

# **KEBIJAKAN PERENCANAAN TATA RUANG DAN PEMBERDAYAAN POTENSI DAERAH DI INDONESIA**

*T. Yoyok Wahyu Subroto*

## **Abstract**

*The massive spatial expansion of the city into the fringe area has caused many problems mainly related to the spatial exploitation in both city and villages surrounding. The problem is also caused by the city development which its pace can not compete with the population growth. The aim of this study is to formulate the policy planning of spatial arrangement for the region potential empowerment. The spatial planning itself is directed to control and support in formulating spatial policy that should be efficient, effective and proportional. The descriptive method with field observation approach and literature survey is used to obtain the data. The result of the study pointed that the empowerment of the region power have to be supported by the spatial planning policy formulation which means that (1) spatial arrangement must put human and space in holistical point of view and bonding the social values together; (2) the urban-rural linkages concept must put in a priority for formulating the internal spatial structure of regional planning and to empower villages as growth poles; (3) the spatial planning process has to be able to gain the best possibility of spatial arrangement where the pattern and distribution of space can ensure the existence of the city and village; (4) spatial planning have to accommodate spatial structure; (5) the application of spatial planning have to be based on self-contained power of the region which put the bottom-up concept in a priority; (6) the spatial planning product have to be directed to the solid effort for future spatial usage.*

## **Pendahuluan**

Di tengah era kemajuan pembangunan ekonomi, sistem informasi, komunikasi, dan transportasi, banyak kota di dunia terpacu perkembangannya. Salah satu kecenderungan yang makin sering terjadi pada proses perkembangan kota dewasa ini adalah ekspansi spasial secara besar-besaran di wilayah sekitar kota (daerah pinggiran kota). Kondisi tersebut, antara lain, dipicu oleh meningkatnya jumlah penduduk dunia

secara tajam. Bila pada pertengahan abad 17 penduduk dunia masih berjumlah 0,5 miliar jiwa, maka pada awal abad 20 sudah mencapai 1,6 miliar dan diprediksikan akan menjadi 8,2 miliar pada 2025. Ironisnya, sebagian besar penduduk tersebut akan tinggal di perkotaan dan dari jumlah itu, 83 persen di antaranya merupakan penduduk yang hidup di negara berkembang.

Jumlah penduduk yang demikian besar tersebut telah menimbulkan masalah, khususnya penyediaan ruang tinggal perkotaan (*urban living*) bagi masyarakat. Saat ini satu miliar manusia di bumi ini ternyata masih harus hidup di tengah lingkungan yang belum mendapatkan akses sarana permukiman yang aman dan sehat, bahkan lebih dari 2 miliar manusia masih hidup di daerah permukiman tanpa sarana sanitasi. Lebih dari itu, 5,2 juta orang (4 juta di antaranya adalah anak-anak) meninggal setiap tahun karena penyakit yang timbul dari kondisi lingkungannya yang tidak sehat. Kondisi tersebut, antara lain, disebabkan oleh dominasi pola konsumsi dan produksi lingkungan binaan (*built environment*) termasuk seting tata ruang perkotaan dan perdesaan yang kurang terencana. Hal itu diperparah oleh laju pembangunan kota yang tidak mampu mengimbangi perubahan kondisi demografis kota. Dalam kasus di Indonesia, Subroto (2002) menyebutkan bahwa bila pada tahun 1980 penduduk perdesaan masih berjumlah 78 persen, maka pada tahun 1990 telah menjadi 69 persen atau menurun sebanyak 9 persen dalam satu dekade. Diperkirakan dengan laju pertumbuhan penduduk desa yang “hanya” 1,2 persen per tahun, maka pada tahun 2010 nanti jumlah penduduk perdesaan akan menyusut menjadi 48 persen. Saat ini dengan rata-rata angka pertumbuhan perkotaan mencapai 4,4 persen per tahun, penduduk yang tinggal di perkotaan sudah mencapai 84 juta orang atau sekitar 40 persen dari jumlah penduduk di Indonesia<sup>1</sup>. Kondisi tersebut

---

<sup>1</sup> Diindikasikan bahwa urbanisasi pada periode 1980-2000 berasal dari kota-kota kecil ke kota-kota sedang dan besar. Hal ini dapat dibuktikan bahwa hampir semua kota kecil mempunyai laju pertumbuhan lebih rendah dari periode sebelumnya, bahkan di antaranya ada yang mengalami pertumbuhan negatif, misalnya Madiun, Magelang, dan Sabang masing-masing memiliki laju pertumbuhan -0,39%; -0,62% dan 0,33% (Ditjen Tata Ruang dan Perumahan, 2003).

di atas berpotensi menyimpan beragam masalah yang mampu memicu persoalan sosial-ekonomi, baik di kota maupun di desa-desa sekitarnya.

Akumulasi persoalan tersebut di atas perlu diantisipasi mengingat dampaknya akan meluas, tidak hanya pada degradasi kualitas lingkungan, namun juga pada menurunnya kualitas hidup masyarakat. Dalam proses pembangunan daerah, kontrol terhadap konsistensi implementasi pembangunannya sangatlah penting. Terkait dengan hal-hal yang telah disebutkan di atas, tulisan ini mencoba merumuskan kebijakan perencanaan tata ruang dalam kaitannya dengan pemberdayaan potensi daerah.

### **Perencanaan Tata Ruang**

Salah satu instrumen kerangka acuan dan pengontrol pembangunan wilayah adalah perencanaan tata ruang, baik dalam skala makro maupun mikro. Jayadinata (1986:3) menyebutkan pengertian perencanaan sebagai suatu bentuk kegiatan yang meliputi pengaturan dan penyesuaian hubungan manusia dengan lingkungan dalam konteks pengaturan untuk waktu yang akan datang. Di dalam pengertian perencanaan tersebut secara inheren meliputi kupasan data (*analysis*) dan kebijakan (*policy*), yaitu pemilihan rencana yang baik untuk pelaksanaan yang meliputi pengetahuan tentang maksud dan kriteria untuk menelaah alternatif rencana, rancangan (*design*) yang berupa rumusan, dan sajian rencana. Adapun pengertian tata ruang menurut Steigenga dalam Jayadinata (1986: 5) adalah pengaturan geografis, selain mengandung arti pembuatan rencana, juga yang penting adalah pelaksanaan rencana tersebut oleh masyarakat setelah disahkan oleh badan yang berwenang. Secara teoretis, perencanaan tata ruang memiliki pengertian pengaturan dan penyesuaian hubungan manusia dengan lingkungan secara geografis yang terkait dengan perumusan kebijakan masa depan melalui proses analisis untuk dilaksanakan oleh masyarakat.

Produk perencanaan tata ruang tersebut pada gilirannya digunakan untuk mengarahkan para penentu kebijakan pembangunan daerah dalam menentukan alternatif peruntukan dan pemanfaatan lahan yang ada. Lahan itu akan dilihat, apakah layak untuk dikembangkan sebagai lahan

terbangun, dipertahankan (konservasi lahan), atau dialihfungsikan (konversi lahan) sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Perencanaan tata ruang pada hakikatnya diarahkan pada upaya konkret untuk mengoptimalkan dan mengefisienkan pemanfaatan ruang masa depan. Perencanaan ini juga mempertimbangkan faktor pengembangannya, baik secara fisik-keruangan maupun nonfisik keruangan (sosial, ekonomi, dan budaya) secara berimbang. Di dalam perencanaan tata ruang tersebut, seharusnya secara inheren telah mengandung data dan informasi yang valid tentang kondisi, karakter, dan keragaman ruang. Di pihak lain perencanaan tata ruang juga terkait dengan analisis daya dukung (*carrying capacity ratio*) ruang yang harus dipertimbangkan dalam perencanaan tata ruang. Menurut Mc.Call dalam Riyadi (2003), analisis daya dukung ruang tersebut akan memberikan gambaran tentang hubungan sistemik antara penduduk, penggunaan lahan, dan lingkungan. Metode ini digunakan untuk memperoleh informasi tentang sejauh mana kelangsungan hidup desa atau daerah-daerah dalam kaitannya dengan rasio populasi dan tanahnya. Pernyataan McCall tersebut mengantarkan pada pemahaman logis bahwa ketersediaan ruang dalam konteks kualitas dan kuantitas ruang akan sangat besar pengaruhnya terhadap aktivitas manusia dalam mencukupi kebutuhan hidupnya.

Di Indonesia persoalan pemanfaatan dan penataan ruang secara makro merupakan persoalan klasik. Seperti diketahui, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 telah mengatur penataan ruang yang difokuskan pada kawasan perkotaan, kawasan perdesaan, dan kawasan tertentu. Penataan ruang tersebut ditujukan untuk:

- a. Mencapai tata ruang kawasan yang optimal, serasi, selaras, dan seimbang dalam pengembangan kehidupan manusia.
- b. Meningkatkan fungsi kawasan secara serasi, selaras, dan seimbang antara perkembangan lingkungan dengan tata kehidupan masyarakat
- c. Mengatur pemanfaatan ruang guna meningkatkan kemakmuran rakyat dengan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan alam, buatan, dan lingkungan sosial.

## *Kebijakan Perencanaan Tata Ruang, Pemberdayaan Potensi Daerah*

Ketiga tujuan tersebut tampaknya harus dikaitkan dengan konteks sekarang. Tantangan yang ada tidak hanya sebatas untuk mengatur bagaimana pemanfaatan ruang itu dapat selaras, serasi, dan seimbang, namun juga harus menyediakan ruang yang layak bagi kehidupan dan penghidupan manusia sehingga masyarakat dapat merasakan manfaatnya. Hal tersebut akan terasa penting terlebih pada era otonomi saat ini ketika daerah dituntut untuk dapat lebih mandiri seiring dengan diberlakukannya program Otonomi Daerah yang tidak hanya berorientasi pada tujuan yang berskala lokal, namun harus mampu mengembangkan diri dan berkompetisi secara global.

Seperti diketahui, Otonomi Daerah diberlakukan dengan dasar dua perangkat hukum, yaitu Undang-undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 25/1999 menjadi kian menarik untuk disimak ketika pemerintah kota dan kabupaten masing-masing berambisi untuk memanfaatkan ruang semaksimal mungkin guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pada kenyataannya, pemanfaatan ruang di kota dan kabupaten justru banyak menyisakan konflik ruang di antara pemerintah kabupaten/kota itu sendiri. Misalnya, duplikasi kebijakan pemanfaatan ruang di kabupaten/kota yang berdampingan dan mengarah pada inefisiensi ruang yang berdampak negatif pada aspek sosial-ekonomi masyarakat. Pertanyaan mendasar yang muncul kemudian adalah bagaimana penataan ruang di kabupaten/kota dapat dilaksanakan secara arif, efektif, efisien, proporsional, dan profesional.

### **Pemberdayaan Potensi Daerah**

Kebijakan otonomi daerah sebenarnya merupakan upaya pemberdayaan daerah untuk mengelola pembangunan di daerah itu sendiri. Harapan pengelolaan pembangunan yang berorientasi kemandirian ini akan memicu peningkatan kreatifitas dan inovasi ide, perencanaan, implementasi, dan keberlanjutan pembangunan di daerah. Undang-Undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah seperti disebutkan di atas

pada hakikatnya merupakan respons dari tuntutan pelaksanaan sistem desentralisasi pembangunan. Sistem ini berpotensi besar dalam memberikan kesempatan kepada daerah untuk dapat mendorong peran aktif masyarakat dalam pembangunan, khususnya dalam mengolah dan memanfaatkan ruang, mengingat dalam satuan ruang wilayah yang lebih kecil pemerintah dapat memutuskan kebijakan secara logis, lebih terfokus, dan jelas. Hal ini juga tidak terlepas dari posisi daerah-daerah itu. Daerah merupakan pihak yang dipandang lebih mengetahui potensi dan masalah konkret yang ada di lapangan, baik pada sumber daya alam, manusia, maupun budaya, sehingga program-program yang direncanakan dapat benar-benar layak untuk dilaksanakan.

Peran serta masyarakat dalam pembangunan dalam konteks pemberdayaan potensi daerah merupakan faktor penting khususnya terkait dengan tujuan pembangunan itu yang notabene berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Gitlin (Jayadinata, 1986) bahwa dalam suatu pembangunan harus diusahakan agar seluruh anggota masyarakat dapat secara relatif menggunakan kemudahan dan pengaruh yang sama untuk mencapai pranata ekonomi. Muncul opini bahwa otonomi daerah yang semata-mata memposisikan pertumbuhan ekonomi sebagai tujuan akhir perlu direorientasikan pada pemahaman bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan instrumen pembangunan.

Pada banyak kasus, pemberdayaan potensi daerah belum dapat berjalan optimal dalam konteks keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan termasuk proses perencanaannya. Di pihak lain, seperti yang diungkapkan oleh Riyadi (2003: 333), implementasi dari produk perencanaan masih lebih mengarah pada “pemanfaatan” sumber daya daerah daripada “pemberdayaan” sumber daya daerah. Implementasi otonomi daerah seharusnya lebih berorientasi pada upaya pemberdayaan daerah dalam konteks kewilayahan (teritorial). Sementara itu, dalam konteks kemasyarakatan, pemberdayaan yang diupayakan harus berorientasi pada pemberdayaan masyarakat di masing-masing daerah sehingga masyarakat dapat lebih berpartisipasi dalam pembangunan sesuai dengan potensi dan kemampuannya.

Dalam perspektif keruangan, konsep pemberdayaan potensi daerah yang perlu dibangun harus lebih diorientasikan pada pengembangan program perencanaan tata ruang yang mengarah pada upaya konkret peningkatan kualitas ruang dengan mengoptimalkan akses dan peran masyarakat --dalam konteks membuka kesempatan berperan aktif-- dalam proses perencanaan pembangunan. Program pembangunan yang didasarkan pada perencanaan tata ruang harus mengakomodasi struktur keruangan yang pembagian peruntukan ruang dan jaringan infrastruktur ruang sudah secara jelas tertuang di dalamnya.

Peran masyarakat seperti diungkapkan di atas juga menjadi kunci suksesnya pemberdayaan potensi daerah. Peran tersebut adalah peran konkret masyarakat di dalam menuangkan ide-ide kreatif dan inovatif dalam mendayagunakan ruang yang ada untuk kepentingan yang produktif secara proporsional. Kesemuanya itu ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah sekaligus menghindarkan dari eksekusi negatif yang mungkin ditimbulkan akibat keberadaan program pembangunan yang tidak diharapkan justru oleh masyarakatnya sendiri.

Pemberian peranan yang lebih besar pada daerah dan masyarakatnya melalui konsep pemberdayaan potensi daerah di atas akan memberikan peran yang lebih jelas kepada pemerintah, baik sebagai pengarah (*steering*) di satu sisi maupun pelaksana bersama masyarakat di sisi lain. Diharapkan dengan dikembangkannya konsep pemberdayaan potensi daerah ini akan mampu mendorong peningkatan eksistensi daerah.

### **Tantangan Pemanfaatan Ruang**

Pembangunan industri (*industrial drive*) yang tidak terencana adalah salah satu pemicu yang dapat menyebabkan terganggunya konsistensi pelaksanaan rencana tata ruang suatu daerah yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini dapat terjadi ketika para penentu kebijakan kabupaten/kota melihat satu sisi dari pembangunan dan kemajuan industri itu sebagai simbol kemandirian ekonomi suatu daerah sehingga ekstraksi ruang-ruang potensial yang diminati oleh para pengembang industri baik perdagangan maupun permukiman menjadi prioritas utama. Bagi daerah yang memiliki potensi mengembangkan industri alam sebagai sumber penerimaan daerah

dengan dukungan penguasaan teknologi (*technology achievement*), seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur, dan Papua, mungkin bisa lebih optimis pada masa mendatang dibandingkan dengan daerah lain. Hal itu tidak lepas dari prediksi para perencana yang melihat bahwa di daerah yang kaya akan sumber daya alam pada masa depan akan terjadi kristalisasi dan aglomerasi ekonomi sebagai hasil ekspansi percepatan pemusatan modal perdagangan, industri, dan jasa yang kemudian menjadi pilar pembangunan daerah tersebut. Namun bagaimana halnya dengan daerah-daerah lain yang tergolong memiliki sumber daya alam yang kurang layak, baik tambang maupun lingkungan? Bagi daerah-daerah yang termasuk dalam kategori terbatas sumber daya alamnya menghadapi pilihan sulit. Di satu sisi harus mampu memberdayakan ruang yang ada di dalam teritorinya seoptimal mungkin, namun juga tanpa harus terjebak pada hedonisme pemanfaatan ruang yang membabi buta di sisi yang lain.

Titik kritis pemberdayaan ruang yang memiliki potensi memicu persoalan tata ruang di berbagai daerah di Indonesia adalah euforia pemahaman subjektif otonomi daerah terlebih di tengah era globalisasi yang cenderung memberikan peluang daerah untuk membangun berbagai sektor, khususnya industri multinasional yang tidak berbasis pada potensi daerah. Persoalannya adalah bahwa fenomena pertumbuhan industri *footloose*<sup>2</sup> ini lebih cenderung melakukan ekstraksi sumber daya manusia dengan memanfaatkan upah buruh yang murah. Industri tipe ini sedikit sekali kaitannya dengan sistem ekonomi di *host country* karena hampir semua inputnya diimpor dari *home country* dan outputnya pun sebagian besar diekspor kembali (Nurzaman, et. al., 2000).

Secara ekonomi hal ini telah menjadi persoalan tersendiri bagi daerah yang ditempati. Dorongan untuk menerima tipe pertumbuhan industri semacam ini merupakan tantangan tersendiri bagi berbagai daerah karena dengan karakternya seperti yang telah disebutkan di atas industri yang tidak ‘membumi’ (berbasis lokal) ini cenderung hanya memanfaatkan dan membebani fasilitas sarana dan prasarana infrastruktur yang ada di

---

<sup>2</sup> Industri *footloose* adalah kegiatan industri yang tidak berbasis pada potensi daerah terutama bahan dasar industri yang digunakan sebagai pasokan produksi industri.



daerah tersebut. Akibatnya, kota akan sarat dengan masalah keruangan dan nonkeruangan serta pertumbuhannya akan mengarah pada pembentukan megaurban yang akan meningkat secara cepat, baik secara spasial maupun demografis. Kota menjadi magnet yang sangat kuat dalam menarik pendatang. Selain itu, ruang kotanya yang tidak lagi mampu menampung tumbuhnya industri akan mengekspansi secara spasial hingga ke daerah produktif di pinggiran kota (*urban fringe area*), bahkan pada beberapa kasus sampai di wilayah perdesaan.

Pada tahap ini tata ruang di perkotaan dan perdesaan akan menjadi sulit dikendalikan perkembangannya. Hal ini disebabkan oleh tumbuhnya daerah baru yang didominasi oleh kegiatan industri. Pada gilirannya tumbuhnya daerah industri tersebut akan diikuti secara instan oleh pertumbuhan fungsi penunjangnya, seperti permukiman dan perkembangan sektor informal yang cenderung tumbuh dengan pola katak lompat (*leap frogging development*) yang justru akan menambah persoalan keruangan. Hal ini tentu tidak menguntungkan bagi daerah yang akan mengoptimalkan ruang yang dimilikinya, baik secara ekonomi, fisik, sosial, kultural maupun perkembangan ruang yang berorientasi pada alam dan lingkungan.

### **Strategi Pemanfaatan Ruang**

Sasaran pokok pembangunan pada hakikatnya adalah terciptanya kondisi ekonomi rakyat yang lebih sejahtera dan mampu untuk tumbuh secara mandiri dan berkelanjutan. Untuk mencapai sasaran tersebut, salah satu kebijakan pembangunan diimplikasikan melalui perencanaan tata ruang. Kebijakan ini diarahkan untuk menciptakan sinergi antarruang yang akan dimanfaatkan serta menciptakan perkembangan kegiatan sosial, ekonomi, dan kultural di setiap daerah.

Isu umum yang sering dihadapi oleh perkotaan dan perdesaan di berbagai daerah adalah inkonsistensi realisasi pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Hal ini sering disebabkan oleh banyaknya kepentingan yang terkonsentrasi di suatu daerah yang tidak diakomodasi secara benar, proporsional, dan profesional serta kurang

pekanya instrumen perencanaan dalam mendeteksi setiap perkembangan yang terjadi di lapangan.

Seperti telah disebutkan di atas, UU No. 24/ 1992 sebenarnya telah mengatur mengenai Penataan Ruang. Undang-undang ini tentu saja harus ditindaklanjuti oleh kebijakan pemerintah, khususnya untuk mempertegas mekanisme penataan ruang sehingga mampu berjalan efektif serta mampu merumuskan dan memanfaatkan landasan spasial guna kepentingan pembangunan. Namun agaknya hal itupun belum cukup karena perlu pula didukung oleh konsistensi proses pelaksanaan rencana tata ruang yang mencakup pemanfaatan dan pengendalian ruang.

Pada banyak kasus dijumpai desinkronisasi antara perencanaan dan aplikasinya. Fenomena banyak ditemuinya deviasi implikasi dari perencanaan tata ruang yang dibuat tersebut sering menjadikan apatisme di kalangan para penentu kebijakan. Turner (1998) menengarai kecenderungan deviasi implikasi yang hampir selalu terjadi itu lebih disebabkan oleh pemahaman perencanaan yang lebih diartikan sebagai kegiatan membangun dalam arti 'eksploitasi.' Analisis kritis Turner (1998) terhadap kegiatan perencanaan tata ruang yang cenderung eksploitatif direpresentasikan sebagai berikut.

*“Planning has been too masculine, it has concentrated on the way of the hunter and neglected the way of the nester”*

Secara jelas Turner menganalogikan perencanaan sebagai suatu kegiatan yang memiliki watak pria (maskulin) yang lebih berkonotasi pada kegiatan dinamis (*hunter*) yang secara terus-menerus bergerak daripada kegiatan statis (*nester*) yang lebih cenderung menciptakan sebuah *urban living space*.

Karakter dari perencanaan yang disinyalir oleh Turner di atas lebih mengarah pada sifat ekstraktif (sebagai representatif dari sifat maskulin) dalam memperlakukan ruang makro daripada sifat insertif (sebagai representatif dari sifat feminin) yang lebih didasari oleh kecenderungan empiris yang berlaku di lapangan selama ini. Untuk itu, perencanaan tata ruang harus didukung pula oleh data primer empiris yang valid dan aktual yang berbasis pada potensi yang dimiliki daerah, baik yang dibentuk

oleh masyarakat maupun alam. Pertimbangan ini lebih diorientasikan pada upaya agar tata ruang yang direncanakan dapat lebih sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakatnya dan lebih manusiawi sebagai representasi interaksi antara ruang dan manusia.

Interaksi antara ruang dan manusia ini juga harus lebih diarahkan pada penghargaan terhadap sistem nilai masyarakat yang masih berlaku dan relevan guna mendukung konsep inheren tata ruang. Konsep inheren tata ruang tersebut adalah konsep yang mendasari pemahaman bahwa penataan ruang harus memosisikan ruang dan manusia secara holistik sebagai subjek dan bukan sekadar objek penataan ruang yang ditinjau secara parsial.

Upaya pemikiran terhadap pembangunan dan penataan ruang dengan tetap mengacu dan mengedepankan sistem nilai sosial masyarakat ini merupakan hal penting. Upaya ini selain ditujukan untuk mendukung misi konservasi lingkungan di dalam pembangunan daerah, terutama juga untuk mewujudkan ruang yang ditata tersebut benar-benar sebagai bagian kehidupan masyarakatnya (*nester*) dengan mengurangi karakter eksploratif terhadap ruang seperti yang diharapkan oleh Turner (1998) berikut ini.

*Good environment requires the way of the hunter to be fused with the way of the nester.... Planning needs to be less dictatorial and more inspirational...*

Melengkapi apa yang dikatakan Turner di atas, Friedman dan Weaver (1979) menyoroti usaha optimalisasi ruang secara regional --yang akan mencakup wilayah kota/kabupaten-- sudah tidak seharusnya menggunakan doktrin lama yang berorientasi pada integrasi fungsional. Friedman menyarankan untuk menggunakan doktrin integrasi teritorial. Doktrin tersebut memperhitungkan mobilisasi terpadu dari semua sumber daya manusia dan alam dari suatu daerah tertentu yang dikarakteristikkan oleh perkembangan sejarahnya. Strategi perencanaan ini lebih bersifat *bottom up* yang diaplikasikan melalui perencanaan yang berbasis pada aspirasi masyarakat.

Dalam banyak kasus, dinamika masyarakat pada kenyataannya telah memberikan pengaruh besar pada berkembangnya kegiatan masyarakat

dalam suatu wilayah. Tidak jarang heterogenitas fungsional mewarnai tata ruang wilayah. Dengan demikian, paradigma pluralisme dalam tata ruang cukup relevan saat ini untuk diperhatikan mengingat dalam satu ruang tertentu bisa jadi memiliki beberapa potensi. Selanjutnya berbagai potensi tersebut harus dikembangkan secara bersama-sama dan terpadu meskipun memiliki karakter berbeda.

Tujuan perencanaan tata ruang sebenarnya juga diarahkan tidak hanya pada upaya pemberdayaan ruang fisik, namun juga ruang sosial. Interaksi positif antara ruang fisik dan ruang sosial ini diharapkan agar dapat mewujudkan dan meningkatkan nilai ruang secara ekonomi. Obsesi perencanaan tata ruang secara kuantitatif umumnya menyebabkan kegiatan perencanaan tata ruang masih ditekankan pada aspek fisik deterministik. Bagaimanapun, ruang adalah wadah yang diperuntukkan bagi lingkungan sosial manusia yang tidak dapat lepas dari kehidupan dan penghidupan masyarakat setempat yang sarat dengan nilai yang tidak terukur. Apalagi bila hal itu dilihat dari kurun waktu panjang yang mengiringi kemunculan ruang fisik tersebut. Tata ruang akan memiliki makna bila dalam aplikasinya mampu memicu interaksi kehidupan masyarakat penghuninya yang notabene sarat dengan nilai-nilai kualitatif. Kehatian-hatian dalam merencanakan tata ruang sangat penting guna menghindari kekeliruan rencana tata ruang yang implementasinya justru tidak diharapkan oleh masyarakatnya sendiri.

### **Hubungan Kota-Desa dalam Pembangunan Daerah**

Terjadinya perkembangan kota secara besar-besaran di banyak kota besar agaknya justru mengakibatkan berbagai persoalan. Persoalan tersebut tidak hanya pada persoalan yang diakibatkan oleh terjadinya transformasi sosio-kultural dan lingkungan, namun juga timbulnya kompetisi tidak seimbang antara pemanfaatan ruang dan pertumbuhan ekonomi di kota-kota besar dengan desa-desa di sekitarnya. Secara geografis kota dan desa memiliki hubungan sebagai *partner* yang bersifat komplementer. Sifat komplementer tersebut digambarkan oleh Douglas dalam (Ditjen Tata Ruang dan Perumahan, 2003) seperti yang dijelaskan pada Tabel 1.

Tabel 1.  
Hubungan Kota-Desa dan Ketergantungan (*Interdependencies*)

Kota ←	→ Desa
Pemasaran hasil pertanian	Produsen hasil pertanian
Dukungan pertanian	Intensifikasi pertanian
• Penerima hasil	• Pengembangan prasarana
• Jasa reparasi	• Insentif pertanian
• Informasi tentang produksi	• Pendidikan dan peningkatan kapasitas
• Inovasi	
Pasar nonpertanian	Pendapatan dan permintaan terhadap nonpertanian
<i>Agro-based industry</i>	<i>Cash Crop Production and agricultural Diversivication</i>

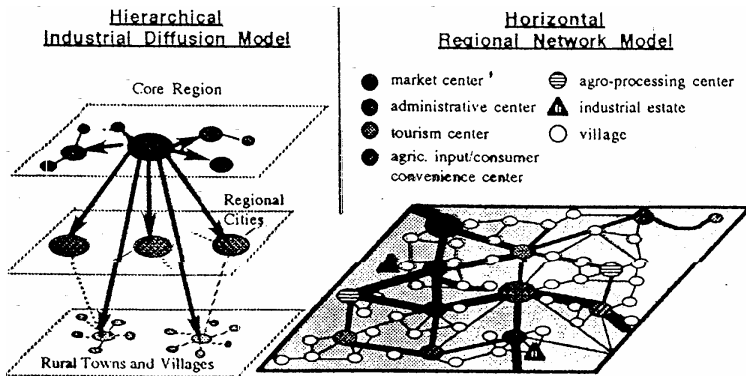
Hubungan aksial antara kota dan desa seperti yang dijelaskan pada Tabel 1 di atas mengukuhkan konsep ‘integritas’ kota-desa dalam konteks interelasi fungsi dengan pendekatan spasial kawasan yang direpresentasikan dalam bentuk sistem hubungan sinergis (saling memanfaatkan) antara kota dan desa (*urban-rural linkages*). Dalam konsep integritas kota-desa tersebut, strategi perencanaan tata ruang dilakukan secara komprehensif ketika disparitas kota dan desa tidak lagi dikembangkan. Dengan demikian, kawasan unggulan yang cepat berkembang (*fast growing*) dapat diarahkan pertumbuhannya sesuai dengan potensinya, misalnya sebagai kawasan agrobisnis, agrowisata, agroindustri maupun agropolitan. Implementasi konsep hubungan sinergis antara kota dan desa dalam perencanaan tata ruang semestinya dipahami oleh pemerintah kota dan kabupaten. Konsep tersebut dimaksudkan selain untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya desa-desa tertinggal di satu sisi, juga akan mengurangi *urban primacy*, yaitu dominasi kota<sup>3</sup> terhadap daerah sekitarnya serta menahan laju migrasi penduduk desa-desa ke kota dalam rangka mencari dan memperoleh tempat kerja.

<sup>3</sup> *Urban primacy* yang umumnya muncul adalah kristalisasi ekonomi yang dipicu oleh pemusatan alokasi sumber daya, pusat pemasaran, dan pemerintahan.

Di pihak lain, konsep hubungan sinergis antara kota dan desa dalam perencanaan tata ruang ditujukan juga agar kota yang selama ini dituding sebagai sosok yang memiliki sifat parasitik (*parasitic*) dapat dikoreksi sifatnya sebagai sosok yang memiliki karakter generatif (*generative*). Sifat generatif ini dapat dilihat dari proses pembentukan, keberadaan, dan perkembangannya yang merupakan faktor pendorong pertumbuhan ekonomi desa-desa sekitarnya. Antonim dari sifat generatif adalah sifat parasitik. Meskipun tidak dapat digeneralisasikan bahwa semua kota, khususnya di negara berkembang, memiliki karakter parasitik yang ditandai oleh kecenderungan aliran uang dari desa ke kota serta penyerapan tenaga kerja potensial di kota dari desa-desa daerah buritnya (*binterland*), persepsi kota dengan karakter parasitik agaknya telah melekat kuat. Hal ini tidak lepas dari kuatnya konsep dikotomi, baik secara spasial maupun sektoral, antara desa dan kota di satu sisi (Soussan 1981; Lyon, 1983; Beesley, et. al., 1981). Di sisi lain dalam kasus berbagai daerah di Indonesia, karakter parasitik kota terkait dengan masih dikembangkannya konsep otonomi daerah secara administratif formal secara kaku yang secara politis dinyatakan dengan batas administratif dan secara ideologi dicerminkan oleh diberlakukannya kebijakan yang secara fisik pembangunannya cenderung lebih terkonsentrasi di kota. Dalam rangka mengeliminasi pemahaman tersebut perlu dikembangkan konsep integritas kota-desa (*urban-rural linkages*) yang mengedepankan pelayanan kota sebagai pasar produk pertanian.

Kekuatan dari konsep *urban-rural linkages* yang lain adalah mendorong tidak terjadinya duplikasi pembangunan di satu sisi sekaligus mengurangi munculnya inefisiensi pembangunan di sisi lain. Konsep *urban-rural linkages* ini sangat penting untuk merumuskan struktur ruang internal wilayah perencanaan dan memberdayakan desa-desa di sekitar kota yang diposisikan sebagai pusat pertumbuhan (*growth poles*). Pusat pertumbuhan ini merupakan kawasan terpilih guna memicu perkembangan desa-desa yang lain dalam satu sistem pembangunan wilayah. Sistem pembangunan wilayah ini terangkai dalam satu jaringan sinergis dan berhierarkhis, secara keruangan dapat digambarkan pada Gambar 1.

Gambar 1  
Model Hirarki Pusat Pertumbuhan dan Jaringan Regional



Sumber: Sugiyana, K (1996)

Formulasi konsep *urban-rural linkages* sebenarnya tidak lepas dari konsep perencanaan yang berkelanjutan (*sustainable planning*), dalam arti bahwa kedua konsep tersebut bersifat komplementer. Menurut Moughtin (1996), terdapat tiga kata kunci dalam terminologi *sustainable*, yaitu pembangunan (*development*), kebutuhan (*needs*), dan keadilan antargenerasi (*intergenerational equity*). Blower dalam Moughtin (1996: 4) mengatakan bahwa pembangunan seyogianya lebih diorientasikan pada konsep kualitatif yang mengandung pengertian tertentu terkait dengan *improvement* dan *progress* yang menyangkut dimensi unggulan kultur dan sosialnya (*advance social-culture*). Ini berarti perencanaan tata ruang merupakan suatu proses pembentukan lingkungan binaan (*built environment*) yang multidimensional yang pada akhirnya bermuara pada tujuan perencanaan tata ruang itu, yaitu mempertinggi kualitas hidup manusia.

Istilah *needs* berorientasi pada ide dalam menjamin kelangsungan sumber daya alam dan produksinya serta kelangsungan dan keseimbangan eksistensi kebudayaan, serta distribusi sumber daya alam. Hal ini memberikan pengertian kepada kita akan pentingnya usaha-usaha dalam menjaga kelestarian sumber daya alam dan sumber daya kebudayaan.

Seperti telah disebutkan di atas, kata kunci ketiga adalah keadilan antargenerasi yang berorientasi pada perhatian terhadap generasi mendatang. Hal itu dimaksudkan untuk menjaga tetap terbukanya kesempatan bagi generasi mendatang untuk memanfaatkan alam, ruang, dan lingkungan. Terkait dengan persoalan keadilan antargenerasi dapat diambil contoh kearifan semangat suku bangsa Indian yang menegaskan hak-hak generasi mendatang terhadap sumber daya alami bumi ini yang diekspresikan sebagai berikut.

*We have not inherited the earth from our parents, we have borrowed it from our children.*

Kearifan budaya suku bangsa Indian di atas memberikan arah dan inspirasi yang jelas terhadap setiap upaya pemberdayaan daerah bahwa ruang yang ada saat ini harus mampu dimanfaatkan oleh generasi-generasi mendatang. Terkait dengan pemberdayaan potensi daerah, rencana tata ruang yang berhasil adalah rencana tata ruang yang berkelanjutan yang keberhasilannya didasarkan tidak cukup hanya pada penampilan fisik (*physical performance*). Namun perlu dinilai sejauh mana keberhasilan dialog aspek sosio-kultural dan ekonomi tersebut dengan ruang sekitarnya yang diimplementasikan secara kontekstual dalam suatu kerangka terpadu berdasarkan konsep *urban-rural linkages*, kondisi, serta potensi daerah.

### **Fakta Pemanfaatan Ruang di Daerah**

Secara empiris saat ini terdapat fakta pemanfaatan ruang, khususnya di pinggiran kota, dilakukan secara dinamis-eksploitatif. Namun pada kenyataannya dinamika perkembangan wilayah pinggiran kota saat ini masih belum banyak mendapatkan perhatian secara khusus. Secara konseptual daerah pinggiran kota dipahami sebagai suatu daerah yang berada dalam proses transformasi dari daerah perdesaan menjadi daerah perkotaan (Subroto, 1997). Prior dalam Yunus (1987) menyebutkan bahwa daerah pinggiran kota adalah sub-area dari *rural urban fringe* yang masih memiliki hubungan dan berbatasan langsung dengan kota, kepadatan rumah lebih tinggi dari rata-rata total kepadatan *rural urban fringe*, besarnya proporsi lingkungan hunian, komersial, hunian terhadap lahan pertanian dan tingginya angka peningkatan kepadatan penduduk,



peralihan fungsi lahan serta tingginya angka para komuter. Secara spasial seperti yang dikemukakan oleh Bintarto, (1989) daerah pinggiran kota menempati jalur tepi daerah perkotaan paling luar. Di pihak lain, Prior mengatakan bahwa daerah pinggiran kota merupakan zone transisi antara lingkungan terbangun perkotaan dengan lingkungan perdesaan.

Dari pemahaman di atas dapat dipahami bahwa daerah pinggiran kota merupakan daerah yang rentan terhadap aksi perluasan kota yang didominasi oleh kegiatan eksploitasi lahan yang bermuara pada konversi dan suksesi lahan pertanian ke lahan nonpertanian. Tingginya eksploitasi lahan tersebut telah mengarah pada perubahan tata ruang secara makro yang ditandai oleh perubahan status klasifikasi desa menjadi desa-kota yang diiringi dengan kegiatan konversi lahan secara besar-besaran. Soekartawi (1995) menyebutkan bahwa fenomena hilangnya lahan-lahan pertanian ternyata tidak diimbangi oleh realisasi pencetakan lahan pertanian baru. Sebagai contoh dari target pencetakan sawah seluas 40.000 hektar pada periode 1990-an hanya berhasil terealisasi 7.000 hektar (15 persen). Bila lahan tersebut ditanami padi, produktivitasnya tidak sampai separuh dari produktivitas lahan pertanian yang sudah jadi. Data yang diungkapkan oleh Badan Pusat Statistik berdasarkan Sensus Pertanian 2003 semakin menegaskan fenomena terdesaknya lahan-lahan pertanian untuk fungsi nonpertanian. Hal itu ditunjukkan dengan banyaknya jumlah rumah tangga petani gurem dengan penguasaan lahan kurang dari 0,5 hektar (baik milik sendiri maupun menyewa) meningkat 2,6 persen per tahun, dari 10,8 juta rumah tangga (1993) menjadi 13,7 juta rumah tangga (2003). Realita ini semakin menegaskan ketimpangan (*inequality*) pemanfaatan ruang di berbagai daerah di Indonesia yang lebih mengarah pada eksploitasi ruang dan lahan yang melemahkan usaha pemberdayaan potensi yang dimiliki oleh daerah yang derajat ketimpangan itu akan tergantung dari pemanfaatan ruang. Data kuantitatif di atas telah melahirkan fakta peningkatan secara signifikan pada praktik kebijakan konversi lahan pertanian menjadi nonpertanian terutama di daerah pinggiran kota.

Fakta tersebut membawa daerah pinggiran kota pada posisi yang rawan terutama dikaitkan dengan kepentingan kabupaten/kota. Hal ini disebabkan daerah pinggiran kota merupakan tempat yang paling potensial

untuk dijadikan tempat luapan kegiatan perluasan dan pembangunan kota terutama pada kota-kota yang memiliki potensi ekonomi tinggi di sektor jasa dan industri. Tingginya minat pendatang (investor) untuk merealisasikan investasi di daerah pinggiran kota juga didukung oleh rapuhnya pilar-pilar budaya tradisional yang selama ini mampu mempertahankan aset pertanian yang dimiliki. Hasil studi tentang nilai tanah menunjukkan bahwa saat ini tanah sudah berkembang menjadi aset ekonomi yang pada saat tertentu merupakan alat untuk memenuhi kebutuhan ekonomi pemilikinya. Komersialisasi tanah sudah menjadi pemandangan umum. Hal itu diindikasikan dari 2 hal, yaitu pengalihan tanah milik beberapa kali meskipun tanah tersebut belum berubah secara fisik, dan melambungnya harga tanah (Subroto, 1997a). Posisi spasial daerah pinggiran kota dalam konteks pembangunan pemerintah kota/kabupaten seperti ini membawa daerah pinggiran kota pada pilihan yang dilematis. Di satu sisi daerah pinggiran memiliki misi sebagai *buffer zone* terhadap tekanan pembangunan kota, namun di sisi lain memiliki potensi yang sangat besar untuk dieksploitasi.

Upaya restrukturisasi ruang di daerah pinggiran kota, khususnya ketika kondisi perekonomian nasional membaik, menjadi penting untuk dikaji lebih mendalam. Hal itu diarahkan pada efektifitas pemanfaatan fungsi ruang yang lebih terprogram, terstruktur, dan sistematis. Guna mendukung hal itu perlu dipersiapkan mekanisme implementasi perencanaan tata ruang yang optimal yang mampu memberikan kontribusi positif terhadap pembangunan desa-desa di pinggiran kota untuk memberikan kontribusi positif terhadap pembangunan daerah. Kontribusi tersebut akan menciptakan kondisi yang kondusif khususnya dalam menjamin keseimbangan lingkungan sekaligus mencegah terjadinya disorganisasi dan dehumanisasi ruang. Kondisi tersebut pada gilirannya akan mampu mempertahankan eksistensi wilayah perdesaan yang tetap memperhatikan faktor manusia (*human factor*), kegiatan manusia (*human activities*), dan skala manusia (*human scale*) serta tidak akan menghilangkan dikotomi atau disparitas desa dan kota. Posisi daerah pinggiran kota yang juga berperan sebagai *buffer zone* seharusnya mampu menempatkan daerah pinggiran kota pada posisi strategis dalam mengendalikan invasi kota ke

daerah sekitarnya dalam struktur ruang aglomerasi perkotaan sekaligus mendukung upaya pemberdayaan desa-desa di pinggiran kota.

## **Kesimpulan**

Pada hakikatnya perencanaan tata ruang memiliki pengertian mengatur dan menyesuaikan hubungan manusia dengan lingkungan secara geografis yang terkait dengan perumusan kebijakan masa depan melalui proses analisis untuk dilaksanakan secara aktif oleh masyarakat. Implementasi dari perencanaan tata ruang perlu didukung oleh ketajaman para perencana tata ruang dan penentu kebijakan daerah dalam memahami potensi yang dimilikinya. Ketika kepekaan dalam membuat formulasi dan mewujudkan perencanaan tata ruang berdasarkan potensi daerah menjadi tumpul dengan berbagai argumentasi yang mengikutinya, maka upaya pemberdayaan potensi daerah perlu dikembangkan secara terus-menerus sebagai konsekuensi dari misi pembangunan berkelanjutan. Untuk itu, kebijakan perencanaan tata ruang guna mendukung upaya pemberdayaan daerah harus diformulasikan secara jelas yang di dalamnya secara inheren mengandung pengertian-pengertian mendasar sebagai berikut.

1. Konsep perencanaan tata ruang adalah konsep yang mendasari pemahaman bahwa penataan ruang harus memposisikan ruang dan manusia secara holistik dengan tetap mengacu dan mengedepankan sistem nilai sosial masyarakat.
2. Konsep *urban-rural linkages* ini harus dikedepankan untuk merumuskan struktur ruang internal wilayah perencanaan dan memberdayakan desa-desa di sekitar kota yang diposisikan sebagai pusat pertumbuhan (*growth poles*).
3. Proses perencanaan tata ruang harus diarahkan pada optimalisasi tata ruang yang difokuskan pada perencanaan pola dan distribusi fungsi ruang yang mampu menjamin eksistensi kota dan desa.
4. Program pembangunan yang didasarkan pada perencanaan tata ruang harus mengakomodasi struktur keruangan yang pembagian peruntukan ruang dan jaringan infrastruktur ruang sudah secara jelas tertuang di dalamnya.

5. Aplikasi dari perencanaan harus berbasis pada kemandirian daerah kabupaten/kota dengan mengedepankan konsep *bottom up* yang diaplikasikan melalui perencanaan yang berbasis pada aspirasi masyarakat dengan tetap mengedepankan komunikasi.
6. Produk dari perencanaan tata ruang harus diarahkan pada upaya konkret untuk mengoptimalkan dan mengefisienkan pemanfaatan ruang masa depan dengan mempertimbangkan faktor pengembangannya, baik secara fisik-keruangan maupun nonfisik keruangan secara berimbang.

## Referensi

- Beesley, Ken B Beesley, Ken B and Lorne H Russwurm. 1981. *Theatres of Accumulation: Studies in Asian and American Urbanization*. London: Meuthen.
- Bintarto. 1989. *Interaksi Desa-Kota*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Ditjen Tata Ruang dan Perumahan, Bappenas. 2003. "Pembinaan dan perencanaan pengembangan kawasan perkotaan". Workshop Pembinaan Kawasan Perkotaan, Biro Pemerintahan Setda Propinsi DIY.
- Friedman, J, and C. Weaver. 1979. *Territory and Function: The Evaluation of Regional Planning*. London: Edward Arnold,
- Jayadinata, Johara T. 1986. *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*. Bandung: Penerbit ITB.
- Lyon, Deborah M. 1983. *The Development of Urban Rural Fringe: A Literature Review*. Research and Working Paper No. 3. Institute of Urban Studies, Canada.
- Moughtin, Cliff. 1996. *Urban Design: Green Dimension*. Bath: The Bath Press
- Nurzaman, Siti et. al. 2000. Sistem Kota sesudah Krisis Ekonomi, Penelitian Domestic Collaborative Research Grant Program (DCRG). Tidak dipublikasikan.
- Riyadi, Bratakusumah, D. S. 2003. *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

*Kebijakan Perencanaan Tata Ruang, Pemberdayaan Potensi Daerah*

- Soekartawi. 1995. *Kompas*, 13 Januari.
- Soussan, John. 1981. The Urban Fringe in the Third World, Workshop Paper 316, School of Geography, University of Leeds.
- Subroto, T. Yoyok Wahyu. 1997. "Pola perubahan spasial daerah pinggiran kota (urban fringe)", *Media Teknik*, 19(4): 10-16.
- . 1997a. Proses Transformasi Spasial dan Sosio-Kultural Desa-desa di Pinggiran Kota di Indonesia: Studi Kasus Yogyakarta. Laporan Penelitian Dasar Direktorat Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- . 2002. "Perluasan kota dalam realitas sosial dan kultural masyarakat", *Populasi*, 13(1): 37-48.
- Sugiyana, K. 1996. "Kaitan kawasan perdesaaan dan perkotaan dalam pengembangan kawasan perdesaan". Lokakarya Apresiasi Penataan Ruang Kawasan Perdesaan, Departemen Pekerjaan Umum, Direktorat Cipta Karya, Yogyakarta.
- Turner, Tom. 1998. *Landscape Planning and Environmental Impact Design*. California: UCL Press.
- Yunus, Hadi Sabari. 1987. Permasalahan Daerah Urban Fringe dan Alternatif Pemecahannya. Makalah tidak dipublikasikan.