

Penataan Ruang Wilayah, Daerah dan Kota

Oleh Aca Sugandhy

Penataan ruang wilayah, daerah dan kota merupakan salah satu optimasi pemanfaatan ruang untuk mencapai kesejahteraan manusia tanpa mengesampingkan kelestarian tata lingkungan. Hal ini dapat dilakukan melalui pengaturan program dan proyek secara efisien, keterikatan antar fungsi kegiatannya, keterpaduan dalam pendanaan dan penanganannya, serta kelembagaan bagi pelaksanaannya. Menurut Aca Sugandhy, proses-proses perencanaan ekonomi, sosial, kelembagaan dan teknologi serta fisik dan lingkungan itu berkait satu sama lain sebagai suatu fungsi mekanisme pengembangan wilayah, daerah dan kota.



Pendahuluan

Perencanaan Tata Ruang Wilayah adalah upaya merumuskan usaha pemanfaatan ruang atau lahan secara optimal dan penataannya secara efisien bagi kegiatan usaha manusia di wilayahnya; berupa pembangunan sektoral, daerah, dan swasta/masyarakat dalam mewujudkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang ingin dicapai pada kurun waktu tertentu. Sedangkan produk perencanaannya berupa Rencana Penataan Ruang Wilayah untuk daerah perkotaan dan pedesaan dengan indikasi strategi pembangunan dan program-proyek yang diprioritaskan. Arti penataan ruang wilayah/daerah di sini telah mencakup arahan struktur dan keterkaitan ruang wilayah/daerah dalam suatu kesatuan mekanisme pembangunan. Keterkaitan antara struktur pengembangan wilayah/daerah dengan pembinaan lingkungan hidup sangatlah erat. Hal ini diperlukan demi terwujudnya usaha penyesuaian pertumbuhan antar wilayah/daerah maju dan terbelakang (atau terisolir) serta terciptanya kualitas lingkungan hidup di wilayah perkotaan atau pedesaan.

Masalah ini akan dibahas menurut sistematisa sebagai berikut:

Pertama, beberapa pengertian dan prinsip-prinsip perencanaan dalam usaha pengelolaan tata ruang wilayah, daerah dan kota.

Kedua, pembahasan konsep penataan ruang wilayah, daerah, kota yang diterapkan di Indonesia menurut tinjauan penulis.

Ketiga, pembahasan masalah yang dihadapi dalam usaha perencanaan penataan ruang wilayah, daerah dan kota.

Beberapa Pengertian dan Prinsip-prinsip Perencanaan

Wilayah adalah kesatuan geografis beserta segenap unsur yang terkait padanya, menurut batasan ruang lingkup pengamatan tertentu, apakah pendekatan perencanaan ataupun batasan administratif. Wilayah—sebagai batasan administratif kewenangan pemerintahan daerah—dapat berupa Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II/Kotamadya, Kecamatan atau Desa-desa. Sedangkan ruang adalah wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis yang dipergunakan sebagai wadah bagi setiap usaha pemenuhan kehidupan manusia, baik horizontal maupun vertikal. Hal ini tidaklah berarti bahwa seluruh wilayah nasional akan dibagi habis oleh ruang-ruang yang akan diperuntukkan bagi kegiatan manusia, tetapi

perlu dipertimbangkan pula adanya ruang-ruang yang mempunyai 'fungsi lindung' dalam kaitannya dengan usaha menjaga keseimbangan hidrologis dan ekologi.

Sebenarnya terjadinya ruang-ruang yang diperuntukkan bagi kegiatan manusia itu disebabkan oleh adanya sumberdaya alam, sumberdaya manusia, dan sumberdaya buatan. Berdasarkan pengertian tersebut, dan dalam kaitannya dengan kepentingan pembangunan nasional, maka sistem ruang dalam wilayah nasional dapat dibagi habis atas tiga lingkup makro, yaitu: 1. Kawasan lautan; 2. Kawasan Daratan; dan 3. Kawasan Angkasa.

Ditinjau dari falsafah dasarnya, ketiga lingkup tersebut lebih merupakan "Ruang Alam" (*Cosmos*). Tetapi bila dikaitkan dengan mekanisme kegiatan manusianya serta pendekatan pembangunan yang ada, maka pengaturan sistem ruangnya dapat dibagi untuk maksud optimasi pemanfaatannya dan efisiensi penataannya. Dalam kaitan ini wilayah nasional dapat terbagi ke dalam ruang-ruang yang mempunyai manfaat bagi kegiatan manusia ("Kawasan Budidaya") serta Kawasan nonbudidaya ("Kawasan Lindung") dengan mempertimbangkan perlunya dijaga keseimbangan ekologi bagi tujuan kelestarian tata lingkungan, baik bagi generasi sekarang maupun generasi yang akan datang. (Lihat Skema 1). Sistem pendekatan ruang seperti itu akan bermanfaat, bahkan dapat dijadikan dasar bagi usaha penataan ruang serta penyusunan program dan proyek pembangunan secara konsisten, serasi dan terpadu.

Penataan Ruang adalah usaha manusia yang diwujudkan berupa struktur ruang yang menggambarkan ikatan manfaat ruang yang terpadu bagi sektor-sektor pembangunan—baik bidang ekonomi, sosial-budaya, hankamnas—dalam membina hidup manusia beserta segala isinya.

Ikatan manfaat ruang yang terpadu meliputi pengaturan tata ruang perencanaan fisik, perencanaan sosial, perencanaan ekonomi, perencanaan kelembagaan (institusional) bagi kehidupan manusia dan lingkungannya yang selaras, serasi dan seimbang. Pengaturan ruang memerlukan dimensi waktu untuk mengarahkan kegiatan manusia agar sesuai dengan keseimbangan lingkungan hidup yang merupakan kesatuan ruang de-

ngan semua benda, daya, keadaan¹ dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.

Prinsip-prinsip Perencanaan Wilayah Daerah dan Kota

Usaha penataan ruang dimaksudkan untuk memanfaatkan potensi sumberdaya alam (lahan, air) seoptimal mungkin bagi kesejahteraan masyarakat di wilayahnya melalui pengaturan program dan proyek secara efisien, baik dari segi lokasinya di suatu wilayah, keterikatan antar fungsi kegiatannya maupun keterpaduan dalam pendanaan dan penanganannya dalam kurun waktu dan kelembagaan bagi pelaksanaannya.

Dinamika dari kegiatan manusia dalam wilayah perkotaan dan pedesaan dalam memproduksi barang dan jasa demi pemenuhan kebutuhan hidupnya, dapat dikaitkan dalam empat proses perencanaan sebagai berikut:¹

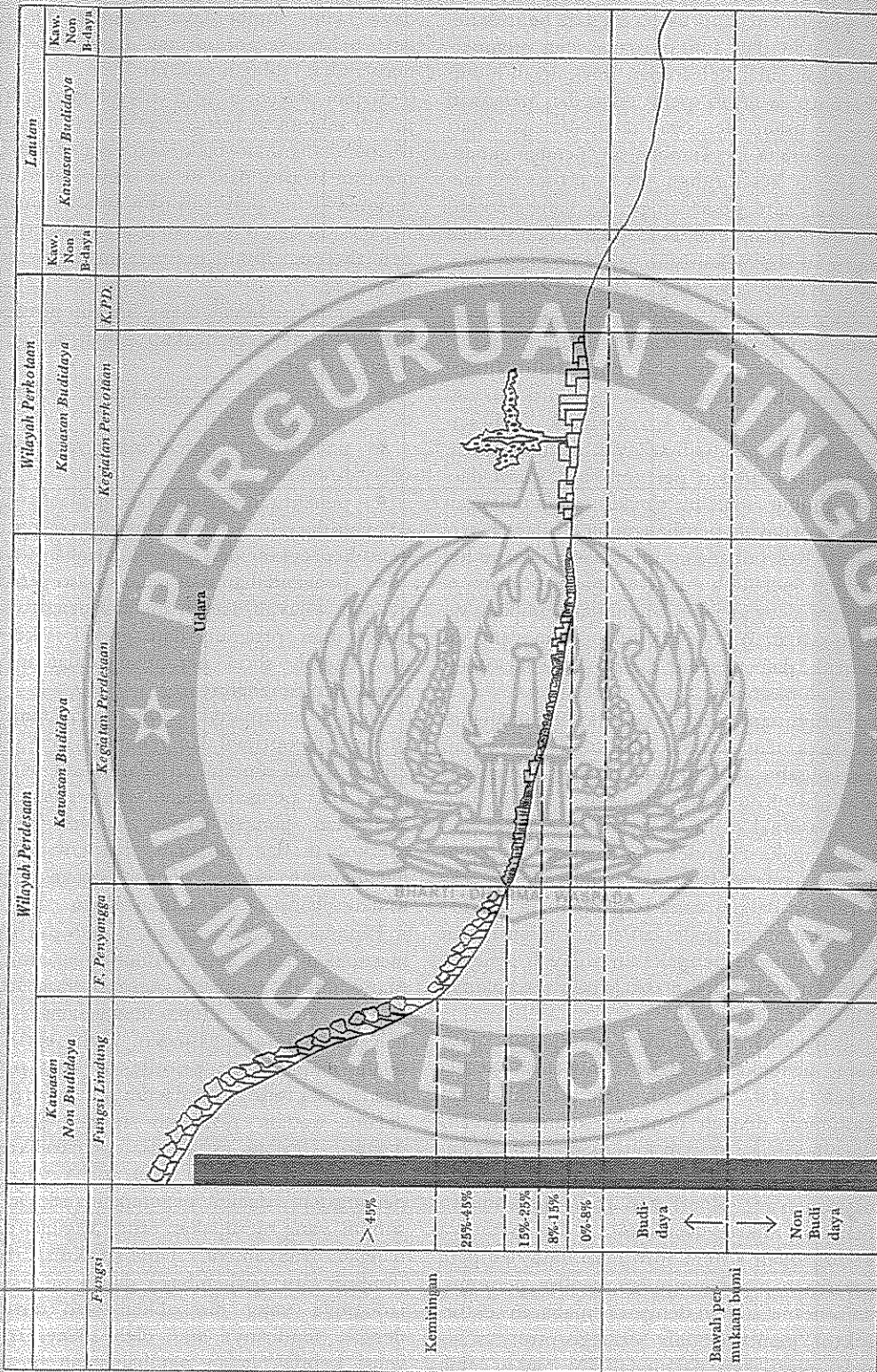
- Proses perencanaan ekonomi yang mencakup usaha pemanfaatan sumberdaya alam (antara lain atas dasar ketersediaan lahan dan air di suatu kawasan budidaya dan penetapan kawasan lindung) dan pengaturan distribusi pemasaran barang dan jasa dengan mempergunakan suatu kemampuan modal dan teknologi yang berkaitan dengannya untuk memenuhi tujuan pengembangan.

- Proses perencanaan sosial yang mencakup usaha pemanfaatan dan pengembangan sumberdaya manusia, yang memerlukan suatu usaha pemenuhan kebutuhan sejumlah manusia di suatu wilayah, daerah dan kota untuk dapat memenuhi pemerataan kebutuhan tingkat kualitas hidup manusia yang berkembang terus.

- Proses perencanaan kelembagaan dan teknologi yang mencakup usaha pemanfaatan dan pengembangan sumberdaya buatan (teknologi, kelembagaan) untuk meningkatkan kualitas hidup manusia di wilayah perkotaan dan pedesaan.

1 Sari dari buku Robert W. Burchell dan George Sternlieb, *Planning Theory in the 1980's: A Search for Future Directions*, (New Jersey: Center for Urban Policy Research, Rutgers University, 1973).

Skema 1. Dasar Pemikiran Penataan Lingkungan, Penataan Ruang Wilayah Perkotaan dan Perdesaan



• Proses perencanaan fisik dan lingkungan yang mencakup usaha menata bentuk pemanfaatan dan fungsi ruang, dan mempertahankan nilai kelestarian lingkungan hidup di suatu wilayah perkotaan dan pedesaan dengan usaha mencegah dampak negatif dari setiap usaha perkembangan pembangunan.

Secara keseluruhan proses-proses ini merupakan satu kesatuan proses yang berkaitan, yang tidak terlepas satu sama lain sebagai suatu fungsi mekanisme pengembangan wilayah, daerah dan kota (Lihat Skema 2).

Keterkaitannya usaha penataan ruang kota dan penataan daerah secara struktur, dianalisa secara hirarkis dari sudut fungsi pertumbuhan peranan jasa distribusi dan jasa pelayanan atas dasar karakteristik dan besaran dari setiap satuan wilayah pembangunan. Sedangkan tingkat pertumbuhan suatu daerah diukur melalui tingkat perkembangan satuan wilayah pembangunan di daerah tersebut. Keseimbangan antar daerah dalam hal tingkat pertumbuhannya, pada prinsipnya dicapai dengan jalan membuat seimbang satuan-satuan Wilayah Pembangunan yang dibentuk dan tersebar dalam satu kesatuan wilayah nasional.

Perumusan program-program pembangunan kota dan daerah sebaiknya merupakan usaha-usaha keterpaduan yang mengikuti suatu Struktur Pengembangan Wilayah Tingkat Nasional (SPWTN) yang ditetapkan untuk jangka pendek, menengah maupun jangka panjang. Penataan pembangunan sektoral dan daerah yang terpadu—baik di wilayah perkotaan, pedesaan secara hirarkis dan selaras dengan pendekatan wilayah tersebut—sangat menentukan sekali bagi tercapainya tujuan pembangunan.

Pengembangan Wilayah merupakan suatu cara pendekatan dalam menelaah segala aspek sosial, ekonomi dan politik—dalam kaitannya dengan penataan ruang wilayah/daerah sebagai wadah keterpaduan program-program dan proyek-proyek sektor pembangunan—yang diperlukan pada skala makro maupun mikro. Keterkaitan dan perlunya keterpaduan sistem informasi data dan peta—dari tahap pengumpulan, analisa, perumusan rencana sampai dengan penjabaran sektor-sektor pembangunan strategis/prioritas seperti digariskan dalam GBHN—makin lebih dirasakan keperluannya sebagai suatu meka-

nisme bagi terciptanya pemanfaatan sumberdaya alam, sumberdaya manusia, sumberdaya buatan secara optimal dalam mencapai masyarakat adil dan makmur.

Sistem pengembangan wilayah merupakan proses saling kait mengait antar berbagai sektor pembangunan—baik sektor pemerintahan maupun swasta, baik secara sektoral maupun regional—yang perlu disusun secara sistematis, terarah dan terpadu dalam meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat dari waktu ke waktu.

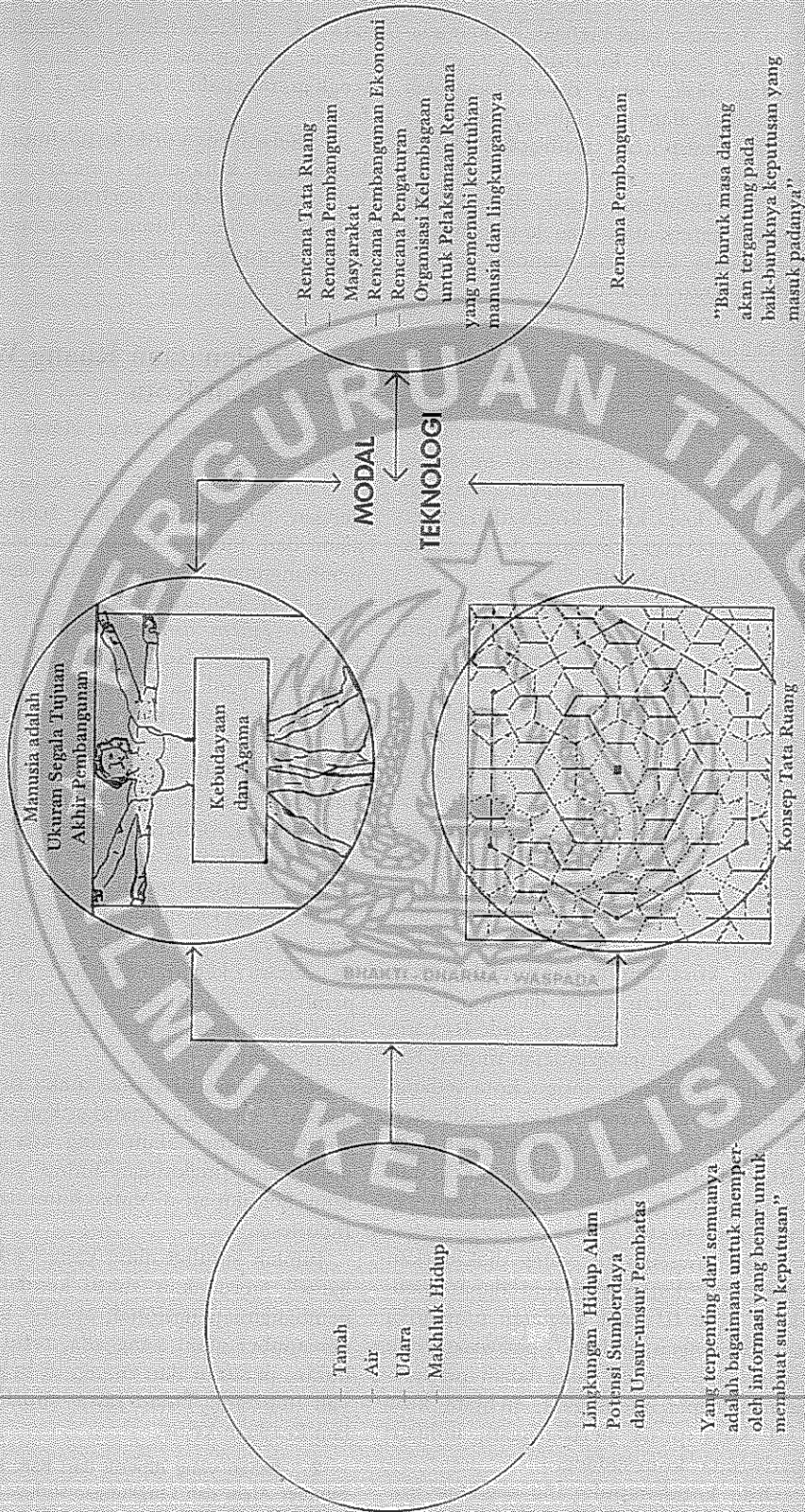
Secara garis besar, ruang lingkup pengembangan wilayah mencakup empat usaha sebagai berikut:

- perumusan kebijaksanaan penataan ruang wilayah/daerah.
- penyusunan perencanaan tata ruang wilayah/daerah.
- penentuan perwujudan manfaat ruang wilayah/daerah berupa pengisiannya dalam bentuk program dan proyek pembangunan.
- pengendalian dan pelaksanaan pembangunan wilayah/daerah melalui pengaturan, pengarahan program dan proyek sektoral dan daerah serta perundang-undangannya untuk pengamanannya.

Demi terciptanya usaha pemanfaatan ruang yang optimal dan penataan ruang yang efisien itulah diperlukan adanya satu sistem; mulai dari pengembangan wilayah nasional, kemudian pengembangan wilayah daerah (perkotaan dan pedesaan) dan kawasan pengembangan sampai dengan satuan permukiman sebagai satu kesatuan sistem.

Penataan ruang wilayah, daerah dan kota merupakan salah satu optimasi pemanfaatan ruang untuk mencapai kesejahteraan kehidupan manusia tanpa mengesampingkan kelestarian tata lingkungan. Usaha optimasi selalu memerlukan prioritas-prioritas penanganan sektoral dan daerah secara terpadu dalam wadah penataan ruang wilayah/daerah. Secara strategis, pengembangan wilayah adalah salah satu usaha prioritas penanganan dalam penetapan orde kota/simpul yang merupakan kunci bagi pengembangan wilayahnya. Tipologi kota/simpul tumbuh dan berkembang dalam proses kejadiannya yang disebabkan oleh tumbuh dengan sendirinya atau oleh adanya intervensi kebijaksanaan pembangunan (berupa investasi program dan proyek). Dalam kait-

Skema 2. Prinsip-prinsip Perencanaan



"Baik buruk masa datang akan tergantung pada baik-buruknya keputusan yang masuk padanya"

an ini ada 4 kaitan yang mengakibatkan adanya tipologi orde kota/simpul, yaitu:

- ikatan fisik, yang disebabkan oleh kondisi sumber alam air, lahan, kesuburan dan moda transportasi tradisional (kuda, dan lain-lain).

- ikatan ekonomi, yang ditimbulkan oleh tingkat keterkaitan atau ketergantungan arus barang dan jasa manusia dengan moda transportasi moderen.

- ikatan sosial, yang ditimbulkan oleh tingkat kebutuhan pelayanan sosial dengan moda transportasi moderen.

- ikatan kelembagaan yang ditimbulkan oleh tingkat pelayanan fungsi pemerintahan, hankamnas dan moda transportasi moderen.

Akan halnya tipe-tipe kota, yang biasanya dibagi dengan kota kecil, kota sedang, kota besar dan kota raya, terdapat delapan macam Tipologi Kota, yaitu:

a. Orde kota/simpul yang diakibatkan dari pengaruh ikatan fisik, dapat menjadi kota orde V dengan fungsi kegiatan utama agraris: kota kecil.

b. Orde kota/simpul yang diakibatkan dari pengaruh ikatan fisik dan ekonomi dapat menjadi kota orde IV: *agro processing center*: kota kecil.

c. Orde kota/simpul yang diakibatkan dari pengaruh ikatan sosial, dalam perkembangannya dapat menjadi kota orde IV pelayanan sosial, misalnya pendidikan/kesehatan: kota kecil.

d. Orde kota/simpul yang diakibatkan dari pengaruh ikatan sosial dalam perkembangannya dapat menjadi kota orde III yang kegiatan utamanya pemerintahan tingkat Kabupaten dan pelayanan sosial: kota sedang.

e. Orde kota/simpul yang diakibatkan oleh ikatan kelembagaan dapat menjadi kota orde III, orde II dan orde I dengan kegiatan utama pemerintahan/pertahanan: kota sedang atau kota besar.

f. Orde kota/simpul yang diakibatkan dari pengaruh ikatan ekonomi dapat menjadi kota orde III yang kegiatan utamanya pusat perdagangan, industri, pariwisata dan juga kota *agro center* yang dalam perkembangannya dapat meningkat menjadi kota orde II kota pusat perdagangan, industri dan pariwisata: kota sedang.

h. Orde kota/simpul yang kegiatan utamanya pusat perdagangan, industri, pariwisata & pemerintahan, pelayanan sosial dalam perkembangannya dapat berfungsi lengkap menjadi kota orde I madya: kota besar.

sata & pemerintahan, pelayanan sosial dalam perkembangannya dapat berfungsi lengkap menjadi kota orde I madya: kota besar.

i. Selanjutnya orde kota/simpul dari perkembangan kota orde I madya, dalam perkembangannya dapat berfungsi lengkap menjadi kota orde I utama (metropolitan) dengan penduduk lebih besar dari 1 juta jiwa: kota raya.

Konsep Penataan Ruang Wilayah, Daerah dan Kota

*Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup*²

Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dengan jelas menyebutkan bahwa sumber alam dan budaya merupakan modal dasar pembangunan, dan karena itu—seperti modal yang lain—pemanfaatannya harus memperhatikan *faktor dominan* seperti faktor-faktor: demografi, sosial budaya, geografi, hidrografi, geologi, topografi, klimatologi, flora, fauna dan faktor ekonomi, kelembagaan, yang semuanya merupakan faktor yang dapat menentukan tingkat kualitas lingkungan hidup. Sebagai arahan pembangunan jangka panjang, GBHN menyebutkan bahwa "Bangsa Indonesia menghendaki keselarasan hubungan antara manusia dengan Tuhannya, antara sesama manusia serta lingkungan alam sekitarnya . . .". Dengan demikian keserasian antara kegiatan-kegiatan manusia dan pembinaan mutu lingkungan merupakan pengarah pembangunan jangka panjang yang harus diikuti.

Sebagai modal dasar, maka sumber alam dan budaya harus dimanfaatkan sepenuhnya. Sumber-sumber alam yang ada merupakan unsur dari lingkungan hidup yang mendukung kehidupan di muka bumi dan tanah air Indonesia.

Jumlah sumber alam yang "tidak tak terbatas" merupakan suatu kendala terhadap pembangunan nasional, apalagi karena sumber-sumber alam yang ada, terutama lahan, hutan, perairan dan ruang, di beberapa wilayah—terutama Pulau Jawa—sudah berada dalam keadaan kritis.

2 Bahan yang dipetik dari Bab. 8 Pengelolaan Sumber Alam dan Lingkungan Hidup, halaman 333, Buku I Repelita IV.

Untuk mencapai usaha pembangunan nasional yang berwawasan nusantara bagi terciptanya suatu masyarakat adil dan makmur, menurut GBHN Maret 1983, perlu diusahakan perwujudan hasil-hasil pembangunan, yaitu: 1. Perwujudan Kepulauan Nusantara sebagai satu kesatuan politik; 2. Perwujudan Kepulauan Nusantara sebagai satu kesatuan sosial dan budaya; dan 3. Perwujudan Kepulauan Nusantara sebagai satu kesatuan Pertahanan dan Keamanan.

Selanjutnya dalam Pola Umum Pelita Keempat ditetapkan bahwa kebijaksanaan pembangunan, masih harus berlandaskan Trilogi Pembangunan yang mencakup usaha-usaha: 1. Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat; 2. Pertumbuhan Ekonomi yang tinggi; dan 3. Stabilitas Nasional yang sehat dan dinamis.

Ketetapan GBHN dan Pola Umum Pelita IV tersebut akan merupakan masukan dasar bagi penyusunan tujuan keterpaduan pembangunan dalam wadah struktur ruang wilayah, daerah, kota di Indonesia. Untuk itulah, maka secara optimal diperlukan suatu sistem pengembangan perwilayahan yang saling menunjang, di mana antar bagian sistem kesatuan wilayah tersebut membentuk suatu struktur yang mengarah kepada suatu tujuan keseimbangan dan pertumbuhan seluruh wilayah nasional.

Tujuan-tujuan pembangunan tersebut akan dijabarkan menjadi program dan proyek pembangunan yang terpadu pada skala wilayah/daerah dan kota menurut apa yang diprioritaskan dalam GBHN. Pengembangan wilayah sebagai salah satu pendekatan, merupakan suatu usaha pembangunan dengan memasukkan disiplin Tata Ruang ke dalamnya. Disiplin Tata Ruang dapat diartikan sebagai suatu usaha optimasi dan efisiensi dalam pemanfaatan dan penataan ruang wilayahnya. Sebagai produk makro di tingkat nasional, usaha ini dapat berupa Struktur Perwilayahan Pembangunan Tingkat Nasional yang selanjutnya diikuti dengan rencana penataan ruang wilayah perkotaan dan pedesaan.

Sistem Regionalisasi (Perwilayahan Pembangunan)

Sistem Regionalisasi yang dicoba diterap-

kan sejak Pelita II dan terus dicoba disempurnakan dalam Repelita IV, mudah-mudahan dapat bertambah mantap untuk Repelita-repelita selanjutnya. Kemantapan sistem perwilayahan ini penting sekali guna mewujudkan pembangunan nasional yang ditargetkan dapat tinggal landas pada akhir tahun 2000, di mana strategi pembangunan struktur sosial dan ekonomi dari masyarakat pertanian ke masyarakat industri di setiap wilayah/daerah, harus ditetapkan secara hati-hati karena kondisi setiap wilayah/daerah berlainan.

Kebijaksanaan pembangunan dengan pendekatan perwilayahan akan mendatangkan banyak manfaat. *Pertama*, mengenal modal dasar/potensi dan faktor-faktor pembatas yang dimiliki oleh setiap wilayah/daerah. *Kedua*, usaha mewujudkan pemerataan pertumbuhan dan keseimbangan perkembangan antar wilayah dapat dilakukan bila kondisi potensi/batasan sumberdaya alam, sumberdaya manusia, sumberdaya buatan dan aspek kelembagaan—baik secara kuantitas maupun kualitasnya dari setiap wilayah/daerah—dapat diukur secara teliti dan benar sebagai dasar untuk menetapkan kebijaksanaan keterpaduan sektoral dan daerah dari waktu ke waktu (tahunan, 5 tahun dan jangka panjang). *Ketiga*, usaha mewujudkan point kedua tersebut di atas dapat terlaksana bila pengetahuan mengenai sistem lingkungan secara keseluruhan/makro yang akan ditata untuk maksud-maksud pembangunan sektoral dan daerah tersebut dapat dikenali secara teliti per wilayah/daerah atau kaitan antara yang satu dengan yang lainnya, yaitu dalam wadah mana yang harus berupa "kawasan non budidaya" (dominasi kawasan untuk fungsi lindung) dan "kawasan budidaya" (dominasi kawasan untuk kegiatan usaha dan pemukiman). *Keempat*, dalam perkembangan atau pertumbuhan suatu wilayah/daerah (secara struktur, sosial dan ekonominya) akan ditentukan oleh potensi sumberdaya alam (terutama kawasan budidaya), potensi sumberdaya manusia (terutama kualitas) dan aspek kelembagaannya (terutama yang menyangkut kesiapan aparat, teknologi dan sumber pendanaan). *Kelima*, dalam pertumbuhan sosial ekonomi kawasan budidaya daripada setiap wilayah/daerah secara penataan ruang, akan berwujud pedesa-

an; dan bila struktur sosial ekonominya sudah berorientasi dan didominasi kegiatan nonpertanian (jasa-jasa dan industri), maka wilayahnya akan berwujud wilayah perkotaan. *Keenam*, dalam sistem perwilayahan (regionalisasi) pengaturan/penataan wilayah perkotaan dan pedesaan—sebagai suatu sistem wilayah regional dalam mewujudkan usaha pemerataan dan keseimbangan pertumbuhan wilayah/daerah dilihat dari keterkaitan fungsi kesatuan pengembangan fisik sosial, ekonomi dan kelembagaan—sangat menentukan bagi penetapan kebijaksanaan pembangunan di suatu wilayah/daerah.

Berbagai Masalah dalam Perencanaan Penataan Ruang Wilayah, Daerah dan Kota

*Masalah Tekanan Penduduk*³

Kerusakan sumber alam dan lingkungan hidup yang terjadi selama ini berkaitan erat dengan tingkat penambahan penduduk dan pola penyebaran sumberdaya alam serta daya dukung lingkungan hidup yang ada, di samping merupakan akibat dari pengaturan penggunaan sumber alam dan lingkungan hidup yang belum memadai.

Akibat pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi dan kurang memadainya pengaturan penggunaan sumber alam dan lingkungan hidup itu, maka ditinjau dari kerusakan lingkungan hidup yang terjadi, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan kepulauan Nusa Tenggara dewasa ini, telah merupakan daerah-daerah rawan. Pertumbuhan penduduk yang tinggi di Sumatera (3,3 persen per tahun) selama 10 tahun lalu diduga akan terus berlanjut selama lima tahun mendatang. Karena itu masalah kerusakan sumber alam dan lingkungan, khususnya hutan dan akibat-akibatnya, akan banyak terjadi di daerah-daerah di ketiga pulau tersebut.

Di daerah yang kepadatan penduduknya tinggi seperti Jawa, akan mengalami masalah kerusakan lingkungan hidup karena pencemaran yang terus meningkat. Sudah tentu—seperti yang sudah terjadi sebelumnya—terjadi pula pencemaran dengan pesatnya di daerah perkotaan.

Di wilayah pedesaan, meningkatnya jum-

lah petani penggarap dari 3,2 persen (1973) menjadi 14,9 persen (1980) telah menjadi penyebab utama bagi kerusakan sumber alam lahan. Para petani penggarap biasanya kurang cenderung mengadakan perbaikan lahan usahanya, karena di samping kurang merasakan kepentingannya secara langsung, juga dianggapnya sebagai tanggung jawab pemilik lahan yang bersangkutan. Masalah ini akan terus berlanjut selama tahun-tahun mendatang, terutama di Jawa, Bali, Lombok, Lampung, Sumatera Utara, dan Sulawesi Selatan.

Di wilayah perkotaan, sampai sekarang pembangunan perumahan dan pemukiman, baik yang dilaksanakan oleh masyarakat luas yang tidak terorganisasi maupun oleh badan usaha milik swasta dan pemerintah, kurang mendapat pengarahannya yang sesuai dengan rencana tata ruang yang menunjang pembangunan kota dan wilayah. Pada umumnya, beberapa kota-kota belum dapat berperan sebagai pusat pelayanan bagi pengembangan wilayah sesuai dengan fungsi dan hirarki kotanya di dalam struktur pengembangan wilayah, karena pelaksanaan pembangunan belum dapat mengimbangi laju pertumbuhan dan perkembangan perkotaan, terutama di kota-kota metropolitan dan kota-kota besar.

Perkembangan kota pada umumnya masih banyak dibantu Pemerintah Pusat. Masalah fasilitas perkotaan (seperti perumahan, listrik, air bersih, saluran drainase, sistem saluran air buangan rumah dan industri, sistem pengumpulan sampah dan pembuangan akhirnya, serta penanggulangan bahaya kebakaran), masih belum dapat diselesaikan dengan tuntas oleh pemerintah kota sendiri.

Pelaksanaan kegiatan pembangunan kota menghadapi banyak hambatan. Antara lain: masalah harga tanah yang tinggi, keterbatasan kemampuan Pemerintah Daerah/Kota, landasan hukum/perundang-undangan yang kurang memadai dan tidak sesuai lagi dengan masalah-masalah perkotaan. Kebutuhan tanah/lahan pembangunan—baik untuk perumahan, fasilitas umum perkotaan, prasarana dan kebutuhan lainnya—semakin meningkat, sedangkan tanah perkotaan semakin langka. Hal ini mendorong harga tanah semakin tinggi dan sukar dikendalikan, sehingga sering pembangunan fasilitas sosial seperti sekolah dan Puskesmas, terpaksa ditunda

3 Bab 8 Buku Repelita IV, halaman 338.

atau dibatalkan. Dan meningkatnya harga tanah inipun telah mendorong masyarakat melakukan pembangunan di daerah pinggiran kota di luar batas wilayah kota, yang merupakan wilayah pendukung kota dan bersifat pedesaan. Akibatnya, penyediaan prasarana lingkungan di luar wilayah kota menjadi mahal, sehingga perlu adanya pengembangan sistem manajemen tanah perkotaan, antara lain untuk mengendalikan pengalihan hak atas tanah serta penataan kembali pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah di wilayah yang dicadangkan untuk pengembangan kota. Kebijakan ini sangat diperlukan guna mencegah berkembangnya pemukiman dan perkampungan yang tidak teratur dan tidak didukung oleh jaringan prasarana lingkungan yang dibutuhkannya.

Masalah ketidakterpaduan pelaksanaan pembangunan kota yang dilakukan secara sendiri-sendiri dan sektoral, tidak menyelesaikan permasalahan secara tuntas, bahkan banyak yang menimbulkan masalah-masalah baru. Masalah lain yang perlu penanganan di kota adalah kegiatan sektor nonformal, yang bagi kota-kota di Indonesia merupakan kegiatan/lapangan kerja yang cukup besar.

Masalah belum terciptanya lingkungan kota yang berciri kuat sosial-budaya—dengan arsitektur bangunan yang dipunyai di setiap wilayah daerah di Indonesia—juga perlu pengkajian lebih lanjut. Sebab pada umumnya perkembangan kota-kota sekarang ini banyak mencerminkan bentuk arsitektur impor yang polanya di setiap kota di Indonesia menjadi sama saja, kecuali kota di Bali dan kota Padang.

Masalah Keterpaduan Usaha Pembangunan Sektoral dan Daerah

Di dalam menciptakan Keterpaduan Usaha Pembangunan Sektoral dan Daerah, ada dua masalah yang perlu dihadapi.

Pertama, perlunya kaitan usaha kelestarian lingkungan hidup, penataan ruang dan usaha pembangunan sektoral dan daerah yang terpadu melalui pendekatan struktur perwilayahan nasional. Hal ini didasarkan atas kesadaran bahwa luas nasional dan potensi sumberdaya alamnya "tidak tak terbatas" di mana kebutuhan kegiatan manusia akan masih terus bertambah. Wilayah Nasional yang luasnya 191,8 juta Ha itu, secara

kasar dapat dibagi menurut kesesuaian lahan sebagai berikut :

- Kawasan nonbudidaya 77,43 juta Ha.
(40,3 persen)
- Kawasan budidaya 114,5 juta Ha.
(59,7 persen)

Dengan perkiraan standar daya dukung di kawasan budidaya lebih kurang 2 jiwa/Ha. (200 jiwa/km²)—dengan penggunaan teknologi maju bagi kegiatan usaha pertanian—diperkirakan, kawasan budidaya di Indonesia yang tersebar di wilayah propinsi dapat menampung lebih kurang 220 juta jiwa (dengan tingkat asumsi penduduk di wilayah perkotaan 30 persen, wilayah pedesaan 70 persen. Di luar Jawa daya tampung tersebut dapat ditingkatkan bila tingkat teknologi, pendidikan, kelembagaan, bagi sektor nonpertanian seperti industri dan lain-lainnya, dikembangkan.

Mengingat terbatasnya luas dan daya dukung lingkungan disetiap kawasan budidaya itu, maka penggunaan kawasan budidaya harus optimal; dengan melakukan usaha pembangunan yang efisien dan terpadu serta berwawasan lingkungan dengan mempertimbangkan sektor-sektor yang dipilih yang paling menguntungkan, dan bukannya mengejar hanya pencapaian target satu sektor secara terpisah.

Kedua, belum terciptanya usaha-usaha keterpaduan pembangunan sektoral dan daerah pada Repelita-Repelita sebelumnya secara optimal, antara lain:

- Kurang terpadunya pembangunan sektoral dan daerah karena belum adanya kesepakatan sasaran jangka panjang dan jangka Pelita IV tentang lokasi proyek-proyek pembangunan, baik di wilayah perkotaan maupun di pedesaan secara struktur perwilayahan.

- Kurang tercapainya tujuan pembangunan karena keberhasilan hanya dinilai dari salah satu target sektor saja, di mana dukungan atau kaitan sektor lain tidak jelas. Akibatnya terjadilah tumpang tindih, kesimpangsiuran dalam pelaksanaan pembangunan di daerah, bahkan ada beberapa investasi bersifat mati.

- Struktur Perwilayahan Nasional jangka panjang sebagai penjabaran tujuan pembangunan nasional yang dituangkan dalam GBHN, belum dijabarkan secara mantap.

Untuk Repelita IV sebagai struktur antara, penjabaran penataan ruang dimaksudkan untuk alat optimasi pemanfaatan lahan/ruang di suatu wilayah dengan tingkat efisiensi keterpaduan sektor yang tinggi pada kurun waktu 5 tahun sebagai kerangka landasan. Untuk mewujudkan keterpaduan sektor-sektor strategis yang sangat mendesak perlu ditetapkan berdasarkan struktur perwilayahan yang mantap. Misalnya keterpaduan lokasi-lokasi, klasifikasi pelabuhan laut, sistem terminal peti kemas, angkutan PJKA, lokasi-lokasi industri dan tambang batu bara, serta orde-orde kota dan jalan-jalan arteri berdasarkan suatu struktur perwilayahan yang jelas berkaitan satu dengan lainnya merupakan satu kesatuan sistem.

Kesepakatan Nasional dan Daerah dalam rangka Pembangunan yang Struktural

Usaha pengendalian tata lingkungan melalui usaha penataan ruang kota/desa secara keseluruhan untuk mencegah dampak lingkungan yang negatif seminimal mungkin, telah ditetapkan pemerintah melalui undang-undang lingkungan hidup.⁴ Dengan adanya undang-undang tersebut maka pengelolaan usaha penataan ruang wilayah perkotaan dan pedesaan menuntut adanya suatu struktur perwilayahan nasional.

Adanya kemantapan struktur perwilayahan pembangunan nasional dan daerah pada Repelita IV ini diperlukan agar dapat berfungsi sebagai alat kordinasi dan keterpaduan pembangunan sektoral dan daerah bagi keperluan yang mendesak, untuk menciptakan suatu kerangka landasan pembangunan Nasional guna menuju tinggal landas di akhir Pelita VI.

Mengingat kemampuan dana, tingkat kapasitas teknologi dan kelembagaan di setiap wilayah/daerah, maka usaha untuk mengefisienkan pembangunan sektoral dan daerah—sehingga dapat mengarah pada kesepakatan lokasi-lokasi yang strategis dan pembangunan yang terpadu—sangat diperlukan.

Karena itu kesepakatan antar sektor-sektor pembangunan di pusat dan di daerah—se-

cara struktur penataan ruang wilayah dan daerah, perkotaan dan pedesaan secara terpadu untuk mewujudkan sasaran pembangunan dalam Pelita IV—menjadi terasa penting sekali. Apalagi bila dikaitkan dengan usaha-usaha pengendalian dan pembinaan lingkungan hidup yang lestari.

Rangkuman Permasalahan dan Langkah-Langkah Selanjutnya.

Dalam rangka Penataan Ruang Wilayah, Daerah dan kota, diperlukan usaha Peman-tapan Keterpaduan Sektoral dan Daerah dan Kesepakatan Struktur Perwilayahan Pembangunan Daerah dan Kota, yang meliputi:

- Pemantapan kordinasi dan keterpaduan pembangunan sektoral dan daerah dengan berorientasi pada struktur perwilayahan pembangunan nasional dan daerah jangka panjang dan struktur antara Repelita IV sebagai kerangka landasan untuk menuju tinggal landas pada akhir Repelita VI pada tahun 2000.

- Penjabaran yang lebih kongkrit terhadap struktur perwilayahan daerah (sebagai penjabaran perwilayahan nasional di masing-masing daerah) untuk jangka panjang dan Pelita IV, di mana penentuan satuan wilayah pembangunan di masing-masing propinsi ditetapkan beserta hirarki orde kota-kotanya sebagai kota orde I, kota orde II, kota orde III, dan kota orde IV dikaitkan dengan usaha penyebaran penduduk dan kegiatan usahanya.

- Penetapan secara definitif dan pengamanan wilayah-wilayah di daerah tingkat I yang berupa kawasan lindung (hutan lindung, cagar alam, cagar budaya) dalam rangka kelestarian tata air dan tata lingkungan secara keseluruhan.

- Penyusunan program dan proyek pembangunan sektor dan daerah yang merupakan implikasi besaran dan lokasi proyek sesuai struktur perwilayahan nasional dan struktur perwilayahan daerah.

- Pengawasan yang lebih terarah mengenai lokasi dan penataan dari pembangunan-pembangunan sektoral dan daerah di kawasan budidaya (wilayah yang di luar kawasan nonbudidaya) yang fungsi dominasinya diperuntukkan bagi pemukiman dan kegiatan usaha untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakatnya, baik di wilayah perkotaan

⁴ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 1982, tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup.

maupun pedesaan. Dengan usaha ini diharapkan optimasi pemanfaatan lahan/ruang dan efisiensi dana pembangunan dapat ditingkatkan.

Demi terlaksananya fungsi kordinasi dan keterpaduan pembangunan sektoral dan keterpaduan pembangunan sektoral di daerah, maka pemantapan fungsi BAPPEDA Tk. I dan Tk. II dengan aparatnya yang berkapasitas tinggi, dan jenjang karier yang lebih jelas, seyogyanya disertai dengan penyempurnaan peralatan bagi kebutuhan perencanaannya (perpetaan, peralatan kantor dan penelitian lapangan, dan lain-lain), serta dana operasionalnya agar segera mendapat perhatian yang lebih seksama baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Hal ini penting karena dengan makin berfungsinya BAPPEDA—untuk mengarahkan, mengawasi dan mengevaluasi semua kegiatan pembangunan sektoral dan daerah di daerah dalam wadah tata ruang wilayah—akan dapat membantu banyak usaha menjaga kelestarian tata lingkungan.

Sebagai penutup, dapat dikemukakan langkah-langkah yang selanjutnya perlu diambil dalam rangka Penataan Wilayah, Daerah, dan Kota, yaitu:

- Perlunya keputusan yang obyektif dan rasional untuk suatu konsensus nasional, daerah dan sektor-sektor pembangunan bagi adanya satu dokumen struktur perwilayahan nasional dan daerah yang mantap sebagai suatu kerangka landasan pembangunan berdasarkan pendekatan wilayah yang berawasan Nusantara.

- Merestruktur program dan proyek pembangunan sebagai implikasi dari kebijaksanaan pembangunan sektoral dan daerah

yang mengikuti sistem perwilayahan pembangunan yang ditetapkan.

- Perlu langkah lebih lanjut melalui pembahasan antar sektoral dan antar daerah untuk penajaman struktur perwilayahan nasional ini dari waktu ke waktu (tahunan, setiap Repelita dan arahan jangka panjang).

Ketiga, point tersebut harus direalisasikan di tingkat Departemen Sektoral dan daerah, pada pertemuan tingkat Menteri yang lebih luas, atau kalau perlu, dituangkan dalam suatu keputusan Presiden. Di samping itu evaluasi pada setiap Pelita, untuk memantapkan struktur perwilayahan Nasional dan daerah ini secara bertahap berupa penjabaran GBHN dan strategi setiap Pelita, juga perlu dilakukan demi penyempurnaan-penyempurnaan sebagai suatu dokumen yang tingkat rasional, obyektifitas serta keabsahannya dapat benar-benar dipertanggungjawabkan dan diterima oleh semua pihak yang terlibat dalam pembangunan. Akhirnya, perlu dilakukan upaya melaksanakan usaha perencanaan wilayah, daerah dan kota dan pelaksanaannya secara sadar dan disiplin, untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat banyak mulai dari tingkat Nasional/sektoral, daerah sampai dengan terciptanya partisipasi masyarakat.⁵

⁵ Mengenai usaha perencanaan perwilayahan yang dibuat secara sadar dan disiplin dan ternyata telah berhasil, kita dapat belajar banyak dari Jepang, di mana dengan lahan dan sumberdaya alam yang terbatas dan kepadatan manusia yang tinggi dapat berhasil membuat kemajuan besar. Ezra F. Vogel, *Japanese Number One, Lessons for America*, yang telah diterjemahkan oleh Biro Terjemahan "Satya Kresna", dengan judul *Jepang Jempol*, (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1982).

