

1

## PENDAHULUAN

### LATAR BELAKANG

Sejumlah ahli dan praktisi senior penataan ruang telah lama berniat menuliskan sejarah penataan ruang di Indonesia. Niat itu akhirnya terwujud atas dukungan Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah (Kimpraswil) yang memang mempunyai tugas dan fungsi pokok dalam penataan ruang. Selain itu, juga diperoleh dukungan kerja sama dan pendanaan dari Kementerian Perumahan, Penataan Ruang dan Lingkungan (MVRM) Belanda. Penelitian dimulai setelah penandatanganan kerja sama antara Departemen Kimpraswil (diwakili Direktur Jenderal Penataan Ruang) dan wakil dari *Ministrie van Volkshuisvesting, Ruisjmtelijke Ordening and Milieu Beheer* (MVRM) Belanda pada tanggal 6 Maret 2002.

Sejak awal disadari, bahwa penulisan sejarah penataan ruang di Indonesia bukanlah hal mudah, terlebih jika dituntut memenuhi persyaratan penelitian sejarah. Meski demikian, para pemrakarsa sepakat untuk segera saja memulainya dengan segala keterbatasan yang ada. Kelangkaan bahan pustaka dirasakan sebagai keterbatasan utama. Di samping itu, juga banyak pelaku dan saksi sejarah yang sudah tidak ada atau tidak diketahui keberadaannya.

Untunglah masih cukup banyak pelaku dan saksi sejarah yang kiranya mewakili suatu spektrum pengetahuan yang diperlukan untuk penulisan sejarah penataan ruang di Indonesia, terutama setelah memasuki Orde Baru, setelah 1968. Sejak saat itu, sejumlah ahli penataan ruang atau planologi telah dihasilkan oleh pelbagai perguruan tinggi dari dalam negeri, terutama ITB, maupun dari luar negeri. Sebagian dari mereka berkiprah di birokrasi pemerintahan pusat dan daerah, sebagian lainnya bergelut di konsultan. Selama tiga puluh tahun lebih, mereka ikut menggoreskan sejarah penataan ruang di Indonesia.

Kerjasama yang terjalin dengan MVRM Belanda dirasakan penting dan sangat bermanfaat, karena sebagian bahan pustaka

mengenai sejarah penataan ruang Indonesia tertinggal dan tersimpan di negeri itu. Demikian pula beberapa nara sumber dan peneliti muda yang bersemangat untuk mempelajari sejarah penataan ruang Indonesia. Terlepas dari segi positif dan negatifnya, terdapat kaitan yang erat antara penataan ruang Indonesia dengan latar belakang masa kolonial.

Perbincangan mengenai sejarah penataan ruang perlu memperhatikan arti 'sejarah' sebelum membahas mengenai fokusnya yaitu 'penataan ruang'. Sejarah merupakan ilmu yang melihat masa lampau sebagai suatu rekaman pelajaran agar dapat melangkah ke masa depan secara lebih arif. Beberapa sifat khas ilmu sejarah dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Sejarah merupakan rekonstruksi masa lalu, berupa penyusunan peristiwa-peristiwa penting secara berurutan sesuai dengan urutan peristiwanya, sehingga merupakan uraian yang mudah diikuti.
2. Setiap peristiwa harus dapat dibuktikan satu per satu bahwa benar-benar pernah terjadi.
3. Sedapatnya peristiwa tersebut diuraikan mengenai apa yang terjadi, kapan terjadinya, bagaimana terjadinya, mengapa terjadi dan siapa yang memainkan peranan dalam setiap peristiwa. Oleh karena selalu ada siapa yang melatarbelakanginya, ilmu sejarah termasuk dalam 'ilmu humaniora', meskipun tidak selalu sumber atau orang yang terlibat dalam peristiwa tersebut harus disebutkan.
4. Sejarah dapat dibagi dalam periode-periode atau episode-episode yang mempunyai karakteristik masing-masing.
5. Penyajian peristiwa-peristiwa dengan perkembangannya disajikan secara kronologis.
6. Sejarah menunjukkan adanya perkembangan atau perubahan kejadian.
7. Suatu pendapat dapat saja merupakan fakta sejarah apabila didukung oleh faktor-faktor sejarah.

Penulisan sejarah bermakna sebagai pengakuan dan penghargaan kepada para pelaku yang telah merintis dan berprakarsa dalam mengembangkan penataan ruang di Indonesia. Selain itu, juga menjadi bahan pembelajaran bagi generasi penerus

agar tidak mengulang kesalahan masa lampau. Sejarah selalu menunjukkan kaitan antar peristiwa dalam kurun waktu berbeda, sehingga kecenderungan perilaku suatu bangsa atau suatu kelompok masyarakat dapat dicermati.

Sejarah juga mengungkapkan kaitan antar dimensi dalam suatu tatanan dan dinamika masyarakat pada kurun waktu tertentu. Misalnya, perkembangan politik dan pemerintahan tentu berpengaruh terhadap penataan ruang, demikian pula kebijakan pembangunan sosial dan ekonomi. Dengan demikian, dalam tataran tertentu, sejarah mengisyaratkan pula indikasi kecenderungan pada masa mendatang berdasarkan rangkaian peristiwa masa lampau. Dalam sejarah dapat pula dipelajari, bahwa kecenderungan tidak selalu linier, kerap mengalami deviasi, distorsi bahkan gejolak yang memerlukan tinjauan dan kajian perspektif baru.

### **MAKSUD DAN TUJUAN**

Di dalam UU No. 24/1992 tentang “Penataan Ruang”, tata ruang didefinisikan sebagai wujud struktur suatu pemanfaatan ruang yang direncanakan maupun tanpa perencanaan. Ada pun penataan ruang meliputi proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian dalam pemanfaatan ruang. Dalam tulisan ini ditelusuri pelbagai teori dan praktek yang berkembang dan memberikan warna spesifik dalam penataan ruang Indonesia. Perlu disadari, proses penataan ruang yang menghasilkan tata ruang negara, propinsi serta kota dan desa dipengaruhi sejarah serta keadaan politik, pemerintahan, ekonomi, sosial dan lingkungan hidup setempat yang tentu berbeda dengan negara, masyarakat dan bangsa lain.

Selanjutnya dalam Undang-undang tersebut ditekankan pentingnya peran serta masyarakat. Untuk membangkitkan peran serta, tentu masyarakat perlu memiliki wawasan yang memadai. Penulisan buku ini bertujuan untuk menyajikan dan memasyarakatkan sejarah penataan ruang Indonesia, guna meluaskan wawasan ketataruangan. Selain itu, para pelaku yang akan menentukan sejarah penataan ruang di masa mendatang diharapkan terdorong untuk menyadari pentingnya peran mereka sebagai saksi sejarah. Dengan demikian, penulisan sejarah penataan ruang dapat terselenggara secara berkesinambungan.

## PENDEKATAN DAN METODOLOGI

Penulisan sejarah penataan ruang Indonesia menerapkan pendekatan bersifat praktis, tidak terlalu ilmiah. Namun demikian, bukan berarti mengabaikan kriteria keilmiah penulisan sejarah. Dalam hal ini, para penulis adalah pelaku dan saksi sejarah, sehingga tulisan yang disajikan dapat berlaku sebagai sumber keterangan yang tidak memerlukan verifikasi informasi berlebihan.

Sejarah penataan ruang yang disajikan dalam buku ini mulai dari masa pendudukan Belanda hingga saat ini. Hanya saja, merujuk pada keberadaan referensi serta pelaku dan saksi sejarah yang dapat menuliskan pengalaman dan pengamatannya, penulisan difokuskan sejak masa orde baru, sekitar tahun 1969. Ada pun babak penulisannya terbagi menjadi:

- Masa kolonial sampai 1950-an,
- Era 1950-an sampai masa awal orde baru (1969),
- Selama masa orde baru (1969-1998),
- Selama masa reformasi (1998 sampai sekarang).

Para penulis buku ini menyadari perlunya pembagian kurun waktu di atas. Hanya saja, dalam penulisan bagian sejarah yang diamatinya, bergantung pada “kapan dimulai dan berakhir” perkembangan bagian sejarah yang ditulis. Jadi, dalam hal ini, tidak selalu tepat sesuai penggalan kurun waktu tersebut. Namun para pembaca buku ini akan merasakan, bahwa setiap penulis berupaya mengenali ciri-ciri perkembangan bagian sejarah penataan ruang dalam setiap kurun waktu yang telah disepakati menjadi tonggak sejarah.

Lebih lanjut, penulisan diawali dengan menetapkan struktur dari kegiatan penelitian untuk menjabarkan rangkaian bab yang ditulis. Dalam penjabaran bab diupayakan mencakup beberapa hal berikut:

- Perkembangan sejarah sebelum dan sesudah tahun 1950;
- Perkembangan sumber daya manusia, kelembagaan, perundangan, keterkaitan dengan pembangunan perkotaan dan wilayah serta beberapa kasus daerah (propinsi, kota dan kabupaten);

- Perkembangan asosiasi profesi maupun teori dan praktek penataan ruang.

Penulis buku ini dihimpun dari kalangan akademisi, birokrat pemerintahan pusat dan daerah, asosiasi profesi, pengamat serta konsultan. Seyogyanya, lebih banyak penulis akan lebih mendekati kenyataan sejarah yang berkembang. Hanya saja, mengingat berbagai keterbatasan, tentu tidak semua pihak yang berkompeten dapat dihimpun dalam penulisan buku ini. Oleh karenanya, jika masih terdapat kekurangan dalam sajian buku ini, kiranya dapat disikapi kritis guna penyempurnaan lebih lanjut. Meski demikian, sajian buku ini diharapkan mewakili selengkapny ciri dan babakan sejarah yang ditulis.

Terlepas dari semua itu, penulisan sejarah ini memperoleh sumbangan tulisan dari seorang peneliti muda yang sedang menulis disertasi doktoral (Ph.D) yang berkaitan dengan penataan ruang di Indonesia. Tulisannya membantu memberikan latar belakang sejarah masa kolonial dengan memanfaatkan pustaka yang ditemukan di Belanda. Selain itu, Ketua Tim Redaksi buku ini juga salah seorang saksi sejarah yang terlibat dalam penataan ruang sejak sebelum dan pada awal masa kemerdekaan Republik Indonesia, sehingga dapat menuliskan kesaksian terutama untuk kurun waktu pra-1950.

#### **SISTEMATIKA PENYAJIAN**

Sejarah Penataan Ruang Indonesia tahun 1950-2000 disajikan dalam sepuluh bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut.

- Bab 1

Sebagai pendahuluan dari buku ini, memaparkan suatu pengantar metodologis untuk memahami keseluruhan isi buku.

- Bab 2

Ada dua tulisan yang disajikan di bab ini. Pertama, sebuah tulisan yang merupakan sumbangan MVRUM Belanda berupa rangkuman hasil penelitian disertasi doktoral Pauline van Roosmalen; selanjutnya Soefaat, selaku Ketua Tim Redaksi yang juga salah seorang saksi sejarah senior, memaparkan perkembangan penataan ruang sebelum tahun 1950.

- Bab 3

Serangkaian tulisan tentang perkembangan pendidikan penataan ruang disajikan di bab ini. Para penulis terdiri atas Waworoentoe sebagai pelopor pengelola pendidikan planologi ITB, Soefaat sebagai salah seorang perintis pendidikan planologi di ITB, IF. Poernomosidhi sebagai salah seorang perintis pendidikan planologi di luar ITB dan Budisantoso beserta Suroptokusumowinoto sebagai penyelenggara pendidikan dan pelatihan fungsional di Departemen Pekerjaan Umum serta Siti Sutriah meninjau dari aspek perempuan;

- Bab 4

Perkembangan kelembagaan penataan ruang, terutama di tingkat pusat, disajikan di bab ini, mulai dari Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Kimpraswil, Departemen Dalam Negeri, Bappenas hingga Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup. Untuk melengkapi paparan dari segi kelembagaan, juga disajikan tulisan dari para praktisi konsultan dalam dan luar negeri; Penyumbang tulisan dalam bab ini antara lain, Soefaat, Renyansih, Arie Djoekardi dan Isa Karmisa, Syarif Puradimadja, Sudjana Royat, dan Hendropranoto.

- Bab 5

Pada bab ini disajikan tulisan tentang peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penataan ruang. Secara khusus, Renyansih yang selama karirnya banyak terlibat dalam menyiapkan perundang-undangan penataan ruang termasuk proses penyiapan UU Penataan Ruang No.24/1992, juga mengulas pengaruh dan kaitannya terhadap pelaksanaan otonomi daerah; Untuk kelengkapannya Tubagus Haedar Ali menulis juga tentang makna penggunaan tanah menurut Undang-undang yang dikaitkan dengan perkembangan penataan ruang.

- Bab 6

Bab ini menyajikan serangkaian tulisan tentang perkembangan penataan ruang dari sisi pembangunan perkotaan. Penjelasan diawali dengan pendekatan aspek masyarakat, pendekatan ruang beserta implikasi dan prospeknya, perumahan dan penataan ruang. Selanjutnya, dibahas juga strategi pengembangan perkotaan, dan dimensi sumber daya air, serta yang tidak kalah pentingnya adalah sejarah Jabotabek.

Penulis bab ini antara lain Eko Budihardjo, Suyono, Budhy Tjahjati Soegijoko, Roslan Zaris, Hendropranoto.

▪ Bab 7

Pada bab ini disajikan pula perkembangan penataan ruang dari sisi pembangunan wilayah, Secara khusus dibahas dari sisi sektoral seperti transportasi, lingkungan hidup, wilayah sungai. Sayangnya, untuk sektor ekonomi hanya dapat menyajikan pariwisata, sedangkan penulis untuk sektor lainnya tidak berhasil dihimpun. Demikian pula penulis untuk sektor sosial, seperti pendidikan, kesehatan, peribadatan dan lainnya. Namun, pada bab ini, disajikan tinjauan penataan ruang dari segi arsitektur perkotaan, aspek globalisasi dan kasus-kasus khusus seperti Bogor-Puncak-Cianjur (Jawa Barat).

Para penulis dalam bab ini adalah Syarifuddin Akil, Ruchyat Deni Dj., Suwardjoko Warpani, Roestam Syarief, Nellie Tindas, Tommy Firman, dan Myra P. Gunawan.

▪ Bab 8

Perkembangan sejarah penataan ruang dari segi pembangunan wilayah di sejumlah daerah (propinsi, kota dan kabupaten) disajikan dalam bab ini untuk mewakili daerah. Tulisan disajikan para ahli penataan ruang yang berkecimpung di daerah, seperti Karnold Pohan, Umar Mansyur, I Nengah Suarca, Hasbullah Fudail, Erijanto dan Wijanarka ;

▪ Bab 9

Penulisan sejarah penataan ruang belum lengkap tanpa menyajikan perkembangan asosiasi profesi di dalam negeri maupun internasional. Abdul Salim Alam sebagai seorang pengurus dan tokoh Ikatan Ahli Perancang (IAP) menuliskan sejarah IAP, sedangkan Suyono melengkapi dengan pengalaman Indonesia mengikuti pelbagai asosiasi penataan ruang internasional;

▪ Bab 10

Bab ini menyajikan pengamatan terhadap perkembangan teori dan praktek dalam penataan ruang. Hendropranoto Suselo menulis aspek interdisiplin dari penataan ruang, dan mengulas konsep pemikiran tentang penataan ruang menurut alm. Sutami dan alm. Poernomosidi serta Radinal Mochtar. Selain itu, Dimjati menulis tentang aspek geografi, Lina Marlia mengupas

aspek ekonomi, dan teori ekistics diulas oleh Haryo Winarso. Ada pun Soefaat menambahkan dengan sejarah penyusunan Kamus Tata Ruang di Indonesia;

- Bab 11

Kesimpulan seluruh paparan sejarah disimpulkan di bab ini sebagai penutup.