

KONSEP PENGEMBANGAN WILAYAH DAN PENATAAN RUANG INDONESIA DI ERA OTONOMI DAERAH

Hariyanto dan Tukidi
Jurusan Geografi - FIS UNNES

Abstrak

Indonesia sebagai negara besar dengan kompleksitas yang dimiliki membutuhkan adanya suatu perencanaan ruang yang matang dan terkoordinasi dengan baik. Konsep pengembangan wilayah dan penataan ruang yang begitu banyak, perlu dipadukan dalam implementasinya mengingat keragaman potensi fisik-sosial-ekonomi-dan budaya. Pada bagian selanjutnya, dipaparkan isu-isu strategi penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah. Pada bagian akhir dari tulisan ini disampaikan kebijakan dan strategi penataan ruang yang dilakukan pemerintah dalam upaya mewujudkan tujuan dan sasaran pengembangan wilayah sekaligus mengatasi berbagai permasalahan aktual pembangunan

Kata kunci : Pengembangan wilayah, penataan ruang, otonomi daerah

PENDAHULUAN

Konsep pengembangan wilayah di Indonesia lahir dari suatu proses interaktif yang menggabungkan dasar-dasar pemahaman teoritis dengan pengalaman-pengalaman praktis sebagai bentuk penerapannya yang dinamis. Dengan kata lain, konsep pengembangan wilayah di Indonesia merupakan penggabungan dari berbagai teori dan model yang selalu berkembang yang telah diujicobakan. Selanjutnya dirumuskan kembali menjadi suatu pendekatan yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan pembangunan di Indonesia.

Dalam sejarah perkembangannya, bongkar pasang konsep pengembangan wilayah di Indonesia terdapat beberapa landasan teori yang turut mewarnai keberadaannya. Pertama adalah Walter Isard sebagai seorang pelopor ilmu wilayah yang mengkaji terjadinya hubungan sebab dan akibat dari faktor-faktor utama

pembentuk ruang wilayah, yakni faktor fisik, sosial ekonomi, dan budaya. Kedua adalah Hirschmann (era 1950 an) yang memunculkan teori *polarization effect* dan *trickling down effect* dengan argumentasi bahwa perkembangan suatu wilayah tidak terjadi secara bersamaan (*unbalanced development*). Ketiga adalah Myrdal (era 1950 an) dengan teori yang menjelaskan hubungan antara wilayah maju dan wilayah belakangnya dengan menggunakan istilah *backwash effect* dan *spreadwash effect*. Keempat adalah Freadmann (era 1960 an) yang lebih menekankan pada pembentukan hirarki guna mempermudah pengembangan sistem pembangunan yang kemudian dikenal dengan teori pusat pertumbuhan. Kelima adalah Douglass (era 70 an) yang memperkenalkan lahirnya model keterkaitan desa-kota (*rural-urban linkages*) dalam pengembangan wilayah.

Keberadaan landasan teori dan konsep pengembangan wilayah di atas kemudian diperkaya

dengan gagasan-gagasan yang lahir dari pemikiran putra-putra bangsa. Diantaranya adalah Sutami (era 1970 an) dengan gagasan bahwa pembangunan infrastruktur yang intensif untuk mendukung pemanfaatan potensi sumberdaya alam akan mampu mempercepat pengembangan wilayah. Poernomosidhi (era transisi) memberikan kontribusi lahirnya konsep hiriarki kota-kota dan hikarki prasarana jalan melalui orde kota. Selanjutnya adalah Ruslan Diwiryono (era 1980 an) yang memperkenalkan konsep pola dan struktur ruang yang bahkan menjadi inspirasi utama bagi lahirnya UU No 24/1992 tentang penataan ruang. Pada periode 80 an ini pula, lahir strategi nasional pembangunan perkotaan (SNPP) sebagai upaya untuk mewujudkan sistem kota nasional yang efisien dalam konteks pengembangan wilayah nasional. Dalam perjalanannya SNPP ini pula menjadi cikal bakal lahirnya konsep program pembangunan prasarana kota terpadu (P3KT) sebagai upaya sistematis dan menyeluruh untuk mewujudkan fungsi dan peran kota yang diarahkan dalam SNPP. Pada era 90 an, konsep pengembangan wilayah mulai diarahkan untuk mengatasi kesenjangan wilayah, misal antara KTI dan KBI, antara kawasan dalam wilayah pulau, maupun antara kawasan perkotaan dan perdesaan. Perkembangan terakhir pada awal abad millenium bahkan, mengarahkan konsep pengembangan wilayah sebagai alat untuk mewujudkan integrasi negara kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pemahaman teoritis dan pengalaman empiris di atas, maka secara konseptual pengertian pengembangan wilayah dapat dirumuskan sebagai rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumberdaya, merekatkan dan menyeimbangkan pembangunan nasional dan kesatuan wilayah nasional, meningkatkan keserasian antar kawasan, keterpaduan antar sektor pembangunan melalui

proses penataan ruang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan dalam wadah NKRI.

Berpijak pada pengertian di atas maka pembangunan seyogyanya tidak hanya diselenggarakan untuk memenuhi tujuan sektoral yang bersifat parsial, namun lebih dari itu, pembangunan diselenggarakan untuk memenuhi tujuan pengembangan wilayah yang bersifat komprehensif dan holistik dengan mempertimbangkan keserasian antara berbagai sumberdaya sebagai unsur utama pembentuk ruang (sumberdaya alam, buatan, manusia dan sistem aktivitas), yang didukung oleh sistem hukum dan sistem kelembagaan yang melingkupinya.

KONSEP PENATAAN RUANG DI INDONESIA

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

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

Di Indonesia, penataan ruang telah ditetapkan melalui UU No 24/1992 yang kemudian diikuti dengan penetapan berbagai Peraturan Pemerintah (PP) untuk operasioalisasinya. Berdasarkan UU No 24/1992, khususnya pasal 3, termuat tujuan penataan ruang, yakni terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan budidaya. Sedangkan sasaran penataan ruang adalah (1) Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur dan sejahtera. (2) Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumberdaya alam dan buatan dengan memperhatikan sumberdaya manusia. (3) Mewujudkan keseimbangan kepentingan antara kesejahteraan dan keamanan. (4) Meningkatkan pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya buatan secara berdayaguna, berhasilguna dan tepatguna untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia. (5) Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan.

Sesuai dengan UU 24/1992 tentang penataan ruang, sistem perencanaan tata ruang wilayah diselenggarakan secara berhirarkis menurut kewenangan administratif, yakni dalam bentuk RTRW Nasional, RTRW Propinsi dan RTRW Kabupaten/Kota serta rencana-rencana yang sifatnya lebih rinci. RTRW Nasional disusun dengan memperhatikan wilayah nasional sebagai satu kesatuan wilayah yang lebih lanjut dijabarkan dalam strategi serta struktur dan pola pemanfaatan ruang pada wilayah propinsi (RTRWP), termasuk di dalamnya penetapan sejumlah kawasan

tertentu dan kawasan andalan yang diprioritaskan penanganannya.

Aspek teknis perencanaan tata ruang wilayah dibedakan berdasarkan hirarki rencana. RTRWN merupakan perencanaan makro strategis jangka panjang dengan horizon waktu hingga 25-50 tahun kedepan dengan menggunakan skala ketelitian 1:1.000.000. RTRW Propinsi merupakan perencanaan makro strategis jangka menengah dengan horizon waktu 15 tahun pada skala ketelitian 1:250.000. Sementara itu RTRW kabupaten/kota merupakan perencanaan mikro operasional jangka menengah (5-10) dengan skala ketelitian 1:20.000 hingga 1:100.000. Rencana detail yang bersifat mikro operasional jangka pendek dengan skala ketelitian 1:5.000.

Selain penyiapan rencana untuk wilayah administratif, maka disusun pula rencana pengembangan (*spatial development plan*) untuk kawasan-kawasan fungsional yang memiliki nilai strategis. misalnya, untuk kawasan dengan nilai strategis ekonomi seperti Batam, disusun rencana pengembangan kawasan pengembangan ekonomi terpadu (KAPET). Sementara itu untuk kawasan dengan nilai strategis pertahanan keamanan (*security*), disusun rencana pengembangan kawasan perbatasan negara, baik di darat maupun di laut. Selain itu juga disusun rencana pengembangan kawasan agro politan (sentra produksi pertanian), serta kawasan andalan lainnya.

Dalam kitannya dengan pengembangan sistem permukiman, maka didalam RTRWN sendiri telah ditetapkan fungsi kota-kota secara nasional berdasarkan kriteria tertentu (administratif, ekonomi dukungan prasarana, maupun kriteria strategis lainnya) yakni sebagai Pusat Kegiatan Nasional (PKN), Pusat

Kegiatan Wilayah (PKW) dan Pusat Kegiatan Lokal (PKL). Untuk mewujudkan fungsi-fungsi kota sebagai mana ditetapkan dalam RTRWN secara bertahap dan sistematis, maka pada saat ini tengah disusun review Strategi Nasional Pembangunan Perkotaan (SNPP). Dengan kata lain, SNPP dewasa ini merupakan bentuk penjabaran dari RTRWN.

ISU STRATEGI PENATAAN RUANG

Presiden Republik Indonesia dalam sambutannya pada saat Rapat Kerja Nasional Badan Koordinasi Tata Ruang baru-baru ini di Surabaya menegaskan beberapa isu strategis dalam penyelenggaraan penataan ruang nasional, yakni: a) Terjadinya konflik kepentingan antar sektor, seperti pertambangan, lingkungan hidup, kehutanan, prasarana wilayah dan sebagainya. b) Belum berfungsinya secara optimal penataan ruang dalam rangka menyelaraskan, mensinkronkan, dan memadukan berbagai rencana dan program sektor tadi. c) Terjadinya penyimpangan pemanfaatan ruang dari ketentuan dan norma yang seharusnya ditegakkan. Penyebabnya adalah inkonsistensi kebijakan terhadap rencana tata ruang serta kelemahan dalam pengendalian pembangunan. d) Belum tersedianya alokasi fungsi-fungsi yang tegas dalam RTRWN. e) Belum adanya keterbukaan dan keikhlasan dalam menempatkan kepentingan sektor dan wilayah dalam kerangka penataan ruang. f) Kurangnya kemampuan menahan diri dari keinginan membela kepentingan masing-masing secara berlebihan.

Senada dengan isu yang dikemukakan Presiden RI, Menko perekonomian pada forum yang sama menyebutkan adanya 3 isu utama dalam penyelenggaraan penataan ruang nasional, yang meliputi : a) konflik antar sektor dan antar wilayah, b)

degradasi lingkungan akibat penyimpangan tata ruang, baik di darat laut dan udara serta. c) dukungan terhadap pengembangan wilayah belum optimal, seperti diindikasikan dari minimnya dukungan kebijakan sektor terhadap pengembangan kawasan-kawasan strategis nasional dalam RTRWN seperti kawasan perbatasan negara, kawasan andalan, dan KAPET

Pada era otonomi daerah, inisiatif untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat cenderung diselenggarakan untuk memenuhi tujuan jangka pendek, tanpa memperhatikan kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan jangka panjang. Konversi lahan dari kawasan lindung menjadi kawasan budidaya guna meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) adalah praktik pembangunan yang kerap terjadi. Di Pulau Jawa misalnya, hutan lindung telah terkonversi dengan laju 19.000 Ha per tahun (BPS,2001). Bahkan Badan Planologi Kehutanan menyebutkan bahwa hingga 2001 penjarahan hutan di Jawa telah mencapai 350.000 ha sehingga luas hutan tersisa 23 % saja dari luas daratan pulau Jawa. Selain itu, terjadi konversi lahan pertanian untuk penggunaan non-pertanian seperti industri, permukiman dan jasa di P.Jawa yang mencapai 1.002.005 ha, atau 50.000 ha per tahun antara 1979-1999 (Deptan, 2001)

Contoh lain adalah penurunan luas kawasan resapan air pada pulau-pulau besar yang signifikan. Hutan tropis misalnya, sebagai kawasan resapan air telah berkurang luasnya baik akibat kebakaran dan penjarahan/penggundulan hutan. Data yang dihimpun dari *Georgetown/international environmental law review* (1990) menunjukkan bahwa antara tahun 1997-1998 saja tidak kurang dari 1,7 juta ha hutan terbakar di Sumatra dan Kalimantan. Bahkan WWF (2000) menyebutkan angka yang lebih besar, yakni antara 2 -

3,5 juta ha pada periode yang sama. Dengan kerusakan hutan yang berfungsi lindung tersebut maka akan menimbulkan *run-off* yang besar, mengganggu siklus hidrologi, memperluas kelangkaan air bersih pada jangka panjang, serta meningkatkan resiko pendangkalan sungai dan banjir pada kawasan pesisir.

Selain itu kondisi satuan wilayah sungai (SWS) di Indonesia telah berada pada kondisi yang mengawatirkan. Dari keseluruhan 89 SWS di Indonesia, hingga tahun 1984 saja telah terdapat 22 SWS yang berada dalam kondisi kritis. Pada tahun 1992, kondisi ini semakin meluas hingga menjadi 39 SWS. Perkembangan yang buruk terus meluas hingga tahun 1998, dimana 59 SWS di Indonesia telah berada dalam kondisi kritis, termasuk hampir seluruh SWS di P. Jawa. Seluruh SWS kritis tersebut selain mendatangkan bencana banjir pada musim hujan, sebaliknya juga menyebabkan kekeringan yang parah pada musim kemarau. Dari sisi ketahanan pangan, bila mana kecenderungan negatif dalam pengelolaan SWS tersebut terus berlanjut, maka produktivitas sentra-sentra pangan yang terletak di SWS-SWS potensial (seperti Citarum, Saddang, Brantas, dan sebagainya) akan terancam pula.

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

Penyebab terjadinya bencana sendiri dapat dibedakan menjadi 3 hal, yakni : a) kondisi alam yang

bersifat statis, seperti kondisi geografis, topografi, karakteristik sungai. b) peristiwa alam yang bersifat dinamis, seperti : perubahan iklim (pemanasan global), land subsidence, sedimentasi, dan sebagainya. c) aktivitas sosial ekonomi manusia yang dinamis, seperti penggundulan hutan, konversi lahan pada kawasan lindung, pemanfaatan sempadan sungai untuk permukiman, pemanfaatan wilayah retensi banjir, perilaku masyarakat dan sebagainya.

Pada kawasan pesisir pun telah terjadi degradasi kualitas lingkungan yang serius. Pertama, adalah penurunan luas mangrove di Indonesia dari 5.209.543 ha (1982) menjadi 3.235.700 ha (1987) dan menjadi 2.496.185 ha (1993). Dalam sepuluh tahun (1982-1993) telah terjadi penurunan mangrove kurang lebih 50% dari total luasan semula. Apabila mangrove tidak dapat dipertahankan maka : abrasi pantai, pencemaran dari sungai ke laut, dan zona aquaculture pun akan terancam. Kedua, adanya intrusi air laut yang diakibatkan oleh kenaikan muka air laut serta land subsidence akibat penghisapan air tanah secara berlebihan. Ketiga, adalah hilangnya ekosistem terumbu karang yang merupakan tempat pemijahan (*breeding and nursery ground*) bagi perkembangan biakan ikan-ikan. Keempat, adalah ancaman dampak pemanasan global berupa gangguan terhadap kondisi sosial ekonomi kawasan, diantaranya adalah : a) jalan lintas Pantura dan KA di Pantura Jawa, Sumatra bagian timur. b) permukiman penduduk pada wilayah pantura Jawa, Sumatra bagian Timur, Kalimantan selatan, Sulawesi bagian barat daya dan beberapa spot pesisir di Papua. c) hilangnya sawah, payau, kolam ikan dan mangrove seluas 3,4 juta ha, sentra produksi pangan (4%) terancam alih fungsi lahan. d) penurunan produktivitas

sentra-sentra pangan, seperti DAS Citarum, Brantas, Sadang.

Isu berikutnya yang sangat serius adalah mengenai jumlah penduduk perkotaan sebagai wujud terjadinya fenomena urbanisasi akibat migrasi desa-kota. Data menunjukkan bahwa jumlah penduduk perkotaan di Indonesia menunjukkan perkembangan yang pesat dari 32,8 juta (22,3%) dari total penduduk nasional (1980) meningkat menjadi 55,4 juta (30,9%) dalam tahun 1990, menjadi 74 juta atau 37% (1998), menjadi 90 juta jiwa atau 44% (2002), dan diperkirakan akan mencapai 150 juta jiwa atau 60% dari total penduduk nasional (2015). Dengan laju pertumbuhan penduduk kota rata-rata 4,49% (1990-1995). Dengan kecenderungan urbanisasi yang terus meningkat, perhatian pada penataan ruang kawasan perkotaan perlu mendapat perhatian khusus, misalnya melalui penerapan zoning regulation, mekanisme insentif dan disinsentif dan sebagainya.

Perkembangan kawasan perkotaan yang membentuk pola linear yang dikenal dengan *ribbon developmnet*, seperti yang terjadi di pantai utara Jawa secara intensifpun mulai terjadi di pantai timur Sumatra. Konsentrasi perkembangan kawasan perkotaan yang memanjang pada kedua pulau utama tersebut telah menimbulkan kesenjangan antar wilayah yang cukup signifikan, serta inefisiensi pelayanan prasarana-sarana. Sebagai gambaran konsentrasi kegiatan ekonomi di Pantura Jawa mencapai 85%, jauh meninggalkan pantai selatan Jawa (15%). Hal inipun dicirikan dengan intensitas pergerakan orang dan barang yang sangat tinggi, seperti pada lintas Pantura dan lintas timur Sumatra.

Isu lain adalah menyangkut perkembangan kota-kota yang tidak terarah, cenderung membentuk konurbasi antara kota inti dengan kota-kota sekitarnya. Konurbasi dimaksud dicirikan dengan munculnya 9 kota metropolitan dengan penduduk di atas 1 juta jiwa (Jakarta, Surabaya, Bandung, Medan, Bekasi, Tangerang, Semarang, Palembang, Makasar). Disamping itu muncul pula 9 kota besar yakni Bandar Lampung, Malang, Padang, Samarinda, Pekanbaru, Banjarmasin, Solo, Yogyakarta, dan Denpasar. Konurbasi yang terjadi pada kota-kota tersebut menimbulkan berbagai permasalahan yang kompleks seperti kemiskinan perkotaan, pelayanan sarana dan prasarana kota, kemacetan alu-lintas, dan pencemaran lingkungan.

Pengembangan kota-kota pada kawasan perbatasan negara, baik yang berada di *mainland* maupun di pulau-pulau kecil sebagai pusat pertumbuhan wilayah dan beranda depan negara (*frontier region*) pada saat ini masih jauh dari harapan. Ketertinggalan, keterisolasian dan keterbatasan aksesibilitas, serta keterbatasan pelayanan merupakan kondisi yang tipikal terjadi.

Walaupun telah diatur melalui PP No69/1996 tentang pelaksanaan hak dan kewajiban serta bentuk dan tatacara peran serta masyarakat yang merupakan derivasi (turunan) dari UU No 24/1992 dan karenanya telah menjadi kepentingan umum, proses pelibatan masyarakat sebagai subyek utama dalam penataan ruang masih belum menemukan bentuk terbaiknya. Kondisi saat ini menunjukkan bahwa penyaluran hak-hak masyarakat dalam penataan ruang saja belum terjamin sepenuhnya, terlebih pelaksanaan kewajibannya masih jauh dari harapan. Persepsi yang beda mengenai hak dan kewajiban pada masyarakat

sringkali mengakibatkan konflik pemanfaatan ruang yang sulit dicarikan solusinya, tingginya biaya transaksi (*transaction cost*), dan kecenderungan merugikan kepentingan publik. Pelibatan masyarakat perlu dikembangkan berdasarkan konsensus yang disepakati bersama serta memperhatikan karakteristik sosial-budaya setempat.

PENATAAN RUANG DALAM ERA OTONOMI DAERAH

Dengan diberlakukannya UU Otonomi Daerah dan desentralisasi fiskal di tahun 2001, mulailah era baru dalam sistem pembangunan di daerah. Pada hakekatnya otonomi daerah mengandung makna yaitu diberikannya wewenang (*authoruty*) pada Pemerintah Daerah (Pemda) menurut kerangka perundang-undangan yang berlaku untuk mengatur kepentingan (*interest*) daerah masing-masing. Melalui kebijakan otonomi daerah ini, pemerintah pusat mendesentralisasikan sebagian besar kewenangannya pada Pemda.

Secara konseptual, desentralisasi dapat dibedakan atas 4 bentuk dengan turunan yang berbeda yakni 1) devolusi, yang merupakan penyerahan urusan fungsi-fungsi pemerintahan dari pusat ke Pemerintah Daerah hingga menjadi urusan rumah tangga daerah; 2) dekonsentrasi, yang merupakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah; 3) delegasi, yang merupakan penunjukkan oleh pemerintah pusat atau pemerintah atasan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dengan pertanggungjawaban kepada atasannya; 4) Privatisasi, yang merupakan pengalihan kewenangan dari pemerintah pusat kepada organisasi non pemerintah baik yang berorientasi profit maupun non profit. Lazimnya prinsip devolusi mengacu pada

desentralisasi politik, dekonsentrasi pada pengertian desentralisasi administrasi, dan delegasi maupun privatisasi sebagai tugas/*subcontracting*.

Berlakunya kebijakan ekonomi daerah melalui UU No 22/1999 berimplikasi pada biasanya hirarki dalam sistem perencanaan tata ruang wilayah. Dengan tidak adanya hirarki antara pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota, RTRW Nasional dan RTRW Propinsi yang sebelumnya sebelumnya menjadi pedoman bagi daerah tingkat bawahnya ps. 20 (3c) dan ps 21 (3d) UU24/1992 dapat menjadi tidak efektif karena daerah mempunyai kewenangan penuh dalam penataan ruang daerahnya. Dalam PP No 25/1999 bahkan disebutkan bahwa penyusun RTRWN berdasarkan tata ruang kabupaten/kota dan propinsi (pasal 2 butir 13 c). Sementara penyusun RTRWP harus berdasarkan kesepakatan antara propinsi dan kabupaten/kota (pasal 3 butir 12a). Meskipun pada satu sisi penataan ruang yang paling fundamental merupakan wewenang daerah, namun pada sisi lain RTRWP bukanlah mosaik dari kabupaten/kota.

Dalam konteks ini, konsen pemerintah pusat dalam bidang penataan ruang adalah untuk menjamin (a) tercapainya keseimbangan pemanfaatan ruang makro antara kawasan berfungsi lindung dan budidaya, antara kawasan perkotaan dan perdesaan, antara wilayah dan antar sektor; (b) tercapainya pemulihan daya dukung lingkungan untuk mencegah terjadinya bencana yang lebih besar dan menjamin keberlanjutan pembangunan; (c) terwujudnya keterpaduan dan kerjasama pembangunan lintas propinsi dan lintas sektor untuk optimasi dan sinergi struktur pemanfaatan ruang; (d) terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat (*basic needs*) akan pelayanan publik yang memadai.

Di sisi lain, menurut PP 25 Th 2000, kewenangan pusat dalam bidang tata ruang meliputi (a) Perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, serta (penetapan) pola dan struktur pemanfaatan ruang nasional. (b) Fasilitasi kerjasama atau penyelesaian masalah antar propinsi/daerah, misal melalui penyusun RTRW pulau atau RTRW kawasan Jabodetabek. (c) Pengaturan tata ruang perairan di luar 12 mil dan kriteria penataan per wilayah ekosistem daerah tangkapan air. (d) Penyiapan standar, kriteria dan fasilitasi kerjasama penataan ruang.

Berkenaan dengan hal tersebut, instrumen pengikat yang dapat digunakan sebagai acuan sekaligus alat keterpaduan dan kerjasama pembangunan antar daerah adalah melalui (a) Instrumen perundang-undangan yang mengikat. (b) Kebijakan-kebijakan yang jelas dan responsif sesuai dengan kebutuhan daerah. (c) Bantuan dan kompensasi dalam bentuk fiskal. (d) Penyediaan langsung prasarana berfungsi lintas wilayah dan tulang punggung (*backbone*) pengembangan wilayah. (e) Mendorong kemitraan secara vertikal dan horizontal yang bersifat kerjasama pengelolaan (*co-management*) dan kerjasama produksi (*co-production*)

KEBIJAKAN DAN STRATEGI PENYELENGGARAAN PENATAAN RUANG

Dalam merespon berbagai isu dan tantangan pembangunan yang aktual dalam era otonomi daerah, maka keberadaan visi penyelenggaraan penataan ruang yang tegas menjadi sangat penting. Dalam RAKERNAS-BKTRN di Surabaya yang lalu, Menko perekonomian selaku ketua BKTRN telah menjabarkan keywords yang menjadi jiwa daripada visi tata ruang ke depan. Adapaun keywords dimaksud adalah : 'integrasi tata ruang darat, laut, dan udara', '

pengelolaan pusat pertumbuhan baru', 'pengembangan kawasan perbatasan', 'pengendalian dalam pengelolaan tata ruang', dan 'peningkatan aspek pertahanan dan keamanan dalam penataan ruang' demi keutuhan NKRI.

Adalah menjadi tugas Ditjen penataan ruang/ Ditkimpraswil untuk menjabarkan jiwa dan dari visi tata ruang ke depan tersebut ke dalam bentuk kebijakan dan strategi penyelenggaraan penataan ruang. Selain itu perunusan kebijakan dan strategi tersebut tidak dapat pula dilepaskan dari 2 pokok kesepakatan yang dicapai dalam RAKERNAS-BKTRN, yaitu Pengaturan penataan ruang nasional dan penguatan peran daerah dalam penataan ruang. Berpijak pada jiwa dan pada visi tata ruang ke depan dan kesepakatan RAKERNAS-BKTRN tersebut, maka telah dihasilkan rumusan kebijakan dan strategi pokok penataan ruang tahun 2004 dan pasca 2004 yakni (a) Memfungsikan kembali (revitalisasi) penataan ruang yang mamapu menangani agenda-agenda aktual, terbuka, akuntabel dan mengaktifkan peran masyarakat. (b) Memantapkan RTRWN sebagai acuan pengembangan wilayah, yang ditempuh melalui (1) operasionalisasi RTRWN (melalui RTRW pulau, Propinsi, Kabupaten/Kota) sebagai produk yang mengintegrasikan rencana pemanfaatan ruang darat, laut dan pesisir, serta udara. (2) koordinasi lintas sektor dan lintas daerah. (3) pengembangan sistem penataan ruang. Dalam kaitan ini RTRWN diharapkan dapat menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem perencanaan pembangunan nasional dan menjadi landasan dalam penyusunan program pembangunan lima tahun. RTRWN juga digunakan sebagai acuan dalam pengembangan sistem kot-kota yang efisien, sesuai dengan fungsi-fungsi yang ditetapkan. (c) Meningkatkan pembinaan pengelolaan KAPET (sebagai pusat pertumbuhan baru) dan kawasan tertentu (sebagai

kawasan yang memiliki nilai strategis nasional, seperti kawasan perbatasan negara, kawasan kritis lingkungan, kawasan metropolitan, dsb). Keduanya ditampung melalui upaya fasilitasi yang konsisten dan sistematis. (d) Meningkatkan kapasitas penyelenggaraan penataan ruang di daerah dalam rangka mempercepat pelaksanaan otonomi daerah. Adapun upaya yang ditempuh adalah melalui: (1) penyelenggaraan Bimtek penyusun dan evaluasi RTRW propinsi, kabupaten/kota. (2) penciptaan iklim yang mendorong tumbuhnya kemitraan dan peran serta masyarakat dalam penataan ruang. (3) peningkatan kepastian hukum dan transparansi dalam penataan ruang. (4) penyusunan norma, standar, pedoman, dan manual (NSPM). (e) Kertkaitan dengan kebijakan dan strategi untuk meningkatkan kapasitas penyelenggaraan penataan ruang di daerah, maka langkah strategis yang menjadi penting adalah : 1) memperkuat peran gubernur dalam penyelenggaraan penataan ruang, khususnya untuk memfasilitasi kerjasama penataan ruang antar daerah dan mengendalikan pembangunan (pemanfaatan ruang) secara lebih efektif. 2) memberdayakan tim koordinasi penataan ruang daerah (TKPRD), baik pada tingkat propinsi, kabupaten atau kota, dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi koordinasi, inisiasi, supervisi, dan mediasi (*conflict resolution body*).

PENUTUP

Beberapa kesimpulan yang penting untuk dikemukakan berdasarkan uraian di atas adalah dalam era otonomi daerah dewasa ini penataan ruang memiliki peran penting dalam menjawab berbagai isu dan tantangan nyata dalam pembangunan, seperti konflik pemanfaatan ruang lintas sektor dan lintas wilayah, degradasi kualitas lingkungan, kesenjangan tingkat

perkembangan antar wilayah serta kawasan, serta lemahnya koordinasi dan pengendalian pembangunan. Penataan ruang merupakan instrumen legal untuk mewujudkan tujuan dan sasaran pengembangan wilayah melalui pemanfaatan sumberdaya secara efektif, efisien, dan terpadu sekaligus mewujudkan ruang yang berkualitas. Dengan memanfaatkan berbagai teori dan konsep pengembangan wilayah penataan ruang merupakan instrumen yang digunakan untuk memahami interaksi 4 unsur utama pembentuk ruang yakni : sumberdaya alam-manusia-sumberdaya buatan-dan sistem aktivitasnya, secara komprehensif. Penataan ruang merupakan instrumen untuk mengkaji keterkaitan antar fenomena tersebut serta untuk merumuskan tujuan dan strategi pengembangan wilayah terpadu sebagai landasan pengembangan kebijakan pembangunan sektoral dan daerah, termasuk sebagai landasan pengembangan sistem perkotaan yang efisien sesuai dengan fungsi-fungsi yang telah ditetapkan. Dalam perkembangannya, kini penataan ruang memiliki peran yang strategis dalam konteks pembangunan nasional karena diarahkan sebagai landasan untuk mempertahankan integritas wilayah NKRI. Untuk mendukung peran tersebut secara efektif dan konsisten maka penyelenggaraan penataan ruang akan berpijak pada 2 pokok yakni : 1) pengaturan penataan ruang nasional khususnya melalui percepatan penyelesaian review PP47/1997 tentang RTRWN dan alat operasionalisasinya. 2) penguatan peran daerah dalam penataan ruang, khususnya melalui penguatan peran gubernur dalam pengendalian pemanfaatan ruang, peningkatan kerjasama antar daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang serta penguatan kelembagaan penataan ruang di daerah (TKPRD).

DAFTAR RUJUKAN

- Budhy Tjahjati.S. *Pembangunan Perkotaan dengan Pendekatan Penataan Ruang: Implikasi dan Prospeknya, sumbangan tulisan untuk sejarah tata ruang Indonesia 1950-2000*, Ditkimtaru, Jakarta.
- Purnomosidhi HS. 1981. *Konsepsi Dasar Pengembangan Wilayah di Indosensia*. DPU, Jakarta.
- Sjarifuddin Akil. *Tujuan Umum Pengembangan Wilayah dan Penataan Ruang. Draft 3*. Bapenas , Jakarta
- Roslan Zaris. *Strategi Nasional Pengembangan Perkotaan (SNPP)*. Sumbangan tulisan untuk sejarah tata ruang untuk Indonesia.
- Robinson Tarigan. *Perencanaan Pembangunan Wilayah*. PT Bumi Aksara, Jakarta
- Walter Isard. 1960. *Methods of Region Analisis-An Introduction to Regional Science*. New York. Massachusetts institute of technology and wiley.