

7.2

PENDEKATAN PERENCANAAN PENGEMBANGAN WILAYAH DI INDONESIA

Oleh *Ruchyat Deni Dj.*

LATAR BELAKANG

Pengembangan wilayah merupakan upaya mendorong perkembangan wilayah melalui pendekatan komprehensif mencakup aspek fisik, ekonomi dan sosial (Misra R.P, Regional Development, tahun 1982). Dalam perkembangannya di Indonesia, berbagai pendekatan telah diterapkan. Pada dasarnya, perkembangan pendekatan pengembangan wilayah ditujukan untuk mengefisienkan pembangunan berdasarkan evaluasi pelaksanaan pendekatan sebelumnya serta disesuaikan tuntutan dalam kurun waktu tertentu.

Pengembangan wilayah adalah harmonisasi perkembangan wilayah. Banyak cara dapat diterapkan, mulai dari konsep pengembangan sektoral, *basic needs approach* sampai penataan ruang (pengaturan ruang secara terpadu melalui proses pemanfaatan sumber daya alam secara sinergi dengan pengembangan sumber daya manusia dan lingkungan hidup untuk mencapai pembangunan berkelanjutan). Jadi, penataan ruang merupakan alat untuk mengembangkan wilayah. Oleh karenanya, pemaparan konsepsi penataan ruang berada dalam konteks pengembangan wilayah. Secara diagramatis, pengembangan wilayah dapat digambarkan sebagai berikut:



Tulisan ini berupaya untuk memaparkan perkembangan pendekatan pengembangan wilayah berdasarkan pengalaman penulis selama berkiprah di Departemen Pekerjaan Umum (sekarang Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah). Sebagai Departemen yang cukup tua dalam melaksanakan pembinaan penataan ruang dan pengembangan wilayah, departemen ini telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap perumusan pendekatan pengembangan wilayah dan mengimplementasikannya ke dalam sistem pembangunan di Indonesia.

Dalam pembahasannya pendekatan pengembangan wilayah di Indonesia dibagi dalam periode tahun 1960-an, 1970-an, 1980-an, 1990-an dan 2000-an. Untuk periode tahun 1960-an dan 1970-an, paparan hanya sekilas, mengingat keterbatasan untuk mengidentifikasi pendekatan yang ada pada masa itu. Paparan ini diharapkan dapat menjadi pembelajaran guna lebih mengefisienkan pembangunan di Indonesia masa mendatang.

PENDEKATAN PERIODE 1960-AN

(1) Pendekatan dan Prakteknya

Pada kurun waktu ini, pendekatan pembangunan yang dilakukan masih bersifat parsial dan sektoral. Sebagai negara yang baru belajar membangun, pendekatan pembangunan yang diterapkan masih terbatas dan dipengaruhi pendekatan pembangunan masa sebelumnya. Titik berat pelaksanaan pengembangan wilayah terfokus pada kawasan perkotaan, sedangkan perdesaan belum mendapat perhatian serius.

Dikotomi antara pengembangan perkotaan dan perdesaan mengakibatkan *primacy* kota (ditandai *primacy index* di atas 2.0 untuk kota besar dan di atas 3.0 untuk metropolitan). Di samping itu, kesenjangan pembangunan ekonomi dan demografi kian melebar. Hal ini dapat dimengerti, karena kawasan perkotaan menjadi magnet yang menarik untuk kegiatan investasi dan penduduk tertarik ke kawasan perkotaan.

(2) Evaluasi Praktek Pelaksanaan

Pendekatan pengembangan wilayah yang memisahkan antara pengembangan perkotaan dan perdesaan terbukti kontraproduktif terhadap pembangunan keseluruhan. Memang terjadi peningkatan kegiatan ekonomi di perkotaan, tetapi di sisi lain mengakibatkan penurunan mutu lingkungan. Di samping itu, perdesaan yang kurang diperhatikan mengakibatkan produktivitasnya menurun. Hal ini mengakibatkan beban perkotaan meningkat akibat migrasi masuk kota meningkat dan *supply* produksi pertanian dari perdesaan menurun.

PENDEKATAN PERIODE 1970-AN

(1) Awal tahun 1970-an

Pengembangan wilayah mulai dipandang sebagai solusi guna mempercepat pembangunan wilayah. Meski demikian, praktek yang dilakukan masih bersifat sektoral berdasarkan kepentingan sektor masing-masing. Pelaksanaan pembangunan dengan tinjauan

kewilayahan terlihat dari penerapan ekonomi geografi (*geographical economic*), seperti teori lokasi, teori *resources endowment* dan teori pusat pertumbuhan (*growth pole*) (Weber, 1950).

Berdasarkan teori tersebut, sektor-sektor mulai menyusun kebijakan pengembangannya dalam rangka pengembangan wilayah, sebagai berikut:

1. Sektor pertanian menerapkan pengembangan wilayah dengan menganut pembagian unit lahan berdasarkan kesesuaian lahan bagi kegiatan pertanian;
2. Sektor pertanahan menerapkan perencanaan tata guna tanah berdasarkan penilaian kondisi dan potensi lahan;
3. Sektor kehutanan memperkenalkan status/fungsi hutan melalui kriteria jenis tanah, kemiringan dan curah hujan/iklim;
4. Sektor pariwisata mengembangkan kawasan wisata melalui penetapan Wilayah Tujuan Wisata (WTW) dan Daerah Tujuan Wisata (DTW);
5. Departemen transmigrasi menetapkan perwilayahan yang dikenal dengan Wilayah Pengembangan Parsial (WPP), Satuan Kawasan Pemukiman (SKP) dan Satuan Permukiman;
6. Praktek yang dilakukan setiap sektor pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan optimasi penggunaan ruang dan wilayah, sehingga produktivitas yang optimum dapat tercapai dan diasumsikan terjadi efek tetesan ke bawah (*trickle down effects*).

(2) Pertengahan 1970-an

Koreksi terhadap pendekatan mulai dilakukan, mengingat pendekatan pengembangan wilayah yang diterapkan bersifat sektoral. Selain itu, asumsi pengembangan pusat pertumbuhan akan menetes ke wilayah sekitarnya, terbukti kurang berjalan. Kenyataannya, pusat pertumbuhan “menghisap” wilayah sekitarnya. Pusat-pusat yang sudah berkembang cenderung menjadi metropolitan atau *megacity*.

Dalam konteks itu, pendekatan ekonomi kesejahteraan (*welfare economic*) dengan prinsip *pareto optimum* yaitu pembangunan di suatu tempat tidak boleh mengurangi kemajuan di tempat lain, mulai jadi pegangan. Dalam mewujudkan prinsip *pareto*

optimum, alat analisis seperti *backward-forward linkages*, *urban-rural linkages*, *shift-share analysis*, *input-output*, *Gini coefficient*, *economic threshold* dan sebagainya, mulai diperkenalkan.

Departemen Pekerjaan Umum menerapkan pendekatan tersebut melalui:

1. Sistem pengembangan infrastruktur dalam pengembangan sentra-sentra produksi (Sutami, 1973), berupa pembangunan waduk, jaringan irigasi, pengembangan rawa, lahan pasang surut dan sebagainya, ditujukan mendorong intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian;
2. Pendekatan Satuan Wilayah Pengembangan (SWP) (Poernomosidhi Hadjisarosa, 1976) di mana unit produksi dengan wilayah pasarnya (SWP) dihubungkan dengan sarana perhubungan. Unit produksi berkedudukan sebagai pusat wilayah pasar (*urban center*) dan hubungan antarpusat urban selanjutnya membentuk hirarki perkotaan nasional (*system of the cities*) (Ruchyat Deni Dj., 2002);
3. Penyempurnaan pendekatan, melalui koordinasi antardaerah dan sinkronisasi program pembangunan. Mengingat pelaksanaan pembangunan dilakukan daerah, koordinasi antardaerah dalam sistem perwilayahan nasional menjadi penting (Hariri Hardy, 1974).

(3) Evaluasi Praktek Pelaksanaan

Dalam prakteknya, perumusan program pengembangan wilayah masih didominasi oleh program pusat (sentralistis) dan sektoral, karena pelaksanaan asas desentralisasi dan integrasi masih dikalahkan asas dekonsentrasi masing-masing sektor. Sementara itu, program daerah belum mencerminkan aspirasi masyarakat karena tindak pelibatan masyarakat masih semu (*artificial*).

Meski pada akhir periode ini muncul kegiatan untuk melibatkan daerah dan masyarakat, tetapi praktek yang dilaksanakan masih merupakan kegiatan pusat yang dititipkan ke daerah seperti proyek konsolidasi lahan, *Kampoong Improvement Project* (KIP), UDKP dan lain-lain.

PENDEKATAN PERIODE TAHUN 1980-AN

(1) Awal tahun 1980-an

Periode awal tahun 1980-an ditandai dengan perumusan Strategi Nasional Pembangunan Perkotaan (NUDS, 1982) yang masih menggunakan konsep kutub pertumbuhan (*growth pole*) dalam proses pembangunannya. Hal ini terlihat dari klasifikasi kota berdasarkan besaran penduduk menjadi metropolitan, kota besar, kota sedang, dan kota kecil. Juga berdasarkan fungsi pelayanan yang diklasifikasikan dalam *national development center* (NDC), *interregional development center* (IRDC) dan *local service center* (LSC).

Pada periode ini, sebenarnya telah diperkenalkan pendekatan pembangunan (pada tahap pelaksanaan), yaitu Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P3KT). Sayangnya, P3KT tidak dikaitkan dengan konsepsi pengembangan wilayah, kecuali dalam pemilihan kota prioritasnya. Pada dasarnya, P3KT merupakan alat implementasi rencana tata ruang kota secara individual. Alat agar kota berkembang sesuai tata ruang kota melalui program pembangunan prasarana kota terpadu. P3KT tidak terkait dalam struktur makro sistem kota-kota, tidak ada hubungan timbal balik dengan kota utama (primer) dan kota-desa secara hierarkis dan sistematis. Padahal, dalam pertumbuhannya, kota harus berinteraksi, mustahil individual.

Pada periode ini, juga dikenalkan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), ditandai pemberlakuan UU No.4/1982 tentang "Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup", Keppres No. 32/1990 tentang "Kriteria dan Pola Pengelolaan Kawasan Lindung" dan beberapa peraturan mengenai analisis dampak lingkungan.

Selain itu, mulai dikenalkan pendekatan wilayah fungsional yang merupakan kesatuan ekosistem (*ecological system*) untuk pengelolaan sungai dan pengairan. Hal ini terlihat dari pengembangan Satuan Wilayah Sungai (SWS) dan Daerah Pengaliran Sungai (DPS) sebagai wilayah unit pengembangan dan manajemen sumber daya air. Dalam konteks pengelolaan SWS dan

DPS dikenalkan konsep manajemen sungai (*River Management*): “satu sungai satu rencana dan satu manajemen”.

(2) Pertengahan tahun 1980-an

Sebagai kritik terhadap sistem pemerintahan sentralistik yang mengakibatkan ketidakefisienan pembangunan, mulai dikenalkan desentralisasi perencanaan. Untuk mendukung proses ini, Departemen Pekerjaan Umum menetapkan peraturan perundangan, yaitu PP No. 14/1987 tentang “Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang ke-PU-an kepada Daerah”, termasuk penyerahan urusan rencana tata ruang yang merupakan bagian bidang Cipta Karya.

Implikasinya, perlu pemberdayaan daerah di bidang perencanaan. Kegiatan yang dikerjakan, antara lain, pembentukan unit perencanaan di daerah, penyusunan NSPM dan pedoman teknis penataan ruang serta sosialisasi produk hukum terkait. Untuk mengurangi penataan ruang yang terlalu normatif, tertutup, *supply driven* atau hanya menampung visi perencana, dikenalkan pendekatan dinamis, partisipatif dan tanggap terhadap dinamika masyarakat serta melibatkan kepentingan *stakeholders*, didukung pengembangan sistem informasi penataan ruang dan sistem informasi geografis. Untuk melengkapi pendekatan sektoral, rencana tata ruang ditegaskan dalam dokumen rencana pembangunan (Buku Repelita IV dan V).

(3) Evaluasi Praktek Pelaksanaan

Dalam prakteknya, ada beberapa kelemahan dalam menerapkan pendekatan itu. Penyusunan P3KT sebagai implemtasi Strategi Nasional Pembangunan Perkotaan (NUDS) kerap hanya mencakup prasarana keciptakaryaan dan seolah terlepas dari pembangunan prasarana perkotaan lain, tidak terkait dalam sistem pengembangan wilayah terpadu. Hal ini barangkali menjadi kelemahan konsep P3KT.

Dalam penerapan pendekatan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*), muncul kesulitan mengintegrasikan pendekatan pembangunan berdasarkan wilayah administrasi dan wilayah fungsional. Program masih bersifat sektoral

dan daerah. Selain itu, kebijakan untuk melaksanakan pendekatan ini masih bersifat makro dan normatif sehingga sulit dilaksanakan.

PENDEKATAN PERIODE TAHUN 1990-AN

(1) Awal tahun 1990-an

Kebijakan pembangunan nasional awal tahun 1990-an menekankan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan, peningkatan desentralisasi, peranserta masyarakat dan dunia usaha dalam pembangunan, pengembangan kawasan strategis dan pembangunan berkelanjutan yang dilandasi Agenda-21 Rio de Janeiro. Kebijakan tersebut antara lain dilaksanakan melalui peberlakuan PP No. 45/1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan UU No. 24/1992 tentang Penataan Ruang.

Pendekatan wilayah dalam perencanaan tata ruang wilayah mengalami pendalaman dan perluasan cakupan. Dalam prosesnya, penataan ruang melakukan tinjauan komprehensif tentang wilayah, seperti penduduk, sumber daya alam, sumber daya buatan, sosial, ekonomi, fisik, serta merumuskan tujuan, sasaran dan target pengembangan wilayah. Analisisnya menggunakan model dari berbagai disiplin ilmu.

Hasil kegiatan dituangkan dalam *spatial plan* atau rencana tata ruang. Menurut undang-undang tersebut, penataan ruang adalah alat untuk menciptakan keseimbangan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan serta menjamin kegiatan ekonomi masyarakat dan wilayah. Dengan kata lain, penataan ruang adalah alat untuk menjamin pengentasan kemiskinan (berorientasi kepada masyarakat banyak) serta merupakan arahan kebijakan dan strategi spasial untuk keterpaduan program lintas sektor dan lintas wilayah.

Pada periode ini dikenal hirarki Sistem Perencanaan Tata Ruang, yaitu:

1. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) yang merupakan strategi dan arahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang wilayah nasional, disusun pemerintah pusat dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP);
2. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) yang merupakan penjabaran strategi dan arahan kebijaksanaan

- pemanfaatan ruang wilayah nasional dalam strategi dan struktur pemanfaatan ruang wilayah provinsi, disusun pemerintah provinsi dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda);
3. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRW Kabupaten/Kota) yang merupakan penjabaran Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dalam strategi dan struktur pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota, disusun pemerintah kabupaten/kota dan ditetapkan dengan Perda kabupaten/kota.
 4. Rencana-rencana rinci yang merupakan rencana *detail* dan teknis untuk kawasan-kawasan pada bagian wilayah kota atau kabupaten, sebagai implementasi dari perencanaan-perencanaan strategis tersebut.

(2) Akhir tahun 1990-an

Perkembangan teknologi informasi memicu tuntutan terhadap transparansi, keterlibatan masyarakat dalam pembangunan, desentralisasi dan otonomi daerah serta penghargaan terhadap HAM di Indonesia. Di samping itu, pembangunan yang terlalu sentralistik dan birokratis menimbulkan permasalahan baru, yaitu kurangnya kesadaran masyarakat akan peran mereka dalam pembangunan dan menurunnya peran swasta dan dunia usaha dalam investasi.

Situasi itu mendorong reorientasi dan transformasi perencanaan wilayah melalui penyederhanaan proses pembangunan. Selain itu, rencana pembangunan (rencana pemanfaatan ruang) perlu dituangkan dalam rencana tindak (*action plan*) yang harus mampu memecahkan persoalan yang bersifat strategis serta memanfaatkan *competitive advantage* di kawasan tersebut. Di Indonesia, *action plan* mengadopsi dan mengadaptasi model yang mendukung ilmu manajemen di kalangan bisnis, sehingga sering disebut perencanaan strategis (*strategic plan*). Dalam pelaksanaannya disebut manajemen strategis (*strategic management*).

Implementasi perencanaan strategis, ditandai penyusunan “kawasan andalan” serta sektor unggulan sebagai *prime-mover* dalam pengembangan kawasan. Model kawasan andalan pertama

kali dikembangkan adalah model KAPET (Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu) yang didasarkan pada penggabungan pendekatan *strategic planning* dan *strategic management* yang dikenal dengan pendekatan IDEP (*Integrated Area Development Plan*).

Selain itu, untuk mendorong transparansi dan partisipasi masyarakat, ditetapkan PP No. 20/1994 tentang "Perubahan Pemilikan Saham dalam Rangka Penanaman Modal Asing", paket deregulasi dan debirokratisasi dan PP No.69/1996 tentang "Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, serta Bentuk dan Tatacara Peranserta Masyarakat dalam Penataan Ruang".

Periode tahun 1990-an diakhiri turbulensi ekonomi dan politik yang dipicu krisis moneter dan melahirkan reformasi hukum dan perundangan, reformasi ekonomi dan reformasi sistem pemerintahan dengan ditetapkannya UU No. 22/1992 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 25/ 1999 tentang Perimbangan Keuangan dan UU No.28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.

(3) Evaluasi Praktek Pelaksanaan

Terlalu dini menyatakan gagal atau berhasil terhadap pendekatan penataan ruang yang dilaksanakan pada periode ini. Pendekatan pembangunan yang dilaksanakan seperti KAPET dan penyusunan *strategic plan* baru saja dilaksanakan. Meski demikian, seiring pemberlakuan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, pendekatan tersebut butuh banyak penyesuaian.

Program pengembangan KAPET tidak dapat dipisahkan dari kewenangan daerah dalam mengembangkan wilayahnya. Dalam hal ini, keterlibatan unsur daerah seperti pemerintah daerah, DPRD, masyarakat, LSM, organisasi profesi, organisasi massa dan swasta, tidak dapat dikesampingkan.

PENDEKATAN PERIODE TAHUN 2000-AN

Pendekatan wilayah telah mengalami penyesuaian dalam penerapannya hingga terbentuk paradigma baru pengembangan wilayah/kawasan di era otonomi ini. Dalam paradigma baru ini, penataan ruang lebih desentralistik (*bottom-up approach*) dan penyusunan RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) disiapkan

pemerintah daerah bersangkutan dengan mengikutsertakan masyarakat (*public participation*).

Alternatif pengganti perencanaan di era otonomi ini adalah penataan ruang wilayah/ kawasan yang mempunyai konsep dan karakteristik berikut:

- Pendekatan *bottom-up* dan melibatkan semua pelaku pembangunan;
- Transparan dalam perencanaan, implementasi dan pengendalian;
- Memberi perhatian besar pada tuntutan jangka pendek;
- Realistis terhadap tuntutan dunia usaha dan masyarakat;
- Berwawasan luas, dengan perhatian pada kawasan lebih *detail*;
- Rencana dapat dijadikan pedoman investasi;
- Menjaga dan meningkatkan mutu lingkungan sambil mendorong dan memfasilitasi pembangunan;
- Mempunyai visi pembangunan dan manajemen pembangunan (*applicable*).

KESIMPULAN

Dalam pelaksanaan pendekatan pengembangan wilayah di Indonesia terus dilakukan penyesuaian seiring koreksi terhadap pendekatan yang dilaksanakan sebelumnya. Muncul kesadaran, pendekatan pembangunan yang bersifat sektoral dan parsial kerap mengakibatkan inefisiensi pembangunan, seperti duplikasi kegiatan serta konflik antarsektor dan daerah. Pendekatan pengembangan wilayah yang diterapkan terus berevolusi dari pendekatan yang bertumpu pada pendekatan ekonomi wilayah kemudian berkembang dengan mengintegrasikan pendekatan fisik dan infrastruktur, kelembagaan, manajemen dan lingkungan.

Meski demikian, tantangan yang perlu dijawab agar pendekatan pengembangan wilayah berjalan efisien dan efektif adalah :

- Perlu tim yang mampu bekerja dalam bidang yang bersifat interdisipliner serta tersedia informasi yang cukup untuk semua aspek yang dikaji;
- Perlu “kerelaan” untuk mendesentralisasikan kewenangan pembangunan termasuk pembiayaan’
- Perlu *willingness* pemerintahan daerah untuk mengkoordinasikan kegiatan mereka dan bekerja sama satu dengan lainnya;
- Perlu keseimbangan antara pendekatan *bottom up* dan *top down* serta memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam menentukan tujuan dan prioritas pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

1. Arsjad Anwar, M. Thee Kian Wie dan Iwan Jaya Azis, "Pemikiran, Pelaksanaan, dan Perintisan Pembangunan Ekonomi". Gramedia. Jakarta. 1997.
2. Bendavid, A., "Regional and Local Economic Analysis of Practitioners". Praeger Publisher. New York. 1983.
3. Glasson, J., "Introduction to Regional Planning". Hutchinson & Co. Ltd. London. 1974.
4. Hariri Hardy, "Sistem Perwilayahan Pembangunan Nasional". Bappenas. 1974.
5. Hendro Pranoto Susilo, "Spatial Planning in Relation to Water Resources Planning and Management". Second Panel Meeting on Natural Resources and Energy. National Research Council. Mega Mendung. 1993.
6. Jhingan ML, "Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan". Rajawali Press. Jakarta, 1992.
7. Maman Djumantri, "Dasar-dasar Perencanaan Pengembangan Wilayah". Bahan Pelatihan Penataan Ruang. 2000.
8. National Urban Development Strategy. DKTD, DJCK/ Dep. PU, UNDP, UNCHS. Jakarta, 1970.
9. R.P. Misra, "Regional Development". Maruzen Asia. 1982.
10. Ruchyat Deni Dj., "Konsep Pengembangan Wilayah di Indonesia". Disampaikan dalam rangka Perkuliahan Program Magister. Bandung. 2002.
11. Ruchyat Deni Dj. dan Maman Djumantri, "Pergeseran Pendekatan Dalam Perencanaan Pengembangan Wilayah/ Kawasan di Indonesia". Disampaikan pada Seminar Pengembangan Wilayah dan Kota Dalam Rangka HUT Departemen Perencanaan Wilayah dan Kota. ITB, 2001.
12. Poernomosidi Hadjisarosa. Konsep Dasar Pengembangan Wilayah di Indonesia. Dep. PU. Jakarta, 1976.
13. Sutami. Ilmu Wilayah dalam Hubungannya dengan Pembangunan Negara, 1975.