



© 2004 Sekolah Pascasarjana IPB
Makalah Individu Semester Ganjil 2004
Falsafah Sains (PPS-702)
Program S3
Desember 2004

Dosen:

Prof. Dr. Ir. Rudy C. Tarumingkeng (Penanggung Jawab)

Prof. Dr. Ir. Zahrial Coto

Dr. Ir. Hardjanto

PENDEKATAN SISTEM DALAM PERENCANAAN TATA RUANG WILAYAH

Oleh : Yulia Asyiwati (C261040081/SPL)

I. Pendahuluan

Diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 yang diperbaharui menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah akan membawa implikasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, termasuk di dalamnya penataan ruang, dan dengan demikian kewenangan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan berada di pemerintah kabupaten dan kota, termasuk kewenangan dalam penataan ruang. Hal ini akan membuka seluas-luasnya kesempatan bagi kabupaten dan kota untuk menggali dan memproduksi potensi yang dapat dimanfaatkan dengan memperhatikan kaidah-kaidah perencanaan tata ruang wilayah dengan optimal sehingga kegiatan pembangunan yang berkelanjutan yang dapat meningkatkan pendapatan daerah dapat terwujud. Hal ini berarti pula bahwa potensi kabupaten dan kota akan lebih ditonjolkan, yang diimbangi dengan kemampuan sumber daya manusia sebagai pengelolanya. Pemerintah daerah mempunyai wewenang luas dalam mengatur, memanfaatkan dan mengelola sumberdaya yang dimilikinya. Atas dasar hal tersebut, produk rencana tata ruang di masa depan merupakan acuan bagi bupati dan walikota dalam penyelenggaraan pembangunan daerah dan menjadi salah satu bahan yang harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui DPRD.

Sementara itu, kewenangan otonomi terbatas yang dimiliki pemerintah propinsi menjadikan orientasi penataan ruang berada pada pengaturan ruang lintas perbatasan kabupaten/kota, jaringan prasarana, sistem kota-kota dan lingkungan. Gubernur dapat berperan memadukan kegiatan pemanfaatan ruang antara kebijakan pemerintah propinsi dan kebijakan kabupaten/kota dengan

mempertimbangkan faktor strategi pembangunan daerah, keunikan daerah dan visi bersama di dalam pengembangan wilayah. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) digunakan oleh DPRD sebagai salah satu alat kontrol terhadap kepala daerah dalam penyelenggaraan pembangunan daerah yang berbasis tata ruang agar meminimalkan kerusakan lingkungan, tumpang tindih pemanfaatan ruang dan konflik penggunaan lahan.

Era globalisasi ditandai dengan perubahan yang cepat dalam bidang informasi dan teknologi, investasi dan pergerakan penduduk. Rencana tata ruang di masa depan dituntut untuk mampu menjawab tuntutan perubahan kehidupan sosial ekonomi dan budaya tanpa mengabaikan kepentingan masyarakat dan kenyamanan lingkungan. Kebijakan penataan ruang di masa depan merupakan kebijakan publik yang transparan, berkeadilan dan akomodatif terhadap kepentingan berbagai lapisan masyarakat sehingga keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian ruang mutlak diperlukan.

Undang-undang No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang memberikan sebuah nuansa baru dalam kegiatan penataan ruang di daerah, di mana undang-undang tersebut memperhatikan harkat dan hak individu dan masyarakat dalam kegiatan penataan ruang serta memberikan wewenang lebih kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan penataan ruang wilayah. Produk penataan ruang wilayah di masa depan diharapkan dapat bersifat luwes dan fleksibel untuk mengantisipasi perkembangan dan dinamika masyarakat, namun tetap tegas dan jelas azasnya. Selain itu dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa ruang didefinisikan sebagai wadah kehidupan yang meliputi ruang daratan, ruang laut dan ruang udara termasuk di dalamnya tanah, air, udara dan benda lainnya sebagai satu kesatuan kawasan tempat manusia dengan makhluk hidup lainnya melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan kehidupannya. Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang kawasan nasional, ruang kawasan daratan, ruang kawasan kabupaten dan ruang kawasan tertentu yang mencakup perkotaan dan perdesaan yang menunjukkan adanya hirarki dan keterkaitan pemanfaatan ruang. Ruang kawasan pesisir termasuk dalam ruang kawasan tertentu yang perencanaan penataan ruangnya tidak terlepas dari rencana tata ruang kawasan nasional, provinsi dan kabupaten.

Selama ini produk rencana tata ruang disusun dengan pendekatan sektoral dan belum banyak yang memperhatikan ruang kawasan pesisir dan laut sebagai pendekatan wilayah secara holistik, sebagaimana yang diamanatkan dalam UU no. 24 tahun 1992 tersebut. Pada hakekatnya perencanaan tata ruang merupakan pengaturan penggunaan ruang wilayah diantaranya adalah : (a) mengatur alokasi pemanfaatan ruang; (b) mengatur alokasi kegiatan; (c) mengatur keterkaitan antar fungsi kegiatan; dan (d) mengatur program dan kegiatan pembangunan yang berfikir perspektif menuju ke masa depan.

Peningkatan jumlah penduduk dan intensitas pembangunan wilayah akan mengakibatkan peningkatan kebutuhan ruang yang menimbulkan ketidakharmonisan, ketidaknyamanan dan konflik pemanfaatan ruang antar berbagai kepentingan. Hal ini mengakibatkan tumpang tindih pembangunan dan pola pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan daya dukung sumberdaya pesisir, kesesuaian lahan dan kaidah penataan ruang. Sejalan dengan hal tersebut muncul permasalahan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang dan sumberdaya wilayah untuk berbagai kegiatan di daerah. Masing-masing sumberdaya yang ada dimanfaatkan dengan target yang ingin dicapai, namun belum memperhatikan keterkaitan dengan kegiatan di sektor-sektor lainnya dalam lingkup pembangunan daerah.

Pendekatan sistem dalam perencanaan tata ruang merupakan salah satu pendekatan yang memperlihatkan keterkaitan masing-masing aspek yang mempengaruhi pemanfaatan ruang wilayah. Pendekatan sistem dalam penyusunan perencanaan tata ruang wilayah memperhatikan bahwa wilayah merupakan satu kesatuan yang utuh yang terdiri dari beberapa elemen pembentuk wilayah yang saling berinteraksi dan berkaitan antara satu elemen dengan elemen lainnya dan tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain.

Pendekatan sistem dalam penyusunan perencanaan tata ruang wilayah disusun dari seperangkat aspek-aspek yang saling terkait, yaitu aspek biofisik, sosial kependudukan, aspek ekonomi dan aspek kelembagaan. Pendekatan sistem dalam perencanaan tata ruang wilayah bersifat probalistik, di mana adanya korelasi dan saling pengaruh antara aspek-aspeknya tidak bisa ditentukan dengan akurat karena sistem tata ruang wilayah sangat sarat dengan konflik kepentingan. Pendekatan sistem dapat menjelaskan hubungan kompleksitas dari masing-masing aspek tersebut.

II. Perencanaan Tata Ruang

Perencanaan tata ruang dilakukan oleh Pemerintah dengan peran serta masyarakat. Peran serta masyarakat merupakan faktor yang sangat penting karena pada akhirnya hasil penataan ruang adalah untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Undang-undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang pasal 3 ayat 3 menyatakan bahwa tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas dimaksudkan untuk :

1. Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas berbudi luhur, dan sejahtera;
2. Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumberdaya alam dan sumberdaya buatan secara berdaya guna, berhasil guna dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia;
3. Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan;

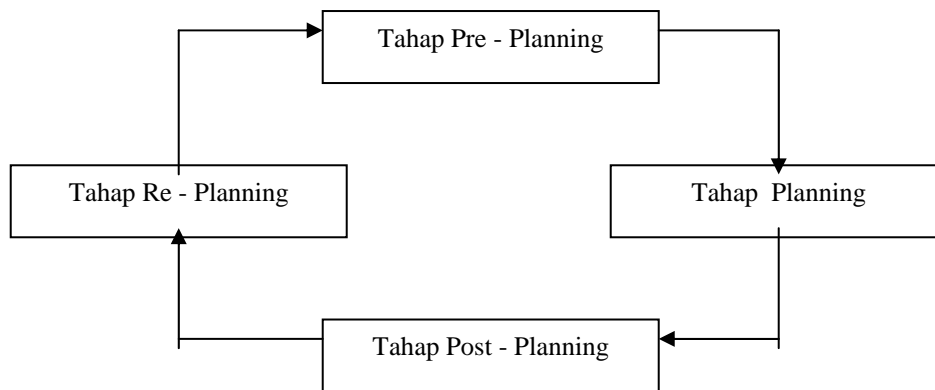
4. Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Proses dan prosedur perencanaan tata ruang dilaksanakan secara terpisah dan terpadu, dengan langkah-langkah kegiatan sebagai berikut :

- a. Menentukan arah pengembangan yang akan dicapai dilihat dari segi ekonomi, sosial, budaya, daya dukung dan daya tampung lingkungan;
- b. Mengidentifikasi berbagai potensi dan masalah pembangunan dalam suatu wilayah perencanaan;
- c. Perumusan perencanaan tata ruang;
- d. Penetapan rencana tata ruang.

Penyusunan rencana tata ruang dilandasi dengan pemikiran perspektif menuju keadaan pada masa depan yang diinginkan, bertitik tolak dari data, informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi yang dapat dipakai, serta keragaman wawasan kegiatan tiap sektor. Perkembangan masyarakat dan lingkungan hidup berlangsung secara dinamis, sebagai konsekuensi logis dari kedinamisan waktu tersebut maka perencanaan tata ruang juga bersifat dinamis, karena proses perencanaan tidak dipisahkan dengan waktu.

Seperti yang dikemukakan oleh Dror (1960) dalam Sabari, *et.al.*, (1991), bahwa proses perencanaan tata ruang merupakan suatu siklus maju yang tidak ada habis-habisnya, seperti terlihat pada Gambar 1.



Sumber : Sabari, *et. al.*, (1991)

Gambar 1 Daur Proses Perencanaan

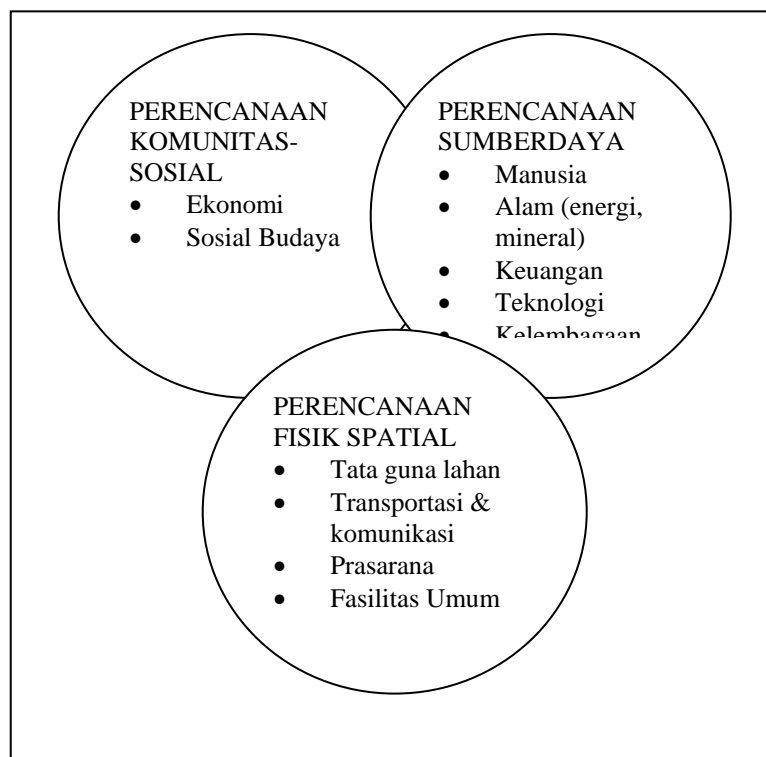
Pada gambar 1 terlihat adanya empat tahap dalam mekanisme perencanaan yang saling terkait dan sambung menyambung, yaitu tahap *pre – planning*, *planning*, *post planning* dan *re-planning*.

Pada tahap *pre-planning*, dirumuskan mengenai kebutuhan-kebutuhan tertentu yang dianggap penting untuk dilaksanakan. Rencana kerja yang telah dirumuskan beserta pelaksanaannya tercakup

dalam tahap *planning*. Setelah pelaksanaan rencana, dengan sendirinya kegiatan penilaian mengenai pencapaian target perencanaan tersebut harus dilakukan untuk mengetahui seberapa jauh sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai, di mana tahap ini masuk dalam tahap *post-planning*. Tahap *re-planning* merupakan tahap yang melakukan penilaian mengenai seberapa jauh sasaran yang diinginkan oleh perencanaan tersebut tercapai atau tidak, yang kemudian digunakan untuk bahan pertimbangan dalam penyusunan program perencanaan selanjutnya.

Peningkatan kualitas penyusunan perencanaan tata ruang mulai dari skala nasional sampai ke skala lokal (kota dan desa) harus berurutan secara komprehensif integral, yaitu dengan memadukan sekaligus perencanaan fisik spatial, perencanaan komunitas-sosial, dan perencanaan sumberdaya (lihat Gambar 2).

Konsep perencanaan tata guna lahan mempertimbangkan aspek kebutuhan masyarakat, kemampuan teknis, tenaga kerja serta modal yang dapat menjadi kontribusi bagi masyarakat. Suatu tata guna lahan yang terencana harus dapat diimplementasikan, diterima masyarakat serta dapat meningkatkan taraf hidup atau tingkat pendapatan masyarakat.



Sumber : Budiharjo, 1995

Gambar 2 Rencana Tata Ruang yang Komprehensif Integral

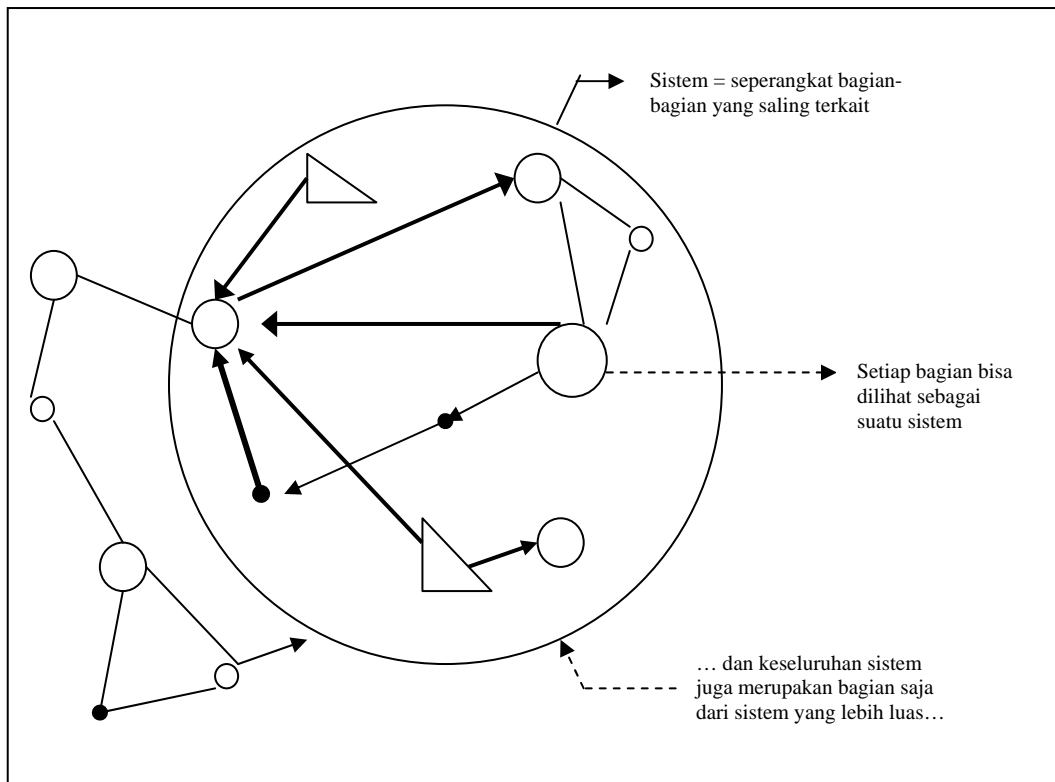
Perencanaan tata ruang wilayah dapat diartikan sebagai pengaturan penggunaan lahan wilayah melalui pengelompokan penggunaan lahan ke dalam unit-unit yang homogen ditinjau dari keseragaman fisik, non fisik, sosial, budaya, ekonomi, pertahanan dan keamanan secara komprehensif integral.

III. Pendekatan Sistem Dalam Perencanaan

Dalam bidang perencanaan, pendekatan sistem baru mendapat perhatian pada tahun 1960-an. Hal ini disebabkan karena semakin kompleksnya masalah lingkungan buatan dan kehidupan manusia yang tidak diikuti dengan pendekatan perencanaan yang mantap, karena tidak memperhatikan suatu wilayah tersebut merupakan suatu kesatuan yang utuh yang terdiri dari beberapa elemen pembentuk wilayah tersebut yang saling berinteraksi dan berkaitan antara satu elemen dengan elemen lainnya dan tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain.

Berdasarkan pemikiran ini, maka muncul paradigma baru dalam perencanaan yang disebut dengan “*system paradigm*” yang dikemukakan oleh McLoughlin. Dalam paradigma sistem ini dikemukakan bahwa suatu sistem merupakan seperangkat bagian-bagian yang saling terkait, setiap bagian bisa dilihat pula sebagai suatu sistem, dan keseluruhan sistem juga merupakan satu bagian saja dari sistem yang lebih luas (lihat Gambar 3).

Pendekatan perencanaan yang sering digunakan adalah pendekatan *functionalist* dan *formalist* yang cenderung deterministik dimana pendekatan dalam proses perencanaan menggunakan prosedur klasik yang dikemukakan oleh Patrick Geddes yaitu survey, analisis dan rencana. Hasil yang berupa *master plan* merupakan cetak biru produk akhir rencana jangka panjang yang dinilai ideal menurut kaca mata perencana. Kenyataannya antara rencana yang disusun dengan realitas kehidupan dunia nyata terdapat kesenjangan. Terlebih lagi aspirasi masyarakat tidak tertampung atau jarang dipertimbangkan dalam suatu produk perencanaan.



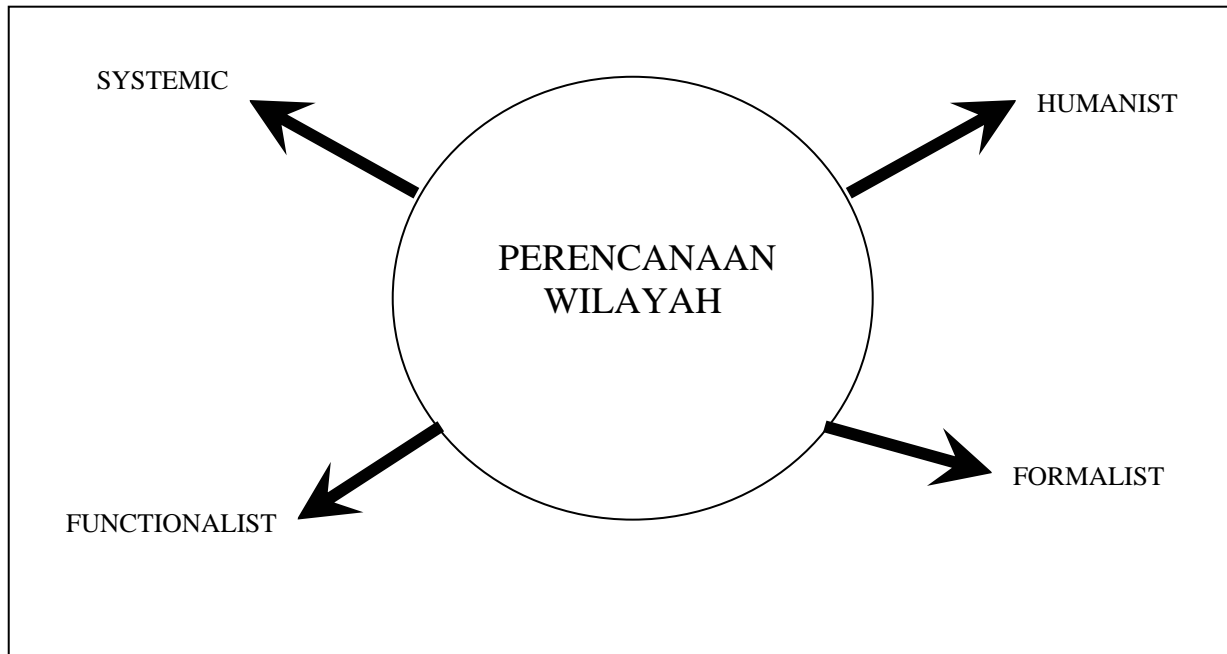
Sumber : Mclaughlin (1969) dalam Budihardjo (1995)

Gambar 3 Paradigma Sistem Dalam Perencanaan

Pendekatan paradigma sistem ini, perencanaan bersifat probalistik dimana korelasi dan saling pengaruh antara bagian-bagiannya tidak bisa ditentukan dengan akurat karena sistem tata ruang wilayah yang sangat sarat dengan konflik kepentingan.

Pendekatan sistem menekankan pada pemahaman pada kompleksitas kehidupan manusia dan aneka ragam konflik yang menyangkut lokasi dan perolehan lahan dengan keterbatasan sumberdaya yang ada, perencanaan wilayah menjadi lebih realistis, dan lebih tanggap terhadap perubahan. Pendekatan perencanaan dilakukan dengan pendekatan *functionalist* dan *formalist* yang disempurnakan dengan pendekatan *humanist* dan *systemic* yang merupakan satu kesatuan dalam pendekatan sistem (lihat Gambar 4).

Keberhasilan pelaksanaan suatu rencana harus ditunjang oleh pengelolaan dari lembaga yang terkait dengan struktur dan jaring-jaring organisasi dalam sistem yang saling jalin menjalin antara lembaga satu dengan lembaga yang lainnya.



Sumber : Mclaughlin (1969) dalam Budihardjo (1995)

Gambar 4 Pendekatan Sistem Dalam Perencanaan

IV. PENUTUP

Dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah yang komprehensif, pendekatan sistem merupakan salah satu pendekatan yang dapat melihat korelasi dari masing-masing elemen pembentuk ruang wilayah yang berhubungan antara satu dengan yang lainnya. Hal ini disebabkan karena pendekatan sistem menekankan pada pemahaman pada kompleksitas kehidupan manusia dan aneka ragam konflik yang menyangkut lokasi dan perolehan lahan dengan keterbatasan sumberdaya yang ada, perencanaan wilayah menjadi lebih realistis, dan lebih tanggap terhadap perubahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Amirin M.Tatang, *Pokok-pokok Teori Sistem*, Rajawali Pers, Jakarta, 1996.
- Budihardjo, Eko, *Pendekatan Sistem dalam Tata Ruang Pembangunan Daerah Untuk Meningkatkan Ketahanan Nasional*, UGM Press, 1995.
- Chadwick, George, *A Systems View of Planning : Towards A Theory of The Urban and Regional Planning Process*, Pergamon Press, New York, 1971.
- Forrester, Jay W., *The Industrial Dynamics*, The MIT Press – John Wiley & Sons, Inc., New York, 1961.
- Hardjowigeno, S dan Nasution, L I, 1990, *Penataan Ruang dalam Rangka Upaya Meningkatkan Efisiensi Penggunaan Tanah dalam Menunjang Pembangunan Berkelanjutan*, Seminar Penataan Ruang tanggal 8 – 10 Oktober 1990, Universitas Ujung Pandang, 1990.
- McLoughlin.B,J, *Urban and Regional Planning : A Systems Approach*, Faber and Faber, London, 1970.
- Sabari, Hadi, *Konsepsi Planologi : Pendekatan Sistem dan Survai Terpadu*, PT. Hardana, Yogyakarta, 1991.
- Sujarto, Djoko, *Wawasan Tata Ruang*, Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota, LPP-UTB, Ikatan Ahli Perencana (IAP), Jurusan Teknik Planologi FTSP-ITB, Bandung, Edisi Khusus, Juli, 1992.
- Sugandhy, Aca, *Penataan Ruang dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Gramedia, Jakarta, 1999.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, *tentang Pemerintahan Daerah*
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, *Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, *tentang Pemerintahan Daerah*