baik pada sektor publik maupun sektor privat. Dalam prakteknya, sebagian besar lingkup kerjanya adalah membantu pemerintah dan komunitas/masyarakat dalam mempersiapkan hal-hal yang terkait dengan masa depan dalam mengelola perubahan atau hal-hal yang mungkin terjadi di masa datang.

Banyak hal yang dapat mengilhami profesi seseorang sebagai perencana (Rustiadi et al., 2009), misalnya: (1) pengalaman yang didapat dalam melakukan aktivitas/kegiatan yang terkait dengan perkembangan di masyarakat, (2) dengan menjadi perencana, maka orang akan memiliki kesempatan untuk membuat perubahan di masyarakat, dan (3) banyak hal yang akan dapat dikerjakan oleh seorang perencana, barangkali inilah alasan menjadi perencana yang merupakan suatu pilihan karier.

Dalam praktek perencanaan, berdasarkan peranannya setidaknya terdapat tujuh fungsi utama dari peran perencana secara umum (Rustiadi et al., 2009):

1. Perencana sebagai Analis
2. Perencana sebagai Organisor
3. Perencana sebagai Perantara
4. Perencana sebagai Pendamping (Fasilitator)
5. Perencana sebagai *Enabler*
6. Perencana sebagai Pendidik
7. Perencana sebagai Penyebar Informasi.

1. Perencana sebagai Analisis

Perencana sebagai analisis merupakan peran dasar profesional perencana, karena perencana berfungsi sebagai seorang ahli analisis data serta menstrukturkan masalah dari fenomena yang terjadi. Keterampilan analisis yang terdapat pada seorang perencana meliputi kemampuan untuk mengidentifikasi dan merumuskan suatu masalah, merancang metode dan teknik pengumpulan data dan informasi, dan mengidentifikasi berbagai konsekuensi dari tindakan/intervensi perencanaan yang akan diambil.

2. Perencana sebagai Organisator

Perencana sebagai organisator berfungsi membawa warga masyarakat dan kelompok-kelompok ke dalam proses perencanaan dan mengembangkan peranserta anggota untuk mendukung semua rencana. Kemampuan mengorganisasikan adalah kemampuan merancang berbagai macam kegiatan untuk melibatkan individu ke dalam proses perencanaan. Ini berarti perencana harus mengidentifikasi berbagai macam tipe kepemimpinan, mengembangkan kemampuan memimpin, mengkreasikan berbagai komitmen atas kegiatan perencanaan, dan memotivasi para individu dan kelompok-kelompok untuk menerima perencanaan dengan objektif.

3. Perencana sebagai Perantara

Perencana sebagai perantara terkait dengan praktek perencanaan yang melibatkan interaksi antar organisasi. Kesepakatan mungkin akan terbentuk atau terjadi persaingan antar organisasi dalam mendapatkan hak untuk melakukan perencanaan dan mengorganisasikan suatu program. Perencana, akan diperlukan dan bertindak sebagai penengah antar organisasi dan kelompok. Salah satu fungsinya adalah mengkoordinasikan dan mengintegrasikan berbagai keinginan dari berbagai kelompok yang akan mengambil peran dari hasil suatu perencanaan. Peran perencana sebagai perantara membutuhkan kemampuan untuk memahami permasalahan sehingga dapat menengahi persoalan yang sedang terjadi dengan menggunakan kemampuan bernegosiasi, menggunakan teknik persuasif dan melakukan tawar-menawar untuk menghasilkan suatu keputusan.

4. Perencana sebagai Pendamping

Perencana sebagai pendamping berkaitan dengan aktivitas *advocacy* yang telah lama dikenali sebagai sebuah peran tradisional seorang perencana. Perencana dapat bertindak sebagai pendamping untuk sebuah kelompok khusus yang dibela (*client group*). Klien tersebut mungkin sebuah organisasi yang bergerak di sekitar isu-isu yang muncul. Misalnya kemiskinan, perumahan, lingkungan hidup, kesehatan. Melakukan kegiatan organisasi merupakan unsur yang sangat penting dalam melakukan advokasi, karena sukses tidaknya advokasi tergantung pada diterima atau tidaknya persetujuan dari anggota organisasi. Tetapi advokasi merupakan akibat dari peran perencana, sehingga akhirnya dilibatkan secara langsung di dalam kegiatan advokasi. Pada beberapa kejadian dan untuk beberapa jenis organisasi

tertentu pada akar rumput (*grass root*) organisasi, perencana merupakan juru bicara para klien.

5. Perencana sebagai *Enabler*

Perencana sebagai *enabler* mempunyai peran yang sangat berbeda dengan perencana sebagai pendamping. Ketika peran advokasi dilakukan secara langsung dan memimpin secara aktif, seorang *enabler* dapat dikatakan memimpin secara tidak langsung. Perhatiannya lebih dilakukan sebagai seorang fasilitator yang mengarahkan hasil sasaran yang akan dicapai oleh mereka sendiri. Sebagai seorang *enabler*, perencana harus mempunyai kemampuan mendiagnosis, dapat bekerja dengan berbagai individu dan kelompok yang berbeda-beda, mahir dan mengetahui dinamika bagaimana suatu tim bekerja.

6. Perencana sebagai Pendidik

Perencana sebagai pendidik mencakup dua peran, yakni melakukan pendidikan di dalam masyarakat yang merupakan tujuan dan fungsi dari perencanaan, dan dalam hubungan antara perencana dan sistem klien. Antara perencana dan klien akan melakukan transfer atau tukar-menukar pengetahuan. Perencana akan berbagi informasi, atau apa yang John Friedmann katakan sebagai "proses pengetahuan" di dalam pengembangan perencanaan. Klien akan berbagi pengetahuan yang dia miliki, pengetahuan yang dia miliki dari pengalamannya sebagai masyarakat.

7. Perencana sebagai Penyebar Informasi

Perencana sebagai penyebar informasi berkaitan dengan praktek komunikasi/publikasi yang merupakan bagian yang penting dalam proses perencanaan. Publisitas akan membantu proses perencanaan para anggotanya. Kemampuan publikasi menyebarkan informasi, meliputi kemampuan berbicara di depan publik dan menyiapkan laporan tertulis.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan apa yang dimaksud profesi dan karakteristik khasnya!
- 2) Jelaskan kompleksitas pekerjaan seorang perencana wilayah dan kota berdasarkan sifat pekerjaannya!
- 3) Apa saja aspek profesionalisme dalam perencanaan wilayah dan kota? Jelaskan!
- 4) Uraikan peran perencana secara umum!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Profesi adalah pekerjaan yang membutuhkan keterampilan yang canggih, pendidikan formal yang ekstensif, komitmen kelompok terhadap kebaikan umum, dan tingkat pengaturan diri yang tinggi.
Karakteristik khas suatu profesi: (1) Muncul dari kumpulan orang dengan spesialisasi tertentu; (2) Inisiasi pelibatan komunitas pembelajar dan profesional; (3) Pelayanan riil kepada masyarakat, (4) Otonomi keahlian sebagai kontribusi sosial bagi masyarakat dan (5) Adanya asosiasi eksklusif dengan mekanisme pengamanan otonominya.
- 2) Kompleksitas pekerjaan seorang perencana wilayah dan kota dapat dilihat dari sifat pekerjaannya: (1) *Multi-aktor*, pekerjaan perencanaan melibatkan aktor-aktor pembangunan mulai dari staf teknis perencanaan sampai pengambil keputusan, baik aktor pembangunan dari sektor pemerintah (pusat dan daerah), swasta/dunia usaha maupun masyarakat; (2) *Multi-disiplin*, pekerjaan perencanaan melibatkan berbagai disiplin atau bidang keilmuan yang berkaitan dengan bidang fisik/lingkungan, sosial, ekonomi dan politik; (3) *Multi-sektor*, pekerjaan perencanaan melibatkan berbagai sektor pembangunan seperti sektor transportasi, infrastruktur, industri, pariwisata, perumahan dan permukiman, dan lain sebagainya; (4) *Multi-proses*, mulai dari tahap penentuan kebijakan, perencanaan, dan pengelolaan pembangunan wilayah dan kota; serta (5) *Multi-skala*, pekerjaan perencanaan mencakup liputan skala spasial mulai dari tapak, kawasan,

- bagian wilayah kota, kota, wilayah kabupaten, wilayah provinsi, wilayah nasional, bahkan wilayah global.
- 3) Profesionalisme dalam Perencanaan Wilayah dan Kota pada dasarnya menyangkut 4 aspek: kompetensi keahlian (*expertise*), tanggung jawab (*responsibility*) keahlian atau moral, kesejawatan (*corporateness*) dan etika (*ethics*).
 - 4) Peran perencana secara umum adalah sebagai analis, organisator, perantara, pendamping (fasilitator), *enabler*, pendidik, dan penyebar informasi.



RANGKUMAN

Profesi adalah pekerjaan yang membutuhkan keterampilan yang canggih, pendidikan formal yang ekstensif, komitmen kelompok terhadap kebaikan umum, dan tingkat pengaturan diri yang tinggi. Suatu pekerjaan disebut profesi apabila pekerjaan tersebut: (1) melibatkan penggunaan keterampilan, penilaian, dan kearifan yang canggih yang tidak sepenuhnya rutin atau dapat digantikan dengan mekanisasi; (2) membutuhkan persiapan melalui pendidikan formal yang ekstensif, serta usaha untuk mengaktualkan pengetahuan yang telah diperoleh; (3) mempunyai organisasi khusus yang mengatur para anggotanya; serta (4) mempunyai tanggung jawab untuk mengabdikan suatu aspek penting bagi kebaikan masyarakat, seperti ditunjukkan oleh kode etik.

Profesionalisme menyiratkan seperangkat sikap tertentu yang dimiliki oleh seseorang dengan profesi tertentu. Para profesional memiliki otonomi yang bahkan tidak dapat dikendalikan oleh kliennya. Seorang yang benar-benar profesional akan melampaui panggilan tugas ketika melaksanakan profesinya.

Profesi perencana adalah profesi yang terkait dengan kegiatan perencanaan wilayah dan kota yang pada dasarnya merupakan proses perumusan kebijakan, perencanaan, dan pengelolaan pembangunan wilayah dan kota. Profesi perencana wilayah dan kota menuntut adanya keterpaduan berbagai bidang keilmuan serta perpaduan pemikiran, penelitian, dan pengalaman praktis para ahli perencanaan fisik, sosial, ekonomi, dan kelembagaan. Dalam praktiknya, seorang perencana senantiasa bekerja dalam kegiatan yang bersifat multi-aktor, multi-disiplin, multi-sektor, multi-proses, dan multi-skala,

Profesionalisme dalam perencanaan wilayah dan kota pada dasarnya menyangkut 4 aspek: kompetensi keahlian (*expertise*), tanggung jawab

(*responsibility*) keahlian atau moral, kesejawatan (*corporateness*) dan etika (*ethics*). Dalam praktek perencanaan, peran perencana secara umum adalah sebagai analis, organisator, perantara, pendamping (fasilitator), *enabler*, pendidik, dan penyebar informasi.



TES FORMATIF 1 _____

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Karakteristik khas suatu profesi adalah sebagai berikut, *kecuali* ...
 - A. muncul dari kumpulan orang dengan spesialisasi tertentu
 - B. pelayanan komersial kepada masyarakat
 - C. otonomi keahlian sebagai kontribusi sosial bagi masyarakat
 - D. adanya asosiasi eksklusif dengan mekanisme pengamanan otonominya.

- 2) Beberapa makna yang terkait dengan profesionalisme adalah sebagai berikut, *kecuali* ...
 - A. profesionalisme menyiratkan seperangkat sikap tertentu yang dimiliki oleh seseorang dengan profesi tertentu.
 - B. para profesional memiliki otonomi yang bahkan tidak dapat dikendalikan oleh kliennya.
 - C. seorang yang benar-benar profesional akan melampaui panggilan tugas ketika melaksanakan profesinya.
 - D. para professional memerlukan pengakuan hanya dari asosiasi profesi.

- 3) Dalam prakteknya, seorang perencana wilayah dan kota senantiasa bekerja dalam kegiatan yang bersifat kompleks yang melibatkan hal-hal berikut, *kecuali*
 - A. multi-aktor,
 - B. multi-disiplin
 - C. multi-sektor
 - D. multi-kultur

- 4) Profesionalisme dalam perencanaan wilayah dan kota pada dasarnya menyangkut aspek-aspek berikut, *kecuali*
 - A. kompetensi keahlian
 - B. tanggung jawab keahlian atau moral
 - C. kepentingan penguasa
 - D. etika

- 5) Peran perencana sebagai analisis merupakan peran dasar profesional perencana, karena perencana berfungsi sebagai
 - A. perantara antara teori dan praktek dalam pembangunan wilayah dan kota
 - B. seorang ahli analisis data serta menstrukturkan masalah dari fenomena yang terjadi.
 - C. pemberdaya masyarakat yang mempunyai keterbatasan kekuatan
 - D. pendamping masyarakat dalam mengaktualisasikan aspirasinya

- 6) Manakah yang paling tepat dari pernyataan berikut.
 - A. Pengakuan akademik diberikan oleh asosiasi profesi tertentu
 - B. Pengakuan profesional untuk berkiprah dalam suatu profesi diberikan oleh lembaga pendidikan
 - C. Pengakuan profesional untuk berkiprah dalam suatu profesi diberikan oleh asosiasi profesi tertentu.
 - D. Pengakuan akademik dapat diberikan baik oleh lembaga pendidikan maupun oleh asosiasi profesi.

- 7) Dalam konteks pengembangan profesi perencanaan wilayah dan kota, IAP mempunyai tugas sebagai berikut, *kecuali*
 - A. meningkatkan peran para perencana wilayah dan kota dalam pembangunan wilayah dan kota
 - B. meningkatkan kemampuan profesional dan kesejahteraan para perencana wilayah dan kota
 - C. memobilisasi pendanaan untuk pengembangan wilayah dan kota sebagai ilmu dan teknik terpakai
 - D. melaksanakan berbagai kegiatan lain dalam bentuk pelayanan informasi, pelayanan teknis, pelatihan dan pemanfaatan teknologi

- 8) Perencana wilayah dan kota, secara profesional dapat bekerja
 - A. hanya pada sektor publik
 - B. hanya pada sektor privat
 - C. pada sektor publik dan privat
 - D. di semua bidang

- 9) Perencana sebagai organisator berfungsi
 - A. melakukan analisis terhadap berbagai masalah perencanaan wilayah dan kota
 - B. membawa warga masyarakat dan kelompok-kelompok ke dalam proses perencanaan dan mengembangkan peranserta anggota untuk mendukung semua rencana.

- C. melakukan praktek komunikasi/publikasi yang merupakan bagian yang penting dalam proses perencanaan
 - D. tidak ada yang benar
- 10) Sifat multi-sektor dalam pekerjaan seorang perencana wilayah dan kota mengandung arti pekerjaan perencanaan
- A. melibatkan berbagai disiplin atau bidang keilmuan yang berkaitan dengan bidang fisik/lingkungan, sosial, ekonomi dan politik
 - B. mulai dari tahap penentuan kebijakan, perencanaan, dan pengelolaan pembangunan wilayah dan kota
 - C. melibatkan berbagai sektor pembangunan seperti sektor transportasi, infrastruktur, industri, pariwisata, perumahan dan permukiman, dan lain sebagainya.
 - D. mencakup liputan skala spasial mulai dari tapak, kawasan, bagian wilayah kota, kota, wilayah kabupaten, wilayah provinsi, wilayah nasional, bahkan wilayah global.

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
 80 - 89% = baik
 70 - 79% = cukup
 < 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Etika Profesi dan Kode Etik Perencana Wilayah dan Kota

Adanya etika profesi dan kode etik profesi pada dasarnya merupakan unsur dari suatu profesi. Demikian halnya dengan perencana wilayah dan kota sebagai profesi tak dapat dilepaskan dari aspek etika dan kode etik. Uraian berikut akan membahas tentang etika profesi dan kode etik dalam konteks perencanaan wilayah dan kota.

A. ETIKA PROFESI

Secara etimologis, etika berasal dari kata Yunani *ethos* (jamak *ta etha*) artinya adat istiadat atau kebiasaan; ilmu tentang apa yang biasa dilakukan atau ilmu tentang adat kebiasaan (Bertens, 2005). KBBI (1988), mendefinisikan etika sebagai (1) ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak); 2) kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; 3) nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat)

Menurut Webster (AICP, 1983), etika adalah apa yang baik dan yang buruk, apa yang benar dan salah, kewajiban untuk menegakkan moral, prinsip dan tata nilai moral serta mengkonfirmasi sesuatu dengan suatu kode etik.

Dalam konteks etika, etika profesi pada dasarnya merupakan bagian dari **etika terapan**. Etika terapan muncul sebagai respon terhadap berkembangnya masalah-masalah etis konkret manusia yang memerlukan etika terapan dalam upaya memecahkan masalah yang terjadi. Masalah etis yang diakibatkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi memerlukan pemikiran dari perspektif etika terapan. Berbagai jenis etika terapan dewasa ini telah cukup berkembang dan mendapat perhatian yang cukup serius dari beberapa ahli filsafat. Dalam kehidupannya, manusia sering dihadapkan pada permasalahan etis konkret yang seperti tidak ada habis-habisnya. Berbagai masalah etis yang berbeda menghasilkan berbagai jenis etika terapan yang berbeda pula. Berbagai jenis etika terapan antara lain; etika biomedis, etika lingkungan, **etika profesi**, dan etika politik.

Etika profesi merupakan cabang etika terapan yang mengkaji permasalahan etis yang ditimbulkan oleh suatu profesi. Jurnalis, dokter, pengacara, peneliti, dosen, pelaku bisnis, dan perencana, adalah profesi-profesi yang dalam lingkungan kerjanya sering dihadapkan dengan permasalahan etis. Misalnya, kasus seorang peneliti yang mencuri tahu proyek penelitian rekan sekerjanya kemudian mengembangkan dan mengklaimnya sebagai hasil penelitiannya. Secara umum etika profesi merupakan: (1) Pedoman moral dalam sesuatu kegiatan profesi, yang merupakan azas-azas moral yang mendasari profesi tersebut; (2) Aturan-aturan mengenai nilai-nilai dan prinsip-prinsip moral yang merupakan pedoman bagi anggota sesuatu profesi atau kehidupan sosial tertentu.

Konsep sentral dari etika profesi adalah tanggung jawab, sehingga suatu profesi harus mempunyai sarana kelembagaan untuk menjamin bahwa kompetensinya digunakan secara bertanggung jawab. Tanggung jawab profesi memuat 2 kewajiban moral (mandat moral), yaitu: (1) Kewajiban utk tetap menjaga dan meningkatkan mutu layanan profesionalnya; dan (2) Kewajiban untuk menggunakan kompetensi profesionalnya berdasarkan kaidah-kaidah etis dan moral pada umumnya. Dalam konteks ini organisasi/asosiasi profesi selain harus mempunyai standar kompetensi profesional juga standar etis untuk profesi yang bersangkutan. Di sisi lain, organisasi profesi punya peluang berkembang ke arah pemegang monopoli yang direkayasa sedemikian rupa untuk melindungi kepentingan diri para anggotanya.

B. KODE ETIK PROFESI

Suatu profesi merupakan suatu *moral community* yang memiliki cita-cita dan nilai bersama. Karena memiliki monopoli atas suatu keahlian tertentu, selalu ada bahaya profesi menutup diri bagi orang luar dan menjadi suatu kalangan yang sukar ditembus. Bagi klien yang mempergunakan jasa profesi tertentu hal tersebut dapat menimbulkan kecurigaan. Hal inilah yang menyebabkan kode etik menjadi sangat penting kedudukannya dalam konteks etika profesi. Dengan adanya suatu kode etik, kepercayaan masyarakat akan suatu profesi dapat diperkuat, karena klien secara pasti merasa kepentingannya akan terjamin. Pada saat yang sama kode etik menunjukkan arah moral bagi suatu profesi dan sekaligus sebagai jaminan moral di mata masyarakat. Kode etik profesi dengan demikian akan berisi himpunan

kaidah/norma yg disepakati dan ditetapkan oleh dan untuk para penganut profesi tertentu.

Semua organisasi profesi mempunyai kode (aturan) etik untuk para anggotanya. Tujuan dari aturan-aturan itu adalah menyiapkan arahan tentang tingkah laku bagi para profesional. Untuk konteks sarjana teknik (insinyur) secara umum, sebuah proses penyederhanaan dari berbagai kode etik menghasilkan aturan-aturan sebagai berikut (Holtzapple, 2011):

1. Melindungi keselamatan, kesehatan, dan kesejahteraan umum
2. Menampilkan tugas-tugas sesuai dengan kewenangannya
3. Menjunjung tinggi kebenaran dan objektivitas
4. Bersikap mulia dan terhormat
5. Selalu belajar untuk mempertajam kemampuan tekniknya
6. Selalu bekerja keras dan jujur pada majikan atau klien
7. Menginformasikan kepada yang berwenang tentang kerugian, bahaya, atau aktivitas-aktivitas ilegal
8. Ikut terlibat dalam masalah-masalah kemasyarakatan dan kewarganegaraan
9. Melindungi lingkungan
10. Dilarang menerima sogok atau hadiah yang dapat memengaruhi campur tangan pihak lain dalam putusan teknis
11. Menjaga informasi rahasia majikan atau klien
12. Hindari pertentangan kepentingan.

Mengacu pada Fiddermann (2006), kode etik pada dasarnya memberikan kerangka kerja penilaian etika bagi seorang profesional. Kata kuncinya adalah kerangka kerja. Pada dasarnya tidak ada kode etik yang bersifat komprehensif seluruhnya dan mencakup semua situasi etika yang mungkin dihadapi oleh para profesional. Kode etik lebih berfungsi sebagai titik awal bagi pengambilan keputusan yang dapat dilakukan secara etis. Sebuah kode etik juga menunjukkan komitmen terhadap arah etika yang diambil oleh anggota sebuah asosiasi profesi. Kode etik tidak menunjukkan prinsip etika yang baru, tetapi hanya mengulang prinsip dan standar yang sudah diterima sebagai praktek. Kode etik menunjukkan prinsip-prinsip ini dengan cara yang konsisten, komprehensif, dan dapat diakses. Kode etik juga mendefinisikan peran dan tanggung jawab profesional.

Kode etik sebenarnya tidak menciptakan prinsip moral atau etika yang baru, karena prinsip-prinsip ini sesungguhnya sudah tertata dengan baik

dalam masyarakat, dan sudah ada sejak berabad-abad yang lalu. Kode etik lebih menunjukkan cara penerapan prinsip-prinsip moral dan etika ke dalam praktek profesional tertentu. Dengan kata lain, kode etik membantu seorang profesional dalam menerapkan prinsip-prinsip moral ke dalam situasi tertentu yang dihadapinya dalam praktek profesionalnya sehari-hari.

Ada beberapa cara kode etik mencapai tujuan (Fiddermann, 2006):

1. Kode etik membantu menciptakan lingkungan di dalam sebuah profesi dimana perilaku etika menjadi norma.
2. Kode etik berfungsi sebagai penuntun atau pengingat tentang cara bertindak dalam situasi tertentu.
3. Kode etik dapat digunakan untuk mendukung posisi seseorang dalam kegiatan tertentu.
4. Kode etik juga dapat mendukung posisi seseorang dengan menunjukkan adanya kepekaan kolektif tentang perilaku yang benar; adanya kekuatan dalam jumlah.
5. Kode etik dapat menunjukkan kepada orang lain bahwa profesi itu sangat memperhatikan tanggung jawab, arahan profesional.

Secara umum peranan kode etik dalam suatu profesi adalah sebagai berikut (Martin dan Schinzinger, 1989):

1. Inspirasi dan tuntunan;
Kode etik dapat memberi rangsangan positif bagi perilaku etis dan menjadi tuntutan berfaedah serta nasehat tentang kewajiban utama bagi para profesional
2. Dukungan;
Kode etik memberikan dukungan positif pada mereka yang berusaha berbuat etis
3. Pencegahan dan disiplin;
Kode etik dapat berfungsi sebagai basis formal untuk menyidik perilaku yang tidak etis
4. Pendidikan dan pemahaman timbal-balik;
Kode etik dapat digunakan dalam perkuliahan dan kesempatan lain untuk memancing diskusi dan refleksi atas permasalahan-permasalahan moral serta untuk mendorong terciptanya pemahaman timbal balik di antara para profesional, publik, dan organisasi-organisasi pemerintah perihal tanggung jawab moral seorang profesional
5. Mendukung citra profesi yang bersangkutan di mata publik;

Kode etik dapat meningkatkan citra positif dari suatu profesi yang terlibat dalam etika di hadapan publik

6. Melindungi Status Quo;
Kode etik meletakkan konvensi-konvensi etis yang dapat membantu meningkatkan tingkat minimum perilaku etis yang disepakati
7. Mempromosikan kepentingan bisnis;
Kode etik dapat menempatkan kendala-kendala komersial pada percaturan bisnis dengan keuntungan utama bagi pihak yang berada dalam profesi itu.

C. KODE ETIK PERENCANA INDONESIA

Prinsip etika dalam perencanaan wilayah dan kota perlu disusun untuk memberikan acuan etika kepada semua elemen masyarakat yang terlibat dalam proses perencanaan baik sebagai pemberi nasehat, pembela maupun pengambil keputusan. Prinsip etika inilah yang kemudian dikenal sebagai kode etik perencana sebagai himpunan kaidah/norma yang disepakati dan ditetapkan oleh dan untuk para pengemban profesi perencanaan wilayah dan kota.

Sebagai contoh, beberapa prinsip etika dalam perencanaan menurut *American Institute of Certified Planning (AICP, 1992)* meliputi:

1. Proses perencanaan harus selalu berlanjut dan dapat melayani keinginan masyarakat, dimana perencana harus:
 - a. mengenal hak warga untuk ikut dilibatkan dalam perencanaan
 - b. memberi informasi yang utuh, jelas dan akurat
 - c. memberi kesempatan yang sama kepada seluruh komponen publik
 - d. melestarikan kelestarian lingkungan
 - e. mampu memperkirakan konsekuensi dari perencanaan yang dibuat
2. Perencana selalu berusaha untuk meningkatkan integritas dan kemampuannya supaya rasa hormat publik tetap terjaga, sehingga perencana harus:
 - a. berlaku jujur, adil dan tidak memihak kepada kelompok
 - b. menghindari kepentingan pribadi dalam pengambilan keputusan
 - c. jangan mengharapkan pemberian apalagi bila pemberian itu bertujuan untuk memengaruhi keputusan yang akan dibuat
 - d. bertindak sebagai pembela hanya bagi klien yang tidak melanggar hukum dan visi yang sejalan dengan keinginan mayoritas publik

- e. menjunjung tinggi hak semua orang dan tidak boleh berlaku diskriminatif
- f. tidak boleh menyimpangkan informasi, menggunakan informasi perencanaan yang penting untuk kepentingan pribadi.

Pentingnya etika dalam profesi perencanaan wilayah dan kota dapat dirunut hakekat perencanaan yang berada pada ranah publik (*public domain*). Dalam konteks ini maka arti penting etika terutama adalah:

1. Mengendalikan perilaku pihak-pihak yang terlibat dalam proses perencanaan
2. Menekankan pada bagaimana proses perencanaan dapat berlangsung bukan pada produk perencanaan
3. Mengikat pihak-pihak agar bertanggung jawab bersama dalam ranah publik (*public domain*)
4. Mengendalikan dan mereduksi perbedaan kepentingan (*conflict of interest*)
5. Berusaha selalu memposisikan semua pihak agar tetap berada pada kondisi netral.

Setiap organisasi/asosiasi profesi mempunyai kode etik yang berisi kaidah kehormatan dan sikap profesional yang harus ditaati. Demikian halnya dengan Ikatan Ahli Perencanaan (IAP) sebagai asosiasi bagi profesi perencana wilayah dan kota di Indonesia, yang mempunyai **Kode Etik** berdasarkan Ketetapan Kongres Istimewa IAP tahun 1994. Kode Etik yang dikembangkan di IAP mencakup:

1. Kode Etik Perencana Indonesia sebagai kaidah kehormatan diturunkan berdasarkan nilai-nilai luhur masyarakat dan bangsa Indonesia yang berlandaskan falsafah Pancasila dan UUD 1945.
2. Kode Etik Perencana Indonesia merupakan sikap profesional dalam mengemban tanggung jawabnya berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan negara, pemberi kerja dan atasan, serta tanggung jawab profesi, rekan sejawat maupun diri sendiri.
3. Tanggung jawab terhadap masyarakat dan negara merupakan payung dari tanggung jawab lainnya.

Tanggung jawab perencana pada masyarakat:

1. Melayani kepentingan seluruh golongan dan lapisan masyarakat (publik); mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan golongan maupun kepentingan pribadi serta berdasarkan keyakinan profesi berani membela yang benar serta memberikan kritik dan koreksi terhadap hal yang merugikan masyarakat.
2. Memberikan informasi kepada masyarakat dan pengambil keputusan akan permasalahan, kemungkinan pilihan dan dampak dari suatu perencanaan, serta mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan.
3. Berperanserta dalam upaya menuju tercapainya pembangunan berkelanjutan melalui pendekatan perencanaan terpadu yang berwawasan menyeluruh dan berjangka panjang, dengan meningkatkan efisiensi dan produktivitas ekonomi, meningkatkan pemerataan dan perluasan manfaat pembangunan, melestarikan warisan budaya dan sejarah, serta meningkatkan kondisi lingkungan hidup.

Tanggung jawab perencana terhadap pemberi kerja dan atasannya:

1. Menjaga kerahasiaan informasi dari pemberi kerja maupun informasi lain dari pihak pemerintah yang masih perlu dirahasiakan serta tidak menggunakan informasi yang masih rahasia untuk kepentingan pribadi, sebaliknya juga harus berani mempertanggungjawabkan keputusan profesionalnya berdasar kepentingan masyarakat.
2. Memanfaatkan wewenang, kompetensi profesi serta informasi yang dimiliki untuk memenuhi kepentingan pemberi kerja dan atasannya sejauh hal ini sejalan dengan pelayanannya terhadap kepentingan masyarakat.

Tanggung jawab perencana terhadap profesi, rekan sejawat dan diri sendiri:

1. Turut serta mengembangkan profesi perencanaan dengan terus menerus meningkatkan integritas, pengetahuan dan kemampuannya, tanggap terhadap kritik profesi, berbagi pengalaman dan pengetahuan pada rekan sejawat, serta menyebarkan dan meningkatkan pengertian profesi dan perencanaan pada masyarakat
2. Menghormati dan menghargai kemampuan dan keahlian profesional serta hasil pekerjaan teman sejawat dan anggota dari profesi lain serta mempunyai sikap saling membina terutama terhadap perencana pemula.

3. Menghindar menerima pekerjaan pada waktu bersamaan dari pemberi kerja lain bila hal itu dapat menimbulkan benturan kepentingan antarpemberi kerja.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Apa yang dimaksud dengan etika profesi?
- 2) Jelaskan peranan kode etik dalam suatu profesi!
- 3) Uraikan cakupan Kode Etik Perencana Indonesia!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Etika profesi adalah cabang etika terapan yang mengkaji permasalahan etis yang ditimbulkan oleh suatu profesi. Secara umum etika profesi merupakan pedoman moral dalam sesuatu kegiatan profesi, yang merupakan azas-azas moral yang mendasari profesi tersebut; serta aturan-aturan mengenai nilai-nilai dan prinsip-prinsip moral yang merupakan pedoman bagi anggota sesuatu profesi atau kehidupan sosial tertentu.
- 2) Peranan kode etik dalam suatu profesi terutama adalah memberikan inspirasi dan tuntunan; kode etik dapat memberi rangsangan positif bagi perilaku etis dan menjadi tuntutan berfaedah serta nasehat tentang kewajiban utama bagi para profesional.
- 3) Cakupan Kode Etik Perencana Indonesia: (1) kaidah kehormatan diturunkan berdasarkan nilai-nilai luhur masyarakat dan bangsa Indonesia yang berlandaskan falsafah Pancasila dan UUD 1945; (2) sikap profesional dalam mengemban tanggung jawabnya berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan negara, pemberi kerja dan atasan, serta tanggung jawab profesi, rekan sejawat maupun diri sendiri; serta (3) Tanggung jawab terhadap masyarakat dan negara merupakan payung dari tanggung jawab lainnya.



RANGKUMAN

Etika profesi merupakan cabang etika terapan yang mengkaji permasalahan etis yang ditimbulkan oleh suatu profesi. Secara umum etika profesi merupakan pedoman moral dalam suatu kegiatan profesi, yang merupakan azas-azas moral yang mendasari profesi tersebut; serta aturan-aturan mengenai nilai-nilai dan prinsip-prinsip moral yang merupakan pedoman bagi anggota sesuatu profesi atau kehidupan sosial tertentu.

Kode etik pada dasarnya memberikan kerangka kerja penilaian etika bagi seorang profesional. Kode etik menunjukkan komitmen terhadap arah etika yang diambil oleh anggota sebuah asosiasi profesi. Kode etik tidak menunjukkan prinsip etika yang baru, tetapi hanya mengulang prinsip dan standar yang sudah diterima sebagai praktek dalam konteks profesi tertentu. Peranan kode etik dalam suatu profesi terutama adalah memberikan inspirasi dan tuntunan; kode etik dapat memberi rangsangan positif bagi perilaku etis dan menjadi tuntutan berfaedah serta nasehat tentang kewajiban utama bagi para profesional.

Kode Etik Perencana Indonesia mencakup kaidah kehormatan diturunkan berdasarkan nilai-nilai luhur masyarakat dan bangsa Indonesia; sikap profesional dalam mengemban tanggung jawabnya berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan negara, pemberi kerja dan atasan, serta tanggung jawab profesi, rekan sejawat maupun diri sendiri; dan tanggung jawab terhadap masyarakat dan Negara.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Manakah yang bukan merupakan jenis etika terapan?
 - A. Etika biomedis
 - B. Etika lingkungan
 - C. Etika profesi
 - D. Etika moralitas.

- 2) Secara umum etika profesi mengandung makna sebagai berikut, *kecuali*
 - A. Pedoman moral dalam sesuatu kegiatan profesi, yang merupakan azas-azas moral yang mendasari profesi tersebut

- B. Aturan-aturan mengenai nilai-nilai dan prinsip-prinsip moral yang merupakan pedoman bagi anggota sesuatu profesi tertentu.
 - C. Tatakrama yang mengatur etiket dalam kehidupan profesi sehari-hari.
 - D. Benar semua.
- 3) Kode etik berperan untuk hal-hal berikut, *kecuali*
- A. membantu menciptakan lingkungan di dalam sebuah profesi dimana perilaku etika menjadi norma.
 - B. berfungsi sebagai penuntun atau pengingat tentang cara bertindak dalam situasi tertentu.
 - C. dapat digunakan untuk mendukung posisi seseorang dalam kegiatan tertentu.
 - D. membela posisi seorang profesional yang sedang bermasalah dengan menunjukkan adanya kepekaan kolektif anggota yang lain
- 4) Manakah yang bukan merupakan peranan kode etik dalam suatu profesi?
- A. Inspirasi dan tuntunan; kode etik dapat memberi rangsangan positif bagi perilaku etis dan menjadi tuntutan berfaedah serta nasehat tentang kewajiban utama bagi para professional
 - B. Pencegahan dan disiplin; kode etik dapat berfungsi sebagai basis formal untuk membela perilaku anggota yang tidak etis
 - C. Mendukung citra profesi yang bersangkutan di mata publik; kode etik dapat meningkatkan citra positif dari suatu profesi yang terlibat dalam etika di hadapan publik
 - D. Mempromosikan kepentingan bisnis; kode etik dapat menempatkan kendala-kendala komersial pada percaturan bisnis dengan keuntungan utama bagi pihak yang berada dalam profesi itu.
- 5) Kode Etik yang dikembangkan di IAP mencakup
- A. kaidah kehormatan yang diturunkan berdasarkan nilai-nilai luhur masyarakat dan bangsa Indonesia yang berlandaskan falsafah Pancasila dan UUD 1945.
 - B. sikap profesional dalam mengemban tanggung jawabnya berkaitan dengan kepentingan pemberi kerja dan atasan
 - C. tanggung jawab terhadap masyarakat dan negara merupakan subordinasi dari tanggung jawab lainnya.
 - D. semua benar.

- 6) Tanggung jawab perencana pada masyarakat adalah sebagai berikut, *kecuali*:
- A. mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan golongan maupun kepentingan pribadi
 - B. melayani kepentingan seluruh golongan dan lapisan masyarakat
 - C. berdasarkan keyakinan profesi berani membela pihak yang membayar
 - D. memberikan kritik dan koreksi terhadap terhadap hal yang merugikan masyarakat.
- 7) Tanggung jawab perencana terhadap pemberi kerja antara lain adalah
- A. menjaga kerahasiaan informasi dari pemberi kerja maupun informasi lain dari pihak pemerintah yang masih perlu dirahasiakan serta menggunakan informasi yang masih rahasia untuk kepentingan pribadi
 - B. memanfaatkan wewenang, kompetensi profesi serta informasi yang dimiliki untuk memenuhi kepentingan pemberi kerja sejauh hal ini sejalan dengan pelayanannya terhadap kepentingan masyarakat.
 - C. membela kepentingan pemberi kerja sejauh hal ini sejalan dengan pelayanannya terhadap kepentingan masyarakat.
 - D. semua benar.
- 8) Manakah yang bukan merupakan tanggung jawab terhadap profesi, rekan sejawat dan diri sendiri?
- A. Turut serta mengembangkan profesi perencanaan dengan terus menerus meningkatkan integritas, pengetahuan dan kemampuannya, tanggap terhadap kritik profesi, berbagi pengalaman dan pengetahuan pada rekan sejawat, serta menyebarkan dan meningkatkan pengertian profesi dan perencanaan pada masyarakat
 - B. Menghormati dan menghargai kemampuan dan keahlian profesional serta hasil pekerjaan teman sejawat dan anggota dari profesi lain serta mempunyai sikap saling membina terutama terhadap perencana pemula.
 - C. Menerima pekerjaan pada waktu bersamaan dari pemberi kerja lain bila hal itu dapat menimbulkan benturan kepentingan antar pemberi kerja.
 - D. Benar semua.

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) B
- 2) D
- 3) D
- 4) C
- 5) B
- 6) C
- 7) C
- 8) C
- 9) B
- 10) C

Tes Formatif 2

- 1) D
- 2) C
- 3) D
- 4) B
- 5) A
- 6) C
- 7) B
- 8) C

Glosarium

- Aspek profesionalisme dalam PWK : Kompetensi keahlian, tanggung jawab, kesejawatan, dan etika
- Etika profesi : Cabang etika terapan yang mengkaji permasalahan etis yang ditimbulkan oleh suatu profesi. Etika profesi merupakan pedoman moral dalam sesuatu kegiatan profesi, yang merupakan azas-azas moral yang mendasari profesi tersebut; serta aturan-aturan mengenai nilai-nilai dan prinsip-prinsip moral yang merupakan pedoman bagi anggota sesuatu profesi atau kehidupan sosial tertentu.
- Ikatan Ahli Perencanaan (IAP) : Asosiasi profesi di bidang perencanaan wilayah dan kota di Indonesia yang dibentuk dengan tujuan mengembangkan keahlian PWK; dan meningkatkan mutu, kesejahteraan, persatuan dan kesatuan bagi segenap ahli PWK di Indonesia dalam rangka pembangunan negara dan bangsa Indonesia.
- Kode etik : Kerangka kerja penilaian etika bagi seorang profesional. Kode etik membantu seorang profesional dalam menerapkan prinsip-prinsip moral ke dalam situasi tertentu yang dihadapinya dalam praktek profesionalnya sehari-hari.
- Kode etik Perencana Indonesia : Kaidah kehormatan, dan sikap professional dalam mengemban tanggung jawabnya berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan negara, pemberi kerja dan atasan, serta tanggung jawab profesi, rekan sejawat maupun diri sendiri
- Kompleksitas perencanaan wilayah dan kota : Kompleksitas pekerjaan perencana: multi-aktor, multi-disiplin, multi-sektor, multi-proses, dan multi-skala.

- Pengakuan profesional : Pengakuan seseorang untuk berkiprah dalam suatu profesi yang diberikan oleh asosiasi profesi tertentu.
- Peran/fungsi utama perencana : Perencana sebagai analis, organisator, perantara, pendamping, *enabler*, pendidik, dan penyebar informasi.
- Perencana wilayah dan kota : Profesi yang terkait dengan kegiatan perencanaan wilayah dan kota yang pada dasarnya merupakan proses perumusan kebijakan, perencanaan, dan pengelolaan pembangunan wilayah dan kota.
- Profesi : Bidang pekerjaan yang dilandasi pendidikan keahlian (ketrampilan, kejuruan, dan sebagainya) tertentu; Pekerjaan yang membutuhkan keterampilan yang canggih, pendidikan formal yang ekstensif, komitmen kelompok terhadap kebaikan umum, dan tingkat pengaturan diri yang tinggi.
- Profesionalisme : Seperangkat sikap tertentu yang dimiliki oleh seorang profesional atas dasar pengetahuan dalam bidang tertentu dengan cara objektif dan independen dari kepentingan pribadi.
- Tanggungjawab profesi : Tanggung jawab kolektif dari profesi/ organisasi profesi, kewajiban terhadap profesi, kolegialitas, serta tanggung jawab terhadap masyarakat.

Daftar Pustaka

- Bertens, K. 2005. *Etika*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Fleddermann, C.B. 2006. *Etika Enjiniring*. Edisi Kedua. Terj. B. Sabran dan S. Affandi. Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Holtzapple, M.T., W. Dan Reece. *Concepts in Engineering (Pengantar Dasar Teknologi)*. Edisi Kedua. Terj. M.K. Umam. Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- IAP – LPJK. 2008. *Modul Pelatihan Pembekalan Dasar Sertifikasi Perencana dan Kota*.
- Martin, M. W., R. Schinzinger. 1994. *Etika Rekayasa*. Edisi Kedua. Terj. P. Widodo. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Rustiadi, E., S. Saefulhakim, D.R. Panuju. 2009. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Crestpent Press dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

MODUL 9

Tantangan dalam Perencanaan Wilayah dan Kota di Indonesia



PENDAHULUAN

Memasuki dekade kedua di abad 21 ini, perkembangan wilayah dan kota di Indonesia secara fisik, ekonomi, dan sosial dihadapkan pada berbagai tantangan, baik tantangan yang terkait dengan perubahan-perubahan yang terjadi secara global maupun tantangan yang berasal dari wilayah atau kota secara internal. Hal ini membawa konsekuensi perlunya pemahaman yang lebih menyeluruh terhadap berbagai faktor yang memengaruhi dinamika perkembangan wilayah dan kota karena berbagai isu dan masalah yang terjadi pada suatu wilayah dan kota semakin tidak dapat diisolasi dari konteksnya pada wilayah yang lebih luas.

Dalam Modul 9 ini akan dibahas tentang tantangan dalam perencanaan wilayah dan kota di Indonesia, yang terbagi dalam 2 kegiatan belajar. Kegiatan Belajar 1 membahas tantangan dalam pengembangan dan perencanaan wilayah di Indonesia, yang meliputi globalisasi, desentralisasi, kesenjangan wilayah, dan pembangunan berkelanjutan. Kegiatan Belajar 2 secara khusus akan membahas tantangan dalam pembangunan dan perencanaan kota di Indonesia, yang dimulai dengan uraian tentang kecenderungan urbanisasi global, isu-isu strategis, dan tantangan pembangunan perkotaan.

KEGIATAN BELAJAR 1

Tantangan dalam Pengembangan dan Perencanaan Wilayah

Dalam konteks dinamika perkembangan wilayah yang pesat di Indonesia dewasa ini, terdapat beberapa tantangan besar yang dihadapi para perencana pengembangan wilayah. Tantangan tersebut meliputi globalisasi ekonomi yang semakin menguat memengaruhi perkembangan wilayah secara eksternal; desentralisasi dan otonomi daerah yang dalam banyak hal memengaruhi perkembangan wilayah secara internal; kesenjangan wilayah yang semakin menajam antara wilayah maju dan wilayah tertinggal; serta semakin pentingnya pengarusutamaan prinsip pembangunan berkelanjutan dalam perencanaan pengembangan wilayah.

A. GLOBALISASI

Globalisasi adalah tantangan yang berasal dari luar Indonesia. Tantangan adalah suatu kejadian yang dapat membawa dua akibat. Akibat positif dan akibat negatif. Apabila tantangan ini dihadapi dengan bijaksana dan disertai usaha-usaha positif untuk menjawab tantangan tersebut maka tantangan ini dapat memberi akibat positif. Sebaliknya, apabila tantangan tersebut ditanggapi dengan sikap negatif dan apatis maka tantangan tersebut dapat memberikan akibat yang sangat merugikan bagi suatu wilayah/negara. Di sini diberikan uraian mengenai globalisasi yang merupakan tantangan yang berasal dari luar agar tantangan tersebut dapat dimengerti serta dijawab dengan usaha-usaha positif untuk menjawab tantangan tersebut.

Globalisasi adalah proses, dimana dunia menuju satu kesatuan global, terutama dalam kesatuan ekonomi. Batas-batas ekonomi suatu negara yang semula jelas menjadi kabur sehingga negara sangat terbuka terhadap pengaruh ekonomi luar. Hal yang menonjol dalam proses globalisasi ini adalah dihapuskannya tarif atau bea masuk bagi produk-produk negara lain ke negara lainnya. Sebaliknya, apabila negara lainnya itu mengekspor suatu komoditi ke negara lain maka komoditi negara itu pun tidak dikenakan tarif. Dengan penghapusan tarif semacam ini maka diharapkan perkembangan ekonomi semakin efisien karena barang-barang/komoditi dapat dinikmati

oleh masyarakat, pelaku industri, serta pelaku perdagangan dengan harga yang lebih murah. Harga ini lebih murah karena ke dalam harga tersebut tidak dimasukkan unsur tarif. Dengan demikian diharapkan perkembangan ekonomi akan semakin tinggi. Selain dari itu, juga suatu produk atau komoditi akan dapat mencapai pasar yang lebih luas. Produk Indonesia yang biasa pasarnya hanya ada di Indonesia, dengan dihapuskannya tarif ini dapat dibeli oleh masyarakat Malaysia dengan harga yang sama murahannya dengan di Indonesia. Jadi, masyarakat Malaysia akan membeli produk Indonesia tersebut.

Berdasarkan pemikiran itu maka mulai sekitar tahun 1990, beberapa negara yang bertetangga mulai membentuk kesatuan-kesatuan ekonomi untuk menjadikan negara-negara anggotanya bersatu dalam satu kesatuan ekonomi yang terintegrasi. Hal tersebut disebut sebagai kerjasama regional. Kerjasama regional pertama diawali oleh negara-negara Eropa yang membentuk *European Community* (EC) yang beranggotakan negara-negara Eropa. Kerjasama regional ini sudah berjalan sangat jauh sehingga selain dari dihapuskannya tarif antarnegara Eropa, mata uang yang dipakai di seluruh negara Eropapun (kecuali Inggris) disamakan serta dihapuskannya visa antara seluruh anggota EC. Ternyata kerjasama regional ini sangat menguntungkan ekonomi Eropa. Hal ini dapat terjadi karena relatif negara-negara Eropa memiliki kemajuan ekonomi yang sama (Langhamer, 1992).

Selain dari di Eropa, kelompok negara-negara lainpun mengikuti jejak kerjasama regional. Di benua Amerika bagian utara dan tengah dikenal NAFTA atau *North American Free Trade Area* yang semula beranggotakan Canada, Amerika Serikat, dan Meksiko dan kemudian diikuti Chile. Negara-negara di wilayah Asia-Pasifik membentuk APEC atau *Asia-Pacific Economic Cooperation*, yang beranggotakan baik negara maju seperti Amerika Serikat, Canada, dan Jepang maupun negara-negara berkembang di Asia, seperti negara-negara Asean, China, dan lain-lain. Negara-negara Asia Timur membentuk EAEC atau *East Asia Economic Council* (Langhamer, 1992).

Negara-negara Asean, pada konferensi tingkat tinggi Asean bulan Januari 1992 membentuk AFTA (*Asean Free Trade Area*), yang menyatakan bahwa secara bertahap dalam jangka waktu 15 tahun, di negara-negara Asean berlaku bebas tarif. Jadi, komoditi dari tiap negara Asean bebas keluar masuk sesama negara Asean tanpa dikenakan bea masuk. Pembentukan AFTA ini dilatarbelakangi oleh adanya kekhawatiran bahwa dengan adanya NAFTA,

dan EC, perdagangan negara-negara Asean ke Amerika Serikat dan Eropa akan menurun. Investasi dari negara-negara tersebut ke Asean akan menurun. Oleh karena itu, Asean harus memperkuat ekonomi wilayahnya sendiri. Dengan demikian, dibentuklah AFTA (Shree Kumar, 1992).

Puncak dari globalisasi adalah dengan suksesnya putaran WTO (*World Trade Organization*) di Uruguay pada tahun 1993 dengan ditandatanganinya deklarasi GATT (*General Agreement on Tariff and Trade*). Dengan ditandatanganinya perjanjian GATT tersebut maka secara berangsur, seluruh dunia merupakan satu kesatuan ekonomi sehingga barang dapat bebas keluar masuk ke semua negara tanpa adanya tarif (bea masuk) sehingga didapat pasar bebas dunia. Dengan ini diperkirakan bahwa kesejahteraan dunia akan naik sebesar \$ 250 milyar pertahun, dimana negara berkembang saja akan menerima kenaikan kesejahteraan sebesar \$ 90 milyar pertahun. Bahkan ada perkiraan yang menyatakan bahwa kesejahteraan dunia akan naik \$ 500 milyar per tahun (Stiglitz dan Charlton, 2004).

Ternyata dugaan tersebut semua meleset total. Menurut laporan dari UNDP (*United Nations Development Programme*), sebuah badan PBB, di bawah rezim WTO, antara tahun 1995 sampai dengan 2005, negara terbelakang dunia mendapat kerugian \$ 600 juta pertahun, dan khususnya Afrika sub Sahara, yaitu negara-negara paling miskin di dunia, ekonominya lebih buruk sebesar \$ 1,2 milyar (Stiglitz dan Carlton, 2004).

Alasan hal tersebut terjadi karena negara berkembang belum siap untuk menghadapi persaingan dengan negara maju. Dalam perjanjian GATT banyak pasal-pasal yang lebih menguntungkan negara maju daripada negara berkembang, misalnya tarif memang diturunkan akan tetapi negara maju memberikan subsidi kepada petaninya. Akibatnya, hasil pertanian negara maju dapat dijual dengan murah di pasar dunia, dan ini sangat merugikan petani di negara berkembang. Dengan demikian, sangat jelas bahwa globalisasi sangat merugikan negara berkembang. Globalisasi adalah sesuatu yang sangat ditentang Stiglitz, profesor di Columbia University yang mendapat hadiah Nobel Ekonomi pada tahun 2001, dalam bukunya, *Globalization and its Discontent* yang terbit pada tahun 2002.

Menurut Stiglitz, tujuan akhir dari semua kebijakan ekonomi seharusnya berupa keamanan serta kesejahteraan bagi semua orang. Ini dapat diartikan sebagai terciptanya lapangan kerja, pertumbuhan pendapatan, sarana umum terutama pendidikan dan kesehatan serta kesejahteraan bagi tiap individu

serta kesempatan untuk berkembang lebih lanjut. Menurut Stiglitz globalisasi tidak selaras dengan pendapat Stiglitz seperti di atas. (Cooper, 2001).

Berbagai putaran WTO selanjutnya, yang terakhir dilaksanakan di Hongkong pada tahun 2005 merupakan tempat usaha negara berkembang terutama India dan Brazil agar GATT lebih adil bagi negara berkembang. Usaha ini tidak banyak memberikan hasil, walaupun Brasil dan India sudah mati-matian berjuang untuk kepentingan negara berkembang (Harian Umum Kompas, Desember, 2005).

Perkembangan terakhir dalam globalisasi yang berdampak bagi Indonesia adalah diratifikasinya perdagangan bebas antara China dan negara Asean (CAFTA) pada tahun 2010. Bagi negara Asean yang sudah mampu untuk bersaing dengan China, hal ini dapat menguntungkan. Tetapi bagi Indonesia, yang industrinya masih sangat tertinggal dari China dan upah buruhnya lebih tinggi dari China, hal ini sangat diragukan keuntungannya. Yang terjadi saat ini adalah Indonesia dibanjiri oleh produk China yang harganya murah sehingga merugikan industri dalam negeri.

Dengan melihat semua uraian di atas, terlihat bahwa bagi negara berkembang, globalisasi lebih banyak merugikan daripada menguntungkan. Apabila industri, pertanian, serta sektor-sektor ekonomi lainnya di dalam negeri belum kuat bersaing dengan industri sejenis di negara lain maka negara berkembang hanya akan dibanjiri barang murah dari negara lain yang akan merugikan bahkan mematikan industri setempat. Negara berkembang hanya menjadi pasar saja dari negara lain, terutama negara maju, dan industri serta kegiatan ekonominya di dalam negeri akan sangat merugi bahkan mati.

Berbagai usulan untuk memperbaiki hubungan yang lebih menguntungkan antara negara maju dan negara berkembang diusulkan oleh Stiglitz (Stiglitz dan Carlton, 2004). Akan tetapi, semua itu harus diperjuangkan di forum internasional seperti berbagai putaran WTO, yang seperti sudah diuraikan di depan, sedikit sekali kemajuannya.

Dengan demikian, satu-satunya cara bagi negara berkembang terutama bagi Indonesia adalah dengan menguatkan sektor-sektor ekonomi dalam negeri, tanpa terlalu banyak bergantung pada negara luar terutama negara maju. Berbagai konsep atau pendekatan pengembangan telah dibahas pada modul terdahulu. Menjadi tantangan bagi Indonesia untuk memilih pendekatan yang paling tepat untuk menahan akibat-akibat merugikan dari globalisasi ini, di antaranya kesenjangan wilayah yang ditimbulkan oleh aktifitas global agar Indonesia dapat memetik keuntungan dan bukan

dirugikan oleh globalisasi. Jika perlu, ciptakan pendekatan pembangunan yang khas Indonesia.

Juga merupakan bagian dari globalisasi adalah sesuatu yang disebut sebagai *New International Division of Labour (NIDL)* yang telah dibahas walau serba sedikit di modul-modul sebelumnya. NIDL pun merupakan bagian dari globalisasi yang harus dikurangi dampak negatifnya, dengan cara negara menguatkan dasar ekonominya sendiri.

India, China, dan Brasil adalah negara yang ternyata dapat menghadapi tantangan globalisasi. Dengan semua tekanan global yang menimpa mereka, mereka dapat menjadi negara yang mempunyai kemajuan ekonomi yang cukup tinggi. Padahal seperti kita ketahui, India dan Brasil adalah negara yang sangat gigih membela negara-negara berkembang dalam menghadapi globalisasi. Akan tetapi, mereka pun gigih membangun ekonominya dari dalam sehingga kuat.

B. DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

Jika globalisasi merupakan tantangan dari luar maka desentralisasi dan otonomi daerah adalah tantangan yang berasal dari dalam negeri sendiri. Sama dengan globalisasi yang berasal dari luar, desentralisasi dan otonomi daerah pun merupakan tantangan yang harus dihadapi dengan bijaksana. Jika tantangan ini dapat dijawab dengan baik maka akan didapat akibat positif dari tantangan tersebut.

Otonomi daerah adalah konsekuensi dari dilaksanakannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang yang diundangkan oleh pemerintahan B.J. Habibie pada tahun 1999 ini, efektif dilaksanakan berdasarkan ketetapan dari Presiden Abdurrahman Wahid pada 1 Januari 2000. Undang-Undang yang terlihat pelaksanaannya agak tergesa-gesa ini, membawa pengaruh yang sangat besar dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 7, undang-undang ini memberi kewenangan kepada pemerintah daerah yang mencakup seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, fiskal dan moneter, agama serta kewenangan bidang lain (UU 22/1999).

Dengan kewenangan sebesar itu, serta adanya ketetapan lain yang dinyatakan dalam pasal 4 bahwa tiap daerah masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain, maka kekuasaan

seluruh daerah otonom sangat besar. Pemerintah Daerah Kabupaten serta Kota, dengan undang-undang ini sekarang menjadi tidak berada di bawah Pemerintahan Provinsi. Pemerintahan Provinsi hanya menyelenggarakan koordinasi saja apabila ada masalah yang menyangkut lintas daerah otonom.

Hal ini menjadikan bahwa tiap daerah dapat menentukan sendiri perkembangan daerahnya. Bagi daerah yang mampu untuk dapat berkembang maka daerah dapat berkembang dengan baik. Masalahnya sekarang, apakah semua daerah mampu untuk dapat berkembang. Walaupun dalam pasal 5 dinyatakan bahwa daerah dibentuk berdasarkan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial-budaya, sosial-politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang mempengaruhi terselenggaranya otonomi daerah, banyak daerah yang terbentuk yang tidak atau belum memenuhi persyaratan tersebut. Sumber daya manusia, dalam hal ini perangkat birokrasinya, tidak semua daerah siap. Demikian juga, kemampuan ekonomi belum tentu semua daerah siap dengan dasar ekonomi yang dapat diandalkan untuk pembangunan daerah. Akan tetapi, karena adanya kewenangan untuk mengatur sendiri rumah tangga daerahnya maka hal ini menjadi sesuatu yang menantang bagi daerah untuk dapat menjadi suatu daerah otonom.

Banyak daerah yang sebenarnya belum mampu untuk menjadi daerah otonom, berlomba untuk memekarkan diri menjadi suatu daerah otonomi sendiri. Karena itu, setelah berlakunya undang-undang ini maka pemekaran wilayah, baik Provinsi, Kabupaten maupun kota menjadi marak, walaupun belum tentu semua telah mampu untuk menjadi daerah otonom. Hal ini merupakan tantangan tersendiri bagi para perencana wilayah untuk mengelola wilayah-wilayah yang sudah terlanjur memekarkan diri ini.

Hal lain yang juga marak setelah diberlakukannya undang-undang ini adalah keluarnya berbagai peraturan daerah yang mengatur retribusi. Karena Pemerintah daerah berwenang untuk mengatur retribusi maka Pemerintah Daerah mencari uang untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan menerapkan berbagai retribusi yang mungkin, bahkan kadang-kadang yang tidak masuk di akal. Hal ini berdampak negatif karena dengan demikian investor serta penduduk terbebani oleh berbagai retribusi ini. Bahkan, investor jadi ragu-ragu untuk menanam modalnya di daerah yang terlalu banyak retribusinya. Untungnya, Pemerintah Pusat melihat hal ini dan segera melarang serta mengatur retribusi yang kontraproduktif. Jadi, terlihat bahwa otonomi daerah, mungkin karena penerapannya belum dipersiapkan secara

matang, banyak membawa keadaan yang kontraproduktif terhadap pengembangan serta pembangunan daerah.

Suatu hal yang juga merupakan tantangan dalam otonomi daerah adalah dalam pemanfaatan dana yang masuk ke dalam APBD. Sejalan dengan diberlakukannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 ini, diberlakukan juga Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah. Disini diatur sumber-sumber dana bagi Pemerintah Daerah, yaitu dari Pendapatan Asli Daerah, Dana perimbangan, Pinjaman Daerah serta Lain-lain penerimaan yang sah. Dana Perimbangan adalah dana yang berasal dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Propinsi yang terbagi dalam dua klasifikasi, yaitu Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana ini berasal dari APBN yang pembagiannya ke tiap daerah diatur oleh Undang-undang. Dalam APBD hampir semua kabupaten/Kota, terlihat bahwa dana yang berasal dari PAD, proporsinya sangat kecil dibandingkan dana yang berasal dari DAU dan DAK. Hal ini menyimpulkan, bahwa sebenarnya, dari segi pembiayaan, daerah belum sepenuhnya otonomi. Anggaran pendapatan daerah, masih tergantung pada pemerintah pusat.

Beberapa perkecualian didapat apabila suatu wilayah mempunyai sumber daya alam yang kaya seperti kayu, pertambangan mineral atau perikanan. Menurut Undang-undang No. 25 tahun 1999, pendapatan dari sektor-sektor tersebut di atas, 20% menjadi hak pemerintah pusat, serta 80% merupakan hak dimana sumber daya alam tersebut diperoleh. Walaupun pendapatan ini harus dibagi lagi dengan provinsi serta kabupaten-kabupaten lainnya yang berada dalam satu provinsi sesuai dengan aturan dalam undang-undang tersebut akan tetapi pendapatan yang diterima oleh kabupaten/kota dimana sumber daya alam tersebut terdapat menjadi sangat besar.

Daerah banyak yang belum atau tidak terbiasa mengelola uang yang sedemikian besarnya. Akibatnya, banyak dari dana tersebut yang pemakaiannya tidak produktif bahkan menjadi pemakaian yang konsumtif seperti membangun gedung pusat pemerintahan yang sangat mewah, perjalanan dinas, dan lain-lain. Walaupun ada juga beberapa kabupaten yang mencoba untuk memanfaatkannya untuk hal-hal yang produktif dan bersifat investasi untuk pembangunan.

Semua hal di atas adalah tantangan yang dihadapi para birokrat serta perencana wilayah dalam perencanaan dan pengembangan wilayah. Akan tetapi, semua masih dalam proses belajar. Bagi daerah yang dapat cepat

belajar, ternyata dengan otonomi daerah ini banyak yang telah memperoleh hikmah. Beberapa kabupaten serta kota tertentu, misalnya kabupaten Jembrana di Bali, Sragen di Jawa Tengah, kota Banjar di Jawa Barat, kota Tarakan di Kalimantan Timur dan banyak kota serta kabupaten lainnya yang telah memperlihatkan hasil yang baik dari otonomi daerah ini. Daerah-daerah ini dapat memanfaatkan peluang yang didapat karena mereka dapat mengatur pembangunan serta keuangan sendiri menjadi modal untuk pembangunan, dan ternyata hasilnya baik. Biasanya, daerah yang mempunyai hasil yang baik ini dipimpin oleh kepala daerah yang mempunyai visi serta gagasan-gagasan yang kreatif termasuk menghilangkan pemborosan serta ekonomi biaya tinggi di dalam pemerintahannya. Pemimpin daerah yang seperti ini dapat bertindak tegas, melakukan hal-hal yang kreatif untuk pembangunan daerahnya, mempunyai visi ke depan, serta dapat menciptakan pemerintahan yang bersih. Pencarian pemimpin seperti ini merupakan salah satu tantangan yang dihadapi di dalam era desentralisasi dan otonomi daerah.

C. KESENJANGAN WILAYAH

Uraian mengenai kesenjangan wilayah beserta berbagai aspeknya telah diberikan dalam Modul 2. Dengan demikian, dalam kegiatan belajar ini, pembahasan dibatasi pada tantangan yang dihadapi dalam kesenjangan wilayah ini. Sebagaimana telah dibahas dalam Modul 2, kesenjangan wilayah adalah hal yang wajar dan terjadi di wilayah/negara manapun. Masalah baru muncul, apabila kesenjangan telah sangat besar. Dengan kesenjangan yang besar maka akan terdapat beberapa masalah. Masalah pertama yang dapat dilihat langsung, adalah keresahan yang terjadi di wilayah yang pekungannya jauh tertinggal dari wilayah lainnya. Kadang-kadang, wilayah ini tertinggal karena di wilayah tersebut kurang sekali potensi sumber daya, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang dapat dimanfaatkan. Kadang-kadang, wilayah tersebut sumber daya alamnya melimpah akan tetapi lokasinya atau sumber daya manusianya yang kurang, sehingga menghambat pembangunan. Kedua keadaan ini sama-sama menimbulkan masalah dan keresahan bagi wilayah tersebut. Karena wilayah tersebut tertinggal maka terdapat banyak kendala untuk mengejar ketertinggalan tersebut. Karakteristik wilayah seperti di atas merupakan kendala yang harus diatasi. Ini bukanlah hal yang mudah. Ini adalah

tantangan bagi para perencana wilayah untuk dapat mengembangkan wilayah dengan keadaan yang serba terbatas seperti itu.

Wilayah yang perkembangannya terlalu tinggi sehingga meninggalkan perkembangan wilayah lainpun bukanlah wilayah tanpa masalah. Wilayah yang perkembangannya tinggi, seperti gula menarik semut. Investasi, penduduk, serta berbagai sumber daya, baik alam maupun barang-barang modal dan konsumsi, mengalir kesini. Hal ini menyebabkan kesukaran dalam mengelolanya. Perkembangan menarik perkembangan. Jadi, perkembangan akan selalu menumpuk. Mengelola perkembanganpun, tidak kalah rumitnya dari pada membangkitkan perkembangan. Inipun menjadi tantangan tersendiri.

Apabila tantangan-tantangan baik di wilayah tertinggal maupun di wilayah perkembangan tinggi dapat dihadapi dan diselesaikan dengan baik maka kesenjangan wilayah, akan berangsur turun. Akan tetapi, untuk mencapai hal tersebut, tantangan yang dihadapinya cukup besar. Berbagai pendekatan perkembangan wilayah yang telah dipelajari di modul terdahulu dapat dipakai sebagai dasar.

D. PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Pembahasan tentang isu atau masalah lingkungan pada bagian ini dibatasi hanya pada persoalan tantangan yang dihadapi dalam menciptakan lingkungan hidup yang baik atau pembangunan yang berkelanjutan. Masalah utama dalam menciptakan pembangunan yang berkelanjutan adalah masalah keserakahan manusia. Manusia yang serakah, yang ingin mengambil sebanyak-banyaknya dari alam demi kehidupan yang kaya raya masa kini, tanpa memperhitungkan bahwa alam juga dapat habis. Bahwa alam diciptakan yang mahakuasa bukan hanya untuk manusia masa kini, akan tetapi juga untuk generasi-generasi berikutnya yang entah kapan mencapai batasnya. Alam diciptakan oleh yang mahakuasa bukan hanya untuk keuntungan segelintir orang, akan tetapi untuk kesejahteraan seluruh umat manusia. Keserakahan-keserakahan semacam inilah yang menyebabkan kerusakan lingkungan serta pembangunan tidak dapat berlanjut. Apabila keadaan sumber daya alam tidak dapat berlanjut maka kehidupan sosial serta ekonomi manusia pun sukar untuk dapat berlanjut.

Dengan demikian, maka tantangan bagi para perencana adalah menghilangkan keserakahan-keserakahan tadi. Sebagian besar, mungkin

tidak dapat dilakukan oleh perencana sendiri. Ini adalah tugas pemuka agama, pemuka masyarakat, lembaga swadaya masyarakat (LSM), atau bahkan badan-badan pemberantasan korupsi. Sebagian, berada dalam tugas perencana. Contohnya, pemberian batas yang tegas terhadap kawasan-kawasan yang harus tetap merupakan kawasan lindung. Perencanaan tata ruang (baik wilayah maupun kota) yang mengatur agar sumber daya alam terbarukan terjaga kelestariannya, perencanaan tata ruang yang baik, agar kawasan-kawasan bekas eksploitasi sumber daya alam yang tak terbarukan dapat direklamasi dengan baik, dan sebagainya. Berusaha agar RTRW provinsi atau kabupaten yang telah disusun dengan baik untuk kelestarian lingkungan dapat benar-benar dapat dilaksanakan dengan konsekuen. Ini adalah tantangan yang harus dihadapi para perencana.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Sebutkan beberapa tantangan dalam pengembangan dan perencanaan wilayah di Indonesia di masa mendatang!
- 2) Jelaskan mengapa globalisasi menjadi tantangan yang bersifat eksternal dalam memengaruhi pengembangan wilayah!
- 3) Jelaskan dampak positif dan negatif desentralisasi atau otonomi daerah dalam hal pengelolaan sumber daya alam di suatu wilayah!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Tantangan dalam pengembangan dan perencanaan wilayah antara lain adalah globalisasi, kesenjangan wilayah, desentralisasi, dan pembangunan berkelanjutan.
- 2) Globalisasi menjadi tantangan yang bersifat eksternal karena memengaruhi perkembangan wilayah terutama dalam hal ekonomi, yang memungkinkan terjadinya perdagangan antarnegara secara bebas (tanpa hambatan tarif).
- 3) Dampak positif desentralisasi/otonomi daerah antara lain adalah semakin besarnya kewenangan daerah untuk membangun daerahnya sendiri

sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Dampak negatifnya adalah kecenderungan untuk melakukan eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan dan menguatnya 'ego daerah'.



RANGKUMAN

Kegiatan belajar yang dibahas telah menguraikan banyaknya tantangan yang harus dihadapi para perencana wilayah. Mulai dari tantangan dari luar berupa globalisasi yang lebih banyak memberikan dampak negatif, apabila suatu negara tidak kuat menghadapinya. Dampak negatif ini terlihat misalnya dalam kemajuan ekonomi yang tertekan karena kalah bersaing dengan negara maju yang lebih kuat, kesenjangan wilayah, serta gaya hidup yang kontra produktif dan lebih konsumtif.

Tantangan yang harus dihadapi agar setiap wilayah dapat berkembang sendiri secara optimal dalam bentuk desentralisasi dan otonomi daerah pun cukup besar karena tidak semua daerah sudah siap, dan juga banyak kepentingan-kepentingan lain selain dari pembangunan daerah yang ikut campur dalam desentralisasi dan otonomi daerah.

Kesenjangan wilayah baik karena pengaruh eksternal maupun pengaruh internal, juga merupakan tantangan yang harus dihadapi perencana, agar kesenjangan ini tidak bertambah besar. Demikian juga dengan pembangunan berkelanjutan yang semakin terancam.

Semua tantangan tersebut merupakan tantangan yang pelik dan tidak mudah untuk menghadapinya. Tantangan-tantangan tersebut acap kali terkait mengkait. Globalisasi berkaitan dengan kesenjangan wilayah, juga berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan yang sering terganggu oleh pengaruh penanaman modal asing. Jadi, persoalan menjadi bertambah pelik tetapi apabila perencana wilayah dapat bekerja dengan baik dan menghadapi tantangan tersebut dengan cerdas, terampil serta bijaksana, ditambah dengan birokrasi yang bersih maka tantangan tersebut dapat diubah menjadi potensi pengembangan wilayah ke arah yang lebih baik. Beberapa negara atau wilayah sudah dapat membuktikannya. Para perencana wilayah pun diharapkan dapat menjawab tantangan tersebut dengan sebaik-baiknya sehingga dapat mengarahkan pembangunan yang sangat baik bagi Indonesia.



TES FORMATIF 1

Petunjuk: Untuk soal nomor 1-2 pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Globalisasi merupakan tantangan yang harus dihadapi perencana karena globalisasi mengakibatkan hal-hal tersebut di bawah ini, *kecuali*
 - A. Globalisasi lebih merugikan daripada menguntungkan bagi ekonomi negara berkembang
 - B. Karena keterbukaan yang terjadi, globalisasi dapat menyebabkan pemerataan perkembangan dunia.
 - C. Globalisasi menyebabkan kesenjangan antara negara maju dan negara berkembang lebih besar
 - D. Globalisasi menyebabkan kesenjangan wilayah di negara berkembang semakin besar.

- 2) Kesenjangan wilayah adalah hal yang wajar terjadi dimana saja dan tidak menimbulkan masalah, apabila
 - A. Kesenjangan wilayah tersebut sudah terlalu besar
 - B. Kesenjangan wilayah terlihat sedikit demi sedikit menunjukkan gejala penurunan
 - C. Kesenjangan wilayah terjadi pada waktu yang pendek karena misalnya terdapat bencana alam yang besar pada wilayah-wilayah tertentu
 - D. Kesenjangan wilayah tidak terlalu besar

Petunjuk: Untuk soal 3 -4 pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat.
 - B. Jika pernyataan benar, alasan benar, tetapi keduanya tidak menunjukkan sebab-akibat
 - C. Jika salah satu dari pernyataan itu salah
 - D. Jika kedua pernyataan salah.
-
- 3) Otonomi daerah merupakan tantangan yang menarik bagi para perencana wilayah

sebab

Otonomi daerah banyak menumbuhkan masalah, akan tetapi bila dapat dikelola dengan baik akan menyebabkan perkembangan yang sangat bagus bagi wilayah.

- 4) Pembangunan berkelanjutan tidak dapat diatasi hanya oleh perencana ruang saja

sebab

Pembangunan berkelanjutan bukan kompetensi para perencana ruang akan tetapi urusan para ulama untuk menghapuskan keserakahan manusia akan sumber daya alam.

Petunjuk: Untuk soal 5-6, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semua benar
- 5) Yang disebut globalisasi adalah
1. Proses yang menuju kepada keadaan dimana dunia merupakan suatu kesatuan ekonomi
 2. Globalisasi diawali oleh dibentuknya kerjasama-kerjasama regional di berbagai belahan dunia
 3. Ditandatanganinya putaran Uruguay dari WTO merupakan salah satu peristiwa penting dalam globalisasi
- 6) Pembangunan berkelanjutan adalah
1. Pembangunan untuk masa kini tanpa melupakan kepentingan masa depan
 2. Pembangunan yang berjalan satu tahap demi satu tahap sehingga tujuan akhir tercapai
 3. Pembangunan berkelanjutan mencakup pembangunan yang berkelanjutan di bidang ekonomi, sosial, dan lingkungan

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Tantangan dalam Pembangunan dan Perencanaan Kota

Memasuki dekade kedua abad 21 ini kecenderungan demografis secara global menunjukkan bahwa lebih dari separuh penduduk dunia berada di kawasan perkotaan. Perkembangan perkotaan atau urbanisasi ini secara umum dimanifestasikan oleh perubahan-perubahan yang mencakup: perubahan fisik (dari kawasan tidak terbangun ke kawasan terbangun); perubahan fungsional (dari dominasi penggunaan lahan pertanian ke bukan-pertanian); perubahan spasial (dari kawasan kecil menjadi besar, baik secara horisontal maupun vertikal); perubahan sosial-ekonomi (dari sektor primer ke sektor industri, perdagangan dan jasa); dan perubahan demografis (dari kepadatan penduduk rendah ke kepadatan penduduk yang tinggi). Kecenderungan urbanisasi global ini perlu dipahami dalam pengembangan perkotaan karena implikasinya terhadap tantangan demografis, lingkungan, ekonomi, sosiospasial, dan institusional yang akan dihadapi di masa yang akan datang serta berbagai isu dan masalah perkotaan terutama di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia.

Dalam Kegiatan Belajar 2 ini akan dibahas tentang kecenderungan urbanisasi global, tantangan pembangunan perkotaan secara umum (demografis, lingkungan, ekonomi, sosio-spasial, dan institusional), dan tantangan pembangunan perkotaan di Indonesia secara khusus (globalisasi, urbanisasi, kemiskinan, dan lingkungan). Dengan mempelajari modul ini Anda diharapkan dapat memperoleh wawasan berbagai tantangan pembangunan perkotaan di Indonesia, yang dapat menjadi landasan bagi upaya-upaya intervensi melalui perencanaan tata ruang perkotaan.

A. KECENDERUNGAN URBANISASI GLOBAL

Pada penghujung dekade pertama di abad 21, penduduk perkotaan secara global telah melampaui proporsi 50%. Angka ini menjadi bagian dari kecenderungan pertumbuhan penduduk perkotaan global yang dapat dikatakan dramatis karena satu abad yang lalu hanya kurang dari 5% penduduk dunia tinggal di perkotaan dan selama abad 20 dunia mengalami

laju urbanisasi yang tidak pernah terjadi sebelumnya dengan pertumbuhan penduduk perkotaan rata-rata 2,6% pertahun antara tahun 1950-2007. Pada tahun 2008 diperkirakan penduduk perkotaan sudah melampaui 50%. Kecenderungan ini diperkirakan akan terus berlanjut sampai 6,4 milyar penduduk atau sekitar 70% penduduk dunia pada tahun 2050 berada di kawasan perkotaan (UN-Habitat, 2009).

Terdapat perbedaan yang sangat signifikan dalam kecenderungan perkembangan urbanisasi antara negara maju dan negara berkembang. Setengah abad lalu, tingkat urbanisasi di negara maju telah mencapai lebih dari 50%, sementara di negara-negara berkembang tingkat urbanisasi sampai dengan tahun 2019 belum mencapai 50%. Tingkat urbanisasi di negara-negara berkembang relatif rendah kurun 2007-2025, dan 1,6% pada kurun 2025-2050. Hal ini terjadi karena masih tingginya laju pertumbuhan alami dan migrasi perdesaan perkotaan.

Kecenderungan urbanisasi global, sangat tampak pada negara-negara berkembang. Di negara-negara berkembang, kota-kota telah tumbuh jauh di luar yang dibayangkan beberapa dekade sebelumnya dan juga pada laju yang belum pernah terjadi sebelumnya. Meskipun demikian, sesungguhnya laju pertumbuhan penduduk perkotaan di negara-negara berkembang secara keseluruhan telah mulai melambat dari 5,2% per-tahun pada akhir tahun 1950-an, 3,1% pertahun pada kurun 1975-2007, diperkirakan 2,3% pada kurun 2007-2025, dan 1,6% pada kurun 2025-2050.

Kecenderungan urbanisasi yang pesat tampak di wilayah Asia. Antara tahun 1990-2010, ekspansi perkotaan di Asia sama dengan jumlah penduduk gabungan AS dan Uni-Eropa. Tidak ada benua yang mengalami peningkatan ukuran dan dalam waktu secepat itu. Beberapa dekade ke depan, kota-kota Asia mencakup dua-pertiga pertumbuhan penduduk perkotaan dunia. Sebagian besar kota-kota raksasa (*mega cities*) yang berpenduduk 10 juta atau lebih akan berada di Asia, dimana beberapa aglomerasi menjadi kota yang berpusat pada perkembangan koridor atau *city-regions*. Namun, separuh penduduk perkotaan di Asia berada di kota-kota yang berpenduduk kurang dari 500.000 jiwa, yang membutuhkan infrastruktur dan pelayanan dasar yang memadai untuk merangsang ekonomi perdesaan agar pembangunan menjadi lebih seimbang.

Urbanisasi di Asia berlangsung pada skala yang menimbulkan berbagai tantangan terhadap pangan, papan, dan bangkitan lapangan kerja dalam rangka keberlanjutan. Pertumbuhan penduduk pusat-pusat perkotaan juga

menunjukkan bahwa kota-kota menengah dalam ukuran 500.000 sampai dengan 2 juta penduduk akan mengalami laju urbanisasi yang lebih tinggi. Kepadatan penduduk dan perumahan di kota-kota di Asia akan terus menurun, dan peningkatan penduduk perkotaan akan berarti permintaan yang lebih besar terhadap lahan perkotaan di masa yang akan datang. Dengan pengecualian Singapura, tidak ada satupun negara di Asia berhasil menangani masalah perumahannya. Masalah yang menjadi tantangan terbesar yang dihadapi kota-kota Asia adalah memenuhi permintaan dan pemeliharaan infrastruktur perkotaan untuk memberikan akses terhadap pelayanan yang berkualitas baik dan terjangkau (Robert, B dan T. Kanaley, 2006).

Walaupun 14 dari 19 *megacity* yang ada di dunia berlokasi di negara berkembang, hanya 8,4% penduduk perkotaan tinggal di kota-kota tersebut. Proporsi yang lebih besar penduduk perkotaan (61,4%) justru tinggal di kota-kota yang berpenduduk kurang dari 1 juta jiwa. Asia adalah wilayah yang mempunyai *megacities* terbanyak (10). Meskipun demikian, 60% penduduk perkotaan di wilayah ini berada di kota-kota yang berukuran di bawah 1 juta penduduk. Sementara yang berada di *megacities* hanya 10%. Hal ini menunjukkan bahwa kebutuhan agenda perencanaan perkotaan di wilayah Asia perlu difokuskan pada isu-isu kunci yang terkait dengan kota-kota berukuran kecil-menengah (UN-Habitat, 2009).

Negara-negara berkembang juga mengalami masalah yang terkait dengan peri-urbanisasi. Secara khusus, peri-urbanisasi telah berkontribusi terhadap eskalasi biaya penyediaan infrastruktur dan pelayanan. Kawasan inti kota-kota di negara berkembang telah mengalami penurunan secara demografis, sementara kawasan pinggiran terus meluas secara spasial. Konfigurasi spasial baru ini telah menimbulkan masalah perencanaan dan pemerintahan yang semakin kompleks. Kasus ini terjadi di India, Bangladesh, Pakistan, China, dan Indonesia; yang menunjukkan lahan di kawasan perdesaan 'dilahap' oleh kota-kota yang semakin meluas. *Sprawl* yang terjadi menjelaskan percampuran yang unik antara penggunaan lahan perdesaan dan perkotaan di dalam wilayah ini (UN Habitat, 2009).

Jika perkotaan berkelanjutan di masa datang ingin dicapai di Asia, berbagai perubahan dibutuhkan dalam cara kota-kota dikembangkan dan dikelola, terutama dalam kaitannya dengan ketidakseimbangan antara permintaan dan penyediaan infrastruktur dan pelayanan dasar (Robert, B dan T. Kanaley, 2006): (1) Pengelolaan desentralisasi; (2) Penguatan dan

pengembangan kelembagaan; (3) Koordinasi; (4) Pentingnya kepemimpinan; serta (5) Keberlanjutan finansial dan manajemen.

Dalam konteks di atas, berkaitan dengan kecenderungan urbanisasi global dewasa ini terdapat perubahan dalam perkembangan perkotaan yaitu sebagai berikut:

1. Transformasi dari perdesaan ke perkotaan. Untuk pertama kalinya pada tahun 2008 secara global proporsi penduduk perkotaan melampaui penduduk perdesaan.
2. Kota-kota besar, kota raya dan megapolitan akan lebih banyak terdapat di negara-negara berkembang dari pada di negara maju. Dari proyeksi pertumbuhan penduduk yang dilakukan oleh PBB, menjelang tahun 2030 dari 100 kota berpenduduk di atas 1 juta, 66 di antaranya berada di Asia.
3. Perubahan dari kota kecil ke kota menengah dan kota besar serta kota raya. Kecenderungan pertumbuhan yang besar di negara-negara terutama terjadi pada kota-kota menengah dan kota besar (berpenduduk lebih besar dari 500.000).
4. Aglomerasi/konurbasi kota-kota. Kota-kota besar dan metropolitan semakin terhubung secara fisik-spasial dan fungsional membentuk sistem kota-kota/sistem perkotaan.
5. Kecenderungan perkembangan kawasan perkotaan secara ekspansif yang semakin jauh melampaui batas administrasi kota pinggiran. Kota-kota di negara maju memasuki tahapan suburbanisasi, sementara di negara berkembang (Afrika dan Amerika Latin) terjadi proses periurbanisasi, dan metropolitanisasi bahkan megaurbanisasi (Asia).
6. Kecenderungan keterserakan perkotaan (*urban sprawl*) yang berdampak terhadap kebergantungan yang semakin tinggi pada kendaraan bermotor, serta penyusutan lahan pertanian dan ruang terbuka hijau di kawasan pinggiran/perdesaan.

B. TANTANGAN PEMBANGUNAN PERKOTAAN

Pada tahun 2000 diselenggarakan konferensi sedunia tentang Masa Depan Perkotaan (*The Urban Future, Urban 21*) di Berlin yang menghasilkan Deklarasi Berlin. Beberapa hal terpenting yang terkait dengan realitas perkotaan memasuki abad 21 yang diungkapkan dalam deklarasi tersebut adalah sebagai berikut.

1. Untuk pertama kalinya dalam sejarah, sebagian besar dari 6 Milyar penduduk kota tinggal di kawasan perkotaan
2. Dunia dihadapkan pada ledakan pertumbuhan perkotaan, terutama di negara berkembang
3. Kemiskinan di perkotaan memengaruhi wanita dan anak-anak, dengan seperempat penduduk dunia berada di bawah garis kemiskinan
4. Di banyak negara, kondisi sosial menunjukkan penurunan derajat kesehatan dan kesejahteraan. Banyak kota yang dihadapkan pada pertumbuhan pesat mengalami kegagalan untuk memenuhi tantangan dalam penciptaan kesempatan kerja, penyediaan perumahan yang layak dan pemenuhan kebutuhan dasar bagi warganya
5. Banyak kota-kota yang mempunyai dinamika tinggi mencapai perkembangan dengan pemerataan, dengan pengurangan penduduk miskin, penurunan angka buta huruf, peningkatan pendidikan, pemberdayaan wanita, dan penurunan angka kelahiran
6. Kota-kota lain dihadapkan pada pertumbuhan penduduk tua, penurunan kualitas perkotaan, pemanfaatan sumber daya yang tidak berkelanjutan, dan membutuhkan penyesuaian dan perubahan.

Realitas perkotaan di atas tidak dapat dilepaskan dari perkembangan global dewasa ini yang ditandai dengan berbagai perubahan baik dalam ekonomi, sosial, politik, maupun teknologi. Implikasi baik positif maupun negatif dari berbagai perubahan dalam konteks global tersebut adalah:

1. Globalisasi dan revolusi teknologi informasi akan menciptakan dunia tanpa batas dengan peran baru terhadap kota-kota. Ekonomi dan sosial masyarakat akan menjadi berbasis pengetahuan (*knowledge based*).
2. Dunia menjadi tidak hanya komunitas antarnegara tetapi juga galaksi dari kota-kota yang terkoneksi (*galaxy of interconnected cities*)
3. Kekuasaan menjadi terbagi antara pemerintah nasional, regional, dan kota-kota
4. Kepemerintahan kota-kota akan menjadi lebih demokratis
5. Adanya peningkatan kepedulian terhadap hak-hak wanita, kesamaan hak-hak asasi manusia, dan kebutuhan partisipasi masyarakat
6. Kemitraan baru antara sektor publik, swasta, dan masyarakat sipil yang semakin berkembang.

Perencanaan pembangunan perkotaan di masa yang akan datang harus ditempatkan dalam suatu pemahaman terhadap faktor-faktor yang memengaruhi perkembangan perkotaan global, terutama terkait dengan berbagai tantangan yang dihadapi: demografis, lingkungan, ekonomi, dan sosio-spasial, dan institusional. UN-Habitat (2009) telah mengidentifikasi bahwa tantangan yang dihadapi dalam pembangunan perkotaan kini dan di masa yang akan datang adalah sebagai berikut:

1. **Tantangan demografis**, yang terkait dengan proporsi penduduk perkotaan dan laju pertumbuhan penduduk perkotaan. Masalah utama yang timbul adalah kemampuan pemerintah untuk memenuhi atau memfasilitasi penyediaan prasarana perkotaan, kemampuan penduduk untuk membayar, serta ketahanan terhadap bencana alam.
2. **Tantangan lingkungan**, terkait dengan perubahan iklim. Diperkirakan bahwa dalam konteks kota-kota, perubahan iklim akan berdampak negatif pada akses terhadap air dan ratusan juta penduduk rawan terhadap banjir di pesisir dan bencana alam karena peningkatan pemanasan global. Selain itu, tantangan lingkungan yang kedua berkaitan dengan dampak lingkungan dari penggunaan energi fosil di kawasan perkotaan, terutama bahan bakar minyak (BBM) yang dalam jangka panjang harganya semakin tinggi. Penggunaan BBM sebagai sumber energi yang didorong oleh urbanisasi dan ketersediaannya yang mudah telah menimbulkan bentuk perkotaan yang berkepadatan rendah dan bersifat berserakan (*sprawl*), yang semakin bergantung pada kendaraan bermotor. Dalam hal ini pertumbuhan ekonomi yang bertumpu pada BBM dan perubahan iklim menjadi berkaitan erat: emisi kendaraan berkontribusi secara signifikan terhadap emisi gas rumah kaca dan dengan sendirinya terhadap pemanasan global.
3. **Tantangan ekonomi**, terkait dengan proses globalisasi dan restrukturisasi ekonomi yang terjadi dalam dekade terakhir yang telah berpengaruh pada sistem perkotaan baik di negara maju maupun berkembang. Secara khusus hal ini berdampak pada pasar tenaga kerja perkotaan, yang menunjukkan polarisasi pertumbuhan dalam pekerjaan dan struktur pendapatan yang disebabkan oleh pertumbuhan di sektor jasa dan penurunan di sektor industri.
4. **Tantangan sosio-spasial**. Perencanaan dan pengelolaan pembangunan perkotaan dihadapkan pada bentuk dan proses tata ruang baru, yang pemicunya seringkali berada di luar kendali pemerintahan lokal.

Perubahan sosio-spasial tampaknya mengarah pada fragmentasi, pemisahan dan spesialisasi fungsi dan penggunaan lahan di dalam kota-kota, dengan polarisasi pasar tenaga kerja yang tercermin dalam perbedaan antara orang terkaya dan termiskin, baik di negara maju maupun negara berkembang. Di banyak belahan dunia, ketakutan terhadap kejahatan telah meningkatkan fragmentasi perkotaan sehingga rumah tangga berpendapatan menengah-tinggi memisahkan dirinya sendiri ke dalam '*gated communities*' dan tipe lain kompleks perumahan dengan pengamanan ekstra (*high-security*). Pada banyak kota-kota yang miskin, bentuk spasialnya secara umum dikendalikan oleh upaya rumah tangga berpendapatan rendah untuk memperoleh lahan yang terjangkau dan berlokasi berdekatan dengan tempat kerja.

5. **Tantangan institusional.** Sistem perencanaan perkotaan formal dicirikan dengan posisinya dalam sektor publik, dengan pemerintah lokal yang mempunyai kewenangan yang lebih besar.

Pada semua wilayah di berbagai belahan dunia yang dewasa ini terimbas proses globalisasi dalam kerangka kegiatan ekonomi, aliran informasi dan mobilitas penduduk, muncul berbagai isu pembangunan perkotaan. Pada saat yang sama, muncul pula isu-isu yang terkait perubahan lingkungan global sehingga secara umum isu-isu pembangunan perkotaan yang perlu mendapat respon dalam perencanaan pembangunan perkotaan meliputi: perubahan iklim, krisis ekonomi global, penyediaan energi dan dampaknya, ketahanan pangan, perubahan ukuran penduduk kota-kota, kesenjangan pendapatan, dan keragaman budaya (UN-habitat, 2009).

Karena perbedaan karakteristik pertumbuhan perkotaan dan tahapan urbanisasi yang dialami, secara spesifik ada perbedaan isu pembangunan perkotaan antarnegara (UN-habitat, 2009):

1. Di negara-negara maju, isu pembangunan perkotaan terutama mencakup kesenjangan sosio-spasial dan fragmentasi perkotaan; isu-isu lingkungan; penurunan pertumbuhan penduduk; dan integrasi kebijakan sektoral dalam pemerintahan.
2. Di negara-negara transisional, isu pembangunan perkotaan meliputi pertumbuhan penduduk yang lambat dan kota-kota yang mengalami penurunan; *urban sprawl*, fragmentasi dan kesenjangan; isu-isu lingkungan; desentralisasi pemerintahan dan kendala sumber daya; serta perubahan dalam kerangka legislatif perencanaan.

3. Di negara berkembang, isu pembangunan perkotaan meliputi: informalitas perkotaan; pertumbuhan perkotaan; kesenjangan pendapatan dan kemiskinan; proporsi penduduk usia muda yang tinggi; kawasan periurban; keterkaitan antara agenda hijau dan coklat; dan kapasitas kelembagaan.

C. TANTANGAN PEMBANGUNAN PERKOTAAN DI INDONESIA

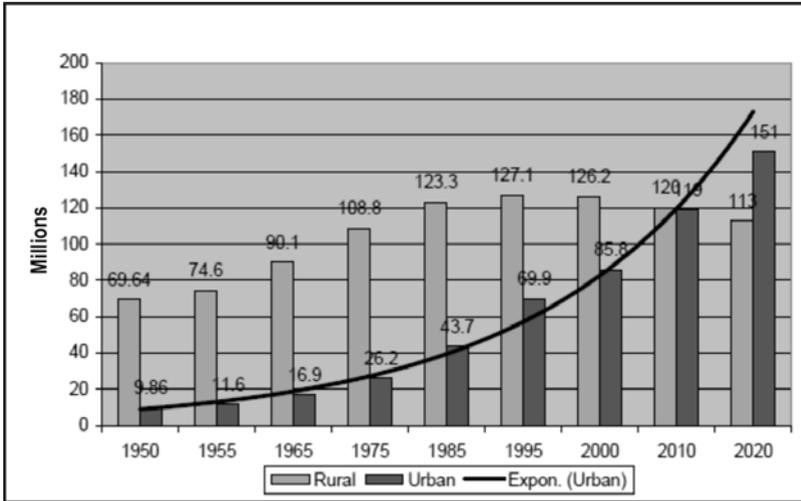
Indonesia seperti halnya negara-negara dunia ketiga lainnya, sedang mengalami pertumbuhan perkotaan yang pesat. Dalam kurun 1980-1990, terjadi peningkatan proporsi penduduk perkotaan dari 22 % menjadi 31 %. Sensus Penduduk 2000 menunjukkan bahwa jumlah penduduk perkotaan telah mencapai lebih dari 85 juta jiwa atau sekitar 42 % dari total penduduk. Hasil Sensus Penduduk 2010 menunjukkan jumlah penduduk yang tinggal di kawasan perkotaan menjadi 118 juta jiwa atau melampaui 50% dari jumlah penduduk (236 juta jiwa) seperti terlihat pada Gambar 9.1. Kecenderungan semakin dominannya penduduk yang tinggal di perkotaan ini sama dengan kecenderungan urbanisasi global karena dewasa inipun prosentase penduduk perkotaan secara global telah melampaui 50% (tahun 2008).

Ditinjau dari laju pertumbuhannya, laju pertumbuhan penduduk perkotaan menunjukkan angka yang sangat pesat dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk total. Pada kurun 1980-1990 laju pertumbuhan penduduk perkotaan ini sebesar 5,38 % pertahun jauh lebih besar dari laju pertumbuhan total yang hanya sebesar 1,98 %; sementara pada kurun 1990- 2000 sebesar 4,40% per tahun.

Ditinjau secara demografis sumber pertumbuhan perkotaan adalah pertumbuhan penduduk alamiah yaitu 1) jumlah orang yang lahir dikurangi jumlah yang meninggal, 2) migrasi dari perdesaan ke perkotaan, serta 3) reklasifikasi (perubahan dari status desa : *rural* menjadi *urban*). Dari ketiga faktor tersebut, migrasi dan reklasifikasi masih merupakan faktor utama dalam pertambahan penduduk perkotaan di Indonesia.

Dari segi spasial, pertumbuhan penduduk perkotaan ini dapat dikatakan tidak merata. Terkonsentrasinya pembangunan perkotaan di Pulau Jawa menyebabkan arus urbanisasi ke Jawa, dengan (60% penduduk perkotaan berada Pulau di Jawa). Hal ini tentu saja menimbulkan konsekuensi kurang terkendalinya pembangunan kota-kota besar dan metropolitan mengancam tingkat keberlanjutan dan kelayakhunian. Akibatnya, terjadinya

ketidakseimbangan kemampuan pelayanan perkotaan, dengan pertumbuhan jumlah penduduk yang tinggi dan perubahan preferensi sebagai akibat peningkatan kegiatan ekonomi dan tingkat kesejahteraan masyarakat.



Gambar 9.1.
Jumlah Penduduk di Perkotaan dan Perdesaan

Berkaitan dengan pertumbuhan perkotaan yang pesat, **beberapa isu atau tantangan** yang dihadapi pemerintah daerah/kota antara lain adalah isu **globalisasi, urbanisasi, kemiskinan, dan lingkungan kota** (Soegijoko, B. Tjahjati, T. Firman, 2005). Tingkat kepentingan atau kedalaman isu-isu ini sangat terkait pada karakteristik atau tipologi kota serta konteksnya. Tinjauan singkat terhadap keempat isu tersebut diuraikan pada bagian berikut.

1. Globalisasi

Dengan kemajuan teknologi, globalisasi telah merambah ke seluruh dunia tidak hanya di tingkat regional tetapi juga di tingkat lokal. Globalisasi telah merangsang terjadinya interaksi antarkota sebagai elemen kunci dalam ekonomi global, tidak hanya secara nasional tapi juga internasional. Sebaliknya, telah juga menciptakan kompetisi antarkota. Oleh sebab itu, menjadi tantangan bagi pemerintah kota untuk membawa kotanya agar berdaya saing tapi juga menjadi bagian dari keterkaitan dengan kotalainnya.

2. Urbanisasi

Urbanisasi di dunia merupakan fenomena utama sejak abad lalu. Pada awal abad ke 21 ini penduduk perkotaan di negara-negara berkembang diperkirakan akan mencapai 40 % dari seluruh penduduknya. Pada tahun 2020 UNCHS memperkirakan urbanisasi akan mencapai 52 %. Pada th 2015, 153 dari 358 kota berpenduduk > 1 juta akan berada di Asia. Dari 27 *megacities* dengan penduduk melebihi 10 juta, 15 buah di antaranya akan berada di Asia. Tidak dapat dipungkiri bahwa abad ini merupakan abad perkotaan. Indonesia akan mengalami hal yang sama. Terkait dengan masalah urbanisasi, dilihat dari aspek fisik antara lain meluasnya wilayah perkotaan terutama di kawasan pinggiran (*fringe areas*) menimbulkan terjadinya *urban sprawl*; dan terjadinya pengintegrasian kota-kota yang lebih kecil di sekitar kota inti akibat meluasnya perkembangan fisik kota. Implikasi urbanisasi yang paling mendesak adalah: (1) Penyediaan lapangan pekerjaan yang memadai; (2) Penyediaan perumahan permukiman yang layak; dan (3) Penyediaan sarana prasarana serta pelayanan dasar yang memenuhi kebutuhan masyarakat dan terjangkau.

3. Kemiskinan Perkotaan

Akibat urbanisasi adalah meningkatnya jumlah penduduk miskin di kawasan perkotaan dan ini merupakan masalah krusial yang dihadapi hampir semua kota di Indonesia. Indikasi kemiskinan perkotaan antara lain: banyaknya penduduk kota yang tinggal di permukiman liar dan kumuh, serta sangat terbatasnya akses penduduk ini pada pelayanan kesehatan, pendidikan, air bersih dan sanitasi. Keterbatasan lapangan kerja dibandingkan pencari kerja memperparah keadaan kemiskinan perkotaan. Implikasi paling utama terkait dengan kemiskinan adalah : (1) akses terhadap pelayanan dasar, lapangan pekerjaan, modal usaha dan informasi pasar; (2) akses pada perumahan yang layak dan prasarana dasar yang terjangkau seperti air dan sanitasi; (3) penanganan masalah sosial budaya yang terkait dengan kemiskinan seperti konflik antargolongan, keadilan dan perlindungan sosial politik

4. Kualitas Lingkungan Hidup Perkotaan

Indonesia sudah mulai menyadari bahwa untuk mencapai masyarakat perkotaan yang sejahtera, kualitas lingkungan hidupnya harus baik karena akan berpengaruh pada kualitas hidupnya. Masalah yang terkait dengan

kualitas lingkungan hidup masyarakat kota meliputi: (1) aspek fisik seperti kualitas air, udara, dan tanah; (2) kondisi lingkungan perumahan permukiman seperti kekumuhan, kepadatan tinggi, kualitas dan keselamatan bangunan, lokasi yang tidak memadai, serta kualitas dan keselamatan bangunannya; (3) ketersediaan sarana dan prasarana serta pelayanan kota lainnya; (4) aspek sosial, budaya, dan ekonomi seperti kesenjangan dan ketimpangan kondisi antargolongan atau antarwarga, tidak tersedianya wahana atau tempat untuk menyalurkan kebutuhan-kebutuhan sosial budaya, seperti untuk berinteraksi dan mengejawantahkan aspirasi-aspirasi sosial budayanya; serta (5) jaminan perlindungan hukum dan keamanan dalam melaksanakan kehidupannya.

Memasuki dekade kedua abad 21 ini, sebagai negara berkembang Indonesia sudah menjadi Negara-kota karena separuh dari jumlah penduduknya terkonsentrasi di kawasan perkotaan. Pertumbuhan penduduk perkotaan tersebut tentu saja memberikan implikasi terhadap berbagai masalah perkotaan yang timbul. Ada beberapa isu dalam pembangunan perkotaan yang pada saat ini muncul ke depan, baik isu global (eksternal) maupun lokal (T. Firman, dalam Soegijoko 2011):

- a. Dinamika perekonomian global sangat memengaruhi perkembangan kota-kota besar. Kota-kota seperti Jakarta, Surabaya, Medan dan lainnya sebenarnya sudah terintegrasi ke dalam sistem perkotaan global yang berorientasi pada kota-kota global di Asia, seperti Tokyo dan Singapura, bahkan di dunia, seperti New York dan London yang tumbuh-kembangnya digerakkan oleh *global capital*.
- b. Perubahan iklim akan mempunyai dampak yang signifikan pada perkembangan kota. Dampak yang diduga sudah terjadi pada saat ini adalah banjir karena curah hujan yang tidak normal, serta banjir dari laut (*rob*) yang terjadi dengan frekuensi yang lebih sering seperti dialami oleh kota-kota di Pantura Pulau Jawa.
- c. Pada konteks yang lebih luas, sebenarnya tantangan yang dihadapi dalam pengembangan kota adalah keberlanjutan (*sustainable development*). Berbagai masalah lingkungan menghinggapi kota-kota besar maupun menengah, bahkan kota-kota kecil, yang meliputi antara lain kurang efektif dan efisiennya pendayagunaan sumber daya air, konversi tanah yang terjadi secara besar-besaran dan tidak terkontrol, amblesan yang terjadi karena konstruksi bangunan-bangunan berat serta penyedotan air bawah tanah secara besar-besaran untuk kebutuhan industri maupun kegiatan ekonomi lainnya, limbah padat, dan limbah cair yang sudah di

luar kemampuan pengelolaan kebanyakan pemerintah kota dan kabupaten, ruang terbuka hijau yang masih jauh dari kebutuhan yang ditetapkan oleh undang-undang penataan ruang.

- d. Dari perspektif nasional, perkembangan kota-kota di Indonesia pada saat ini juga mencerminkan suatu disparitas wilayah (*regional disparities*). Urbanisasi dan perkembangan kegiatan ekonomi perkotaan di Indonesia masih sangat terkonsentrasi pada kota-kota besar saja, khususnya Jabodetabek, Gerbangkertasusila, Bandung Raya, yang notabene berlokasi di Pulau Jawa.
- e. Perkembangan kota secara lebih nyata diidentikkan dengan masalah perumahan kumuh, sangat tidak memadainya ketersediaan prasarana dan fasilitas perkotaan terutama bagi penduduk miskin, dan kemacetan lalu lintas.
- f. Era reformasi dan desentralisasi menuntut bahwa perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian ruang perkotaan harus melibatkan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) khususnya masyarakat dalam prosesnya, dengan menerapkan prinsip efisiensi dan efektivitas, keterbukaan, dan akuntabilitas yang merupakan prinsip tata kelola yang baik (*good governance*).
- g. Masalah fragmentasi ruang (*spatial fragmentation*) yang terjadi karena euphoria reformasi menambah kompleksnya situasi, dimana banyak pemerintah kota dan kabupaten dihinggapi sindroma *egoisme daerah* dan bersifat *inward looking*, tidak melihat bahwa kota atau kabupaten dimana mereka berada adalah bagian dari sistem kota atau wilayah yang lebih luas, dan eksistensi mereka juga ditentukan dalam interaksinya dengan sistem tersebut.

Dalam konteks kebijakan pembangunan perkotaan dalam jangka panjang, beberapa isu strategis pembangunan perkotaan adalah sebagai berikut (Parasati dalam Soegijoko, 2011):

- a. **Ketimpangan wilayah dalam perkotaan**, ditunjukkan melalui adanya ketimpangan antarkota serta kesenjangan antara desa dan kota.
- b. **Belum optimalnya peran kota sebagai basis pembangunan**, ditunjukkan dengan belum optimalnya pemerintah kota dalam mewujudkan lingkungan fisik maupun sosial-ekonomi yang kondusif dan meningkatkan daya saing hingga ke tingkat global.

- c. **Belum optimalnya penyediaan prasarana sarana dan utilitas serta perumahan dan permukiman** sehingga mengakibatkan penurunan kualitas hidup masyarakat perkotaan.
- d. **Belum optimalnya pengembangan ekonomi kota dan rendahnya kapasitas fiskal.** Pengembangan ekonomi perkotaan belum secara nyata didukung oleh manajemen perkotaan yang secara efisien dan efektif diatur melalui berbagai regulasi.
- e. **Rendahny modal sosial masyarakat perkotaan,** ditunjukkan dengan tingginya kemiskinan perkotaan serta tingginya kerawanan sosial di perkotaan.
- f. **Belum efisiensiya penyelenggaraan penataan ruang dan penatagunaan tanah.** Belum dioptimalkannya efisiensi pemanfaatan lahan kota sebagai basis pengendalian tata ruang kota, serta belum diterapkannya pengendalian tata ruang untuk mengatasi urban *sprawl*, menyebabkan tidak terkendalinya pengembangan kota-kota terutama kota besar dan metropolitan.
- g. **Belum optimalnya pengelolaan lingkungan, mitigasi bencana, danantisipasi dampak perubahan iklim.** Beberapa isu strategis perkotaan terkait dengan menurunnya kualitas lingkungan permukiman perkotaan seperti pencemaran udara, air, dan tanah sehingga dapat memengaruhi kualitas hidup manusia. Pencegahan, mitigasi dan penanganan pasca bencana, baik yang alami seperti gempa, tsunami, angin topan dan dampak perubahan iklim, maupun yang buatan manusia seperti kebakaran dan banjir, masih belum terintegrasi ke dalam sistem perencanaan, pembangunan, dan pengelolaan kawasan perkotaan.
- h. **Belum optimalnya tata kelola dan kelembagaan pemerintah kota.** Isu utama dalam pengelolaan perkotaan adalah masih langkanya kepemimpinan kota yang visioner dan berorientasi kepada kepentingan masyarakat luas. Kapasitas kelembagaan juga masih belum memadai untuk menerjemahkan visi misi pembangunan kota ke dalam tindakan nyata, seperti perlunya koordinasi antarinstansi yang efektif, sistem rekrutmen, peraturan yang berkualitas dengan penerapan yang baik.

Dengan mengacu pada isu-isu strategis di atas maka tantangan dalam pembangunan perkotaan di Indonesia di masa mendatang akan meliputi (Parasti dalam Soegijoko, 2011):

- a. Persaingan global menuntut kota agar mampu berperan sebagai tempat beraktivitas yang kompetitif dan bertaraf internasional
- b. Desentralisasi dan demokratisasi tata pemerintahan yang dapat memengaruhi efektifitas kebijakan nasional sehingga perlunya ditingkatkan kapasitas teknis dan finansial daerah terutama kota-kota yang diarahkan untuk menjadi pusat pertumbuhan wilayah, serta perlunya diperkuat kerjasama antarkota maupun antara kota dan daerah sekitarnya
- c. Dampak perubahan iklim seperti bencana alam, penyebaran penyakit endemik, gagal panen karena pola musim berubah dapat menimbulkan masalah kerentanan penduduk perkotaan sehingga perlunya ditingkatkan daya dukung kota seperti ketersediaan bahan pangan serta kesiapsiagaan menghadapi bencana, serta pengarusutamaan dampak perubahan iklim dalam penyediaan sarana dan prasarana perkotaan.

Ditinjau dari lingkungannya, isu atau permasalahan pembangunan perkotaan pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu permasalahan dalam lingkup eksternal kota dan permasalahan internal kota. Lingkup eksternal kota dapat diartikan sebagai keterkaitan kota dengan kota-kota lainnya atau dengan kawasan/wilayah yang lebih luas termasuk keterkaitannya dengan perdesaan. Pembangunan dalam lingkup eksternal ini biasa disebut sebagai pembangunan wilayah. Di lain pihak, permasalahan internal kota adalah permasalahan-permasalahan yang terjadi di dalam kota yang harus dihadapi oleh kota itu.

Permasalahan eksternal kota timbul karena pembangunan wilayah nasional yang pada dasarnya berlangsung di wilayah perkotaan dan perdesaan di seluruh Indonesia. Pembangunan perkotaan dan perdesaan seyogyanya saling terkait membentuk suatu sistem pembangunan wilayah nasional yang sinergis. Namun, hal ini belum sepenuhnya terjadi di Indonesia karena peran kota-kota sebagai motor penggerak (*engine of growth*) belum berjalan dengan baik. Dalam kaitan ini permasalahan eksternal dalam pembangunan perkotaan di Indonesia antara lain adalah (Napitupulu dalam Soegijoko, 2005):

1. ketidakseimbangan pertumbuhan antar kota-kota besar, metropolitan dengan kota-kota menengah dan kecil
2. kesenjangan pembangunan antara desa dan kota

3. belum berkembangnya wilayah-wilayah strategis dan cepat tumbuh
4. banyaknya wilayah yang masih tertinggal dalam pembangunan antara lain wilayah perbatasan dan terpencil kondisinya masih terbelakang.

Ditinjau dalam lingkup internal, isu-isu utama pembangunan perkotaan mencakup antara lain: kemiskinan, kualitas lingkungan hidup, dan kapasitas daerah dalam pengembangan dan pengelolaan perkotaan.

Untuk menanggapi berbagai isu dan tantangan pembangunan perkotaan baik di masa kini maupun mendatang maka beberapa prinsip dasar pembangunan perkotaan yang seyogyanya dianut dalam pengembangan kebijakan pembangunan perkotaan di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Kota merupakan entitas sosiospasial artinya fisik dan ruang mencerminkan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat. Oleh karena itu, upaya pembangunan kota tidak dapat lepas dari upaya pengembangan masyarakatnya.
2. Kota merupakan bagian dari lingkungan sekitarnya, baik lingkungan yang berfifat alami maupun lingkungan buatan. Oleh karena itu, kota tidak hanya mengakomodasi kebutuhan bagi masyarakat dan lingkungan di dalamnya tetapi juga harus berkontribusi positif terhadap masyarakat dan lingkungan sekitarnya sehingga pembangunan kota harus mempertimbangkan kondisi geografis dan historis setempat.
3. Kota-kota Indonesia bersifat terbuka, dalam pengertian memberikan kesempatan yang sama bagi setiap warga yang sama, seperti golongan kaya-miskin, asli-pendatang, serta perbedaan agama, suku, atau identitas pribadi lainnya.
4. Kota harus mampu berkompetisi dalam perkembangan ekonomi global dengan memanfaatkan potensi sosial budaya dan kreativitas lokal.

Ditinjau dari sifatnya dalam mempengaruhi perkembangan perkotaan, kebijakan perkotaan dapat dibagi dua, yakni kebijakan implisit dan kebijakan eksplisit. Kebijakan perkotaan secara implisit adalah kebijakan pembangunan yang tidak ditujukan untuk mengintervensi perkembangan perkotaan, namun dampaknya terhadap perkembangan perkotaan sangat besar. Sementara itu, kebijakan perkotaan eksplisit adalah kebijakan pembangunan yang secara spesifik ditujukan untuk melakukan intervensi pada perkembangan kota. Contohnya adalah kebijakan pengembangan wilayah pembangunan;

Rencana-rencana pengembangan kota; Pengembangan wilayah metropolitan; dan Program pembangunan prasarana kota terpadu.

Sifat kebijakan perkotaan pada dasarnya harus didasarkan pada kecenderungan perkembangan perkotaan, bukan tujuan akhir, melainkan untuk mencapai tujuan yang lebih luas yaitu melayani tujuan pembangunan sosial-ekonomi. Dalam hal ini, aspek kebijakan yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan pembangunan yang mampu memengaruhi penyebaran penduduk,
2. Pengembangan sistem perkotaan yang mampu meningkatkan mobilitas penduduk,
3. Pengembangan hierarki perkotaan dimana besar dan kemampuan kota perlu diperhitungkan,
4. Pengembangan efisiensi kota dengan ukuran minimum penduduk kota merupakan tolok ukur pusat pertumbuhan wilayah,
5. Pengembangan sistem perencanaan yang memperhatikan segi koordinasi kegiatan,
6. Pengembangan konsep metropolitanisasi dimana pengaruh kota sudah menjangkau di luar batas wilayah administrasi kota.

Dalam *Urban Future: A Global Agenda for Twenty First Century Cities*, Hall dan Pfeiffer (2000) mengemukakan 7 butir penting untuk dipertimbangkan dalam rangka manajemen kota secara umum dan manajemen spasial kota pada khususnya (Yunus, 2005) yaitu sebagai berikut:

1. Pengelolaan kota harus diarahkan pada pemberdayaan kota sehingga mampu menciptakan kesejahteraan warganya, khususnya kemampuan untuk menciptakan lapangan kerja baru,
2. Pengelolaan kota harus diarahkan untuk mampu mencukupi kebutuhan warganya akan tempat tinggal,
3. Pengelolaan kota harus diarahkan untuk mencapai kondisi lingkungan yang *sustainable*,
4. Pengelolaan kota harus diarahkan untuk menciptakan pemanfaatan lahan secara efisien,
5. Pengelolaan kota harus diarahkan untuk melindungi lingkungan alami yang ada di dalam kota maupun di daerah pinggiran kota, dalam bentuk: menciptakan ruang terbuka hijau yang cukup banyak di bagian dalam

kota; dan melindungi lahan pertanian subur, produktif dan beririgasi teknis,

6. Pengelolaan kota harus memprioritaskan perhatian pada penduduk miskin dan kurang beruntung lainnya,
7. Pengelolaan kota harus mengerahkan dan mengarahkan bantuan terhadap penduduk kurang beruntung, dengan cara memberdayakan mereka untuk bertindak aktif produktif sehingga dalam jangka lama dapat menolong dirinya sendiri.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Sebutkan tantangan dalam pembangunan perkotaan secara global!
- 2) Jelaskan beberapa tantangan dalam pembangunan perkotaan di Indonesia!
- 3) Uraikan isu-isu strategis dalam konteks kebijakan pembangunan perkotaan di Indonesia!
- 4) Uraikan beberapa prinsip dasar dalam pembangunan perkotaan!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Tantangan pembangunan perkotaan global meliputi tantangan demografis, lingkungan, ekonomi, sosiospasial, dan institusional.
- 2) Tantangan yang dihadapi dalam pembangunan perkotaan di Indonesia antara lain adalah isu globalisasi, urbanisasi, kemiskinan dan kualitas lingkungan perkotaan. Selain itu, tantangan lainnya adalah desentralisasi dan demokratisasi serta dampak perubahan iklim.
- 3) Isu strategis dalam konteks kebijakan pembangunan perkotaan di Indonesia mencakup aspek-aspek: kesenjangan wilayah; peran kota sebagai basis pembangunan; penyediaan prasarana, sarana, utilitas serta perumahan dan permukiman; pengembangan ekonomi kota dan rendahnya kapasitas fiskal modal sosial perkotaan; efisiensi penyelenggaraan penataan ruang dan penatagunaan tanah; pengelolaan lingkungan, mitigasi bencana danantisipasi dampak perubahan iklim; serta tata kelola dan kelembagaan pemerintah kota.

- 4) Prinsip dasar dalam pembangunan perkotaan: (1) Kota merupakan entitas sosio-spasial; (2) Kota merupakan bagian dari lingkungan sekitarnya, baik lingkungan yang bersifat alami maupun lingkungan buatan; (3) Kota-kota Indonesia bersifat terbuka; serta (4) Kota harus mampu berkompetisi dalam perkembangan ekonomi global.



RANGKUMAN

Kecenderungan urbanisasi secara global telah menimbulkan beberapa tantangan secara global yang mencakup aspek-aspek demografis, lingkungan, ekonomi, sosio-spasial, dan institusional. Indonesia seperti halnya negara-negara dunia ketiga lainnya, sedang mengalami pertumbuhan perkotaan yang sangat pesat. Berkaitan dengan pertumbuhan perkotaan yang pesat, beberapa tantangan yang dihadapi dalam pembangunan perkotaan di Indonesia antara lain adalah isu globalisasi, urbanisasi, kemiskinan dan kualitas lingkungan perkotaan. Selain itu, tantangan lainnya adalah desentralisasi dan demokratisasi serta dampak perubahan iklim.

Beberapa isu strategis dalam pembangunan perkotaan di Indonesia adalah: kesenjangan wilayah; belum optimalnya peran kota sebagai basis pembangunan; belum optimalnya penyediaan prasarana, sarana, utilitas serta perumahan, dan permukiman; belum optimalnya pengembangan ekonomi kota dan rendahnya kapasitas fiskal; rendahnya modal sosial perkotaan; belum efisiennya penyelenggaraan penataan ruang dan penatagunaan tanah; belum optimalnya pengelolaan lingkungan, mitigasi bencana dan antisipasi dampak perubahan iklim; serta belum optimalnya tata kelola dan kelembagaan pemerintah kota.

Ditinjau dari lingkungannya, isu pembangunan perkotaan pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu permasalahan dalam lingkup eksternal kota dan permasalahan internal kota. Isu eksternal antara lain adalah ketidakseimbangan pertumbuhan antar kota-kota besar, metropolitan dengan kota-kota menengah dan kecil; kesenjangan pembangunan antara desa dan kota; belum berkembangnya wilayah-wilayah strategis dan cepat tumbuh; dan banyaknya wilayah yang masih tertinggal dalam pembangunan. Isu internal kota adalah permasalahan-permasalahan yang terjadi di dalam kota yang harus dihadapi oleh kota, antara lain: kemiskinan, kualitas lingkungan hidup, dan kapasitas daerah dalam pengembangan dan pengelolaan perkotaan.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Urbansisasi atau proses pengkotaan secara umum tercermin dari perubahan-perubahan sebagai berikut, *kecuali*
 - A. perubahan fisik (dari kawasan tidak terbangun ke kawasan terbangun)
 - B. perubahan fungsional (dari dominasi penggunaan lahan pertanian ke bukan-pertanian)
 - C. perubahan spasial (dari kawasan kecil menjadi besar, baik secara horisontal maupun vertikal)
 - D. perubahan strata sosial-ekonomi (dari berpendapatan rendah ke pendapatan tinggi).

- 2) Berkaitan kecenderungan urbanisasi yang terjadi secara global, beberapa tantangan yang dihadapi adalah sebagai berikut, *kecuali*
 - A. demografis
 - B. lingkungan
 - C. hak azasi manusia
 - D. sosio-spasial

- 3) Dengan pertumbuhan perkotaan yang pesat, beberapa tantangan yang dihadapi dalam pembangunan perkotaan di Indonesia adalah sebagai berikut, *kecuali*
 - A. globalisasi
 - B. urbanisasi
 - C. kemiskinan
 - D. debirokratisasi

- 4) Isu eksternal pembangunan perkotaan adalah sebagai berikut, *kecuali*
 - A. ketidakseimbangan pertumbuhan antar kota-kota besar, metropolitan dengan kota-kota menengah dan kecil
 - B. kesenjangan pembangunan antara desa dan kota
 - C. berkembangnya wilayah-wilayah strategis dan cepat tumbuh
 - D. banyaknya wilayah yang masih tertinggal dalam pembangunan

- 5) Isu strategis dalam pembangunan perkotaan di Indonesia, antara lain adalah sebagai berikut *kecuali*
 - A. kesenjangan wilayah
 - B. belum optimalnya peran kota sebagai basis pembangunan

- C. belum optimalnya penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas
 - D. rendahnya modal ekonomi perkotaan
- 6) Masalah lingkungan yang menghinggapi kota-kota besar dan metropolitan adalah sebagai berikut, *kecuali*
- A. kurang efektif dan efisiennya pendayagunaan sumberdaya air
 - B. konversi tanah yang terjadi secara besar-besaran dan tidak terkontrol
 - C. disparitas pendapatan antar kelompok masyarakat
 - D. limbah padat dan limbah cair yang sudah di luar kemampuan pengelolaan kebanyakan pemerintah kota dan kabupaten
- 7) Dari perspektif nasional, perkembangan kota-kota di Indonesia dewasa ini mencerminkan suatu disparitas wilayah (*regional disparities*), yang ditunjukkan dengan fenomena:
- A. Urbanisasi dan perkembangan ekonomi terjadi secara merata di semua bagian wilayah
 - B. Urbanisasi dan perkembangan kegiatan ekonomi perkotaan terkonsentrasi pada kota-kota besar dan metropolitan
 - C. Urbanisasi dan perkembangan ekonomi terkonsentrasi di kota-kota menengah dan kecil
 - D. Urbanisasi dan perkembangan ekonomi terjadi secara merata di pulau Jawa dan luar Jawa.
- 8) Prinsip dasar dalam pembangunan perkotaan mencakup hal-hal berikut, *kecuali*
- A. Kota merupakan entitas sosio-spasial
 - B. Kota terisolasi dari lingkungan sekitarnya
 - C. Kota-kota bersifat terbuka
 - D. Kota harus mampu berkompetisi dalam perkembangan ekonomi global.

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat mengikuti Ujian Akhir Semester (UAS). **Selamat!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) B
- 2) A
- 3) A
- 4) C
- 5) D
- 6) B

Tes Formatif 2

- 1) D
- 2) C
- 3) D
- 4) C
- 5) D
- 6) C
- 7) B
- 8) B

Glosarium

- Desentralisasi** : Pengalihan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat kepada daerah.
- Globalisasi** : Proses, dimana dunia menuju satu kesatuan global, terutama dalam kesatuan ekonomi. Batas-batas ekonomi suatu negara yang semula jelas menjadi kabur sehingga negara sangat terbuka terhadap pengaruh ekonomi luar.
- Isu strategis pembangunan perkotaan** : Isu-isu dalam pengembangan kebijakan dan strategi pembangunan perkotaan yang mencakup aspek-aspek kesenjangan wilayah; peran kota sebagai basis pembangunan; penyediaan prasarana, sarana, utilitas serta perumahan dan permukiman; pengembangan ekonomi kota dan kapasitas fiskal; modal sosial perkotaan; efisiensi penyelenggaraan penataan ruang dan penatagunaan tanah; pengelolaan lingkungan, mitigasi bencana dan antisipasi dampak perubahan iklim; serta tata kelola dan kelembagaan pemerintah kota.
- Kesenjangan wilayah** : Perbedaan tingkat perkembangan baik sosial, ekonomi, maupun perkembangan fisik buatan manusia (struktur serta pola ruang) antarwilayah. Jika perbedaannya tinggi, disebut kesenjangan wilayah juga tinggi.
- Otonomi daerah** : Kewenangan bagi daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Besarnya kewenangan ini diatur dalam undang-undang.

- Pembangunan berkelanjutan : Pembangunan yang bukan hanya memikirkan perkembangan untuk kesejahteraan masa kini akan tetapi juga untuk kesejahteraan masa datang. Generasi masa kini dan masa datang mempunyai hak yang sama untuk memanfaatkan sumber daya alam yang dimiliki suatu wilayah/ negara/dunia.
- Tantangan pembangunan perkotaan global : Tantangan pembangunan perkotaan yang dihadapi akibat kecenderungan urbanisasi secara global yang mencakup aspek-aspek demografis, lingkungan, ekonomi, sosio-spasial, dan institusional
- Tantangan pembangunan perkotaan nasional : Tantangan pembangunan perkotaan yang dihadapi akibat kecenderungan urbanisasi secara nasional yang mencakup aspek-aspek globalisasi, urbanisasi, kemiskinan, dan kualitas lingkungan perkotaan. Selain itu, tantangan lainnya adalah persaingan global, desentralisasi dan demokratisasi; serta dampak perubahan iklim.
- Urbanisasi/proses pengkotaan : Perubahan-perubahan yang mencakup: perubahan fisik (dari kawasan tidak terbangun ke kawasan terbangun); perubahan fungsional (dari dominasi penggunaan lahan pertanian ke bukan- pertanian); perubahan spasial (dari kawasan kecil menjadi besar, baik secara horisontal maupun vertikal); perubahan sosial-ekonomi (dari sektor primer ke sektor industri, perdagangan dan jasa); dan perubahan demografis (dari kepadatan penduduk rendah ke kepadatan penduduk yang tinggi).

Daftar Pustaka

- Direktorat Jenderal Penataan Ruang – Kementerian Pekerjaan Umum. (2010). *Status Perkembangan Indonesia 2010*.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P and Pfeiffer, U. (2000). *Urban Future 21 : Global Agenda for Twenty First Century Cities*. London : E and FN Spon.
- Nurzaman, S.S. (2002). *Perencanaan Wilayah di Indonesia pada Masa Sekitar Krisis*. Bandung: Penerbit ITB.
- Nurzaman, S.S. (2004). *Pengantar Perencanaan Wilayah*. Diktat. Departemen Teknik Planologi FTSP ITB
- Pontoh, N.K., I. Kustiwan. (2009). *Pengantar Perencanaan Perkotaan*. Bandung: Penerbit ITB.
- Soegijoko, Budhy Tjahjati S, N.A.H Pratiwi, dan A.C Anwar (ed). (2011). *Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21: Konsep dan Pendekatan Pembangunan Perkotaan di Indonesia*. Edisi 2. Jakarta: YSS-URDI.
- Soegijoko, Budhy Tjahjati S. (ed). (2005). *Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21: Konsep dan Pendekatan Pembangunan Perkotaan di Indonesia*. Jakarta: YSS-URDI.
- Stiglitz, J.E. (2006). *Making Globalization Work* New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
- Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang *Penataan Ruang*.
- Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang *Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*
- UN-Habitat. 2009. *Planning Sustainable Cities, Global Report on Human Settlements 2009*. Earthscan, London
- Yunus, Hadi Sabar. (2005). *Manajemen Kota : Perspektif Spasial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

