

# Pengembangan Wilayah dan Penataan Ruang

## **Konsep Wilayah dan Pengembangan Wilayah**

Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur yang terkait kepadanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional. Menurut Rustiadi, *et al.* (2006) wilayah dapat didefinisikan sebagai unit geografis dengan batas-batas spesifik tertentu di mana komponen-komponen wilayah tersebut satu sama lain saling berinteraksi secara fungsional. Sehingga batasan wilayah tidaklah selalu bersifat fisik dan pasti tetapi sering kali bersifat dinamis.

Komponen-komponen wilayah mencakup komponen biofisik alam, sumber daya buatan (infrastruktur), manusia,

serta bentuk-bentuk kelembagaan. Dengan demikian istilah wilayah menekankan interaksi antarmanusia dengan sumber daya lainnya yang ada di dalam suatu batasan unit geografis tertentu. Konsep wilayah yang paling klasik (Hagget, Cliff dan Frey, 1977 dalam Rustiadi *et al.*, 2006) mengenai tipologi wilayah, mengklasifikasikan konsep wilayah ke dalam tiga kategori, yaitu: (1) wilayah homogen (*uniform/homogenous region*); (2) wilayah nodal (*nodal region*); dan (3) wilayah perencanaan (*planning region atau programming region*). Sejalan dengan klasifikasi tersebut (Glason, 1974 dalam Trigunawan, 2005) berdasarkan fase kemajuan perekonomian mengklasifikasikan *region/wilayah* menjadi: 1) Fase pertama, yaitu wilayah formal yang berkenaan dengan keseragaman/homogenitas. Wilayah formal adalah suatu wilayah geografik yang seragam menurut kriteria tertentu, seperti keadaan fisik geografi, ekonomi, sosial, dan politik. 2) Fase kedua, yaitu wilayah fungsional yang berkenaan dengan koherensi dan interdependensi fungsional, saling hubungan antarbagian-bagian dalam wilayah tersebut. Kadang juga disebut wilayah nodal atau *polarized region* dan terdiri dari satuan-satuan yang heterogen, seperti desa kota yang secara fungsional saling berkaitan. 3) Fase ketiga, yaitu wilayah perencanaan yang memperlihatkan koherensi atau kesatuan keputusan-keputusan ekonomi.

Menurut Sefulhakim, dkk (2002) wilayah adalah satu kesatuan unit geografis yang antarbagiannya mempunyai keterkaitan secara fungsional. Wilayah berasal dari bahasa Arab "*wala-yuwali-wilayah*" yang mengandung arti dasar "saling tolong-menolong, saling berdekatan baik secara

geometris maupun *similarity*". Contohnya: antara *supply* dan *demand*, hulu hilir. Oleh karena itu, yang dimaksud dengan pewilayahan (penyusunan wilayah) adalah pendelineasian unit geografis berdasarkan kedekatan, kemiripan, atau intensitas hubungan fungsional (tolong-menolong, bantu-membantu, lindung-melindungi) antara bagian yang satu dengan bagian yang lainnya. Wilayah pengembangan adalah pewilayahan untuk tujuan pengembangan/pembangunan/*development*. Tujuan-tujuan pembangunan terkait dengan lima kata kunci, yaitu: (1) pertumbuhan; (2) penguatan keterkaitan; (3) keberimbangan; (4) kemandirian; dan (5) keberlanjutan.

Sedangkan konsep wilayah perencanaan adalah wilayah yang dibatasi berdasarkan kenyataan sifat-sifat tertentu pada wilayah tersebut yang bisa bersifat alamiah maupun nonalamiah yang sedemikian rupa sehingga perlu direncanakan dalam kesatuan wilayah perencanaan.

Pembangunan merupakan upaya yang sistematis dan berkesinambungan untuk menciptakan keadaan yang dapat menyediakan berbagai alternatif yang sah bagi pencapaian aspirasi setiap warga yang paling humanistik. Sedangkan menurut Anwar (2005), pembangunan wilayah dilakukan untuk mencapai tujuan pembangunan wilayah yang mencakup aspek-aspek pertumbuhan, pemerataan, dan keberlanjutan yang berdimensi lokasi dalam ruang dan berkaitan dengan aspek sosial ekonomi wilayah. Pengertian pembangunan dalam sejarah dan strateginya telah mengalami evolusi perubahan, mulai dari strategi pembangunan yang menekankan kepada pertumbuhan ekonomi, kemudian

pertumbuhan dan kesempatan kerja, pertumbuhan dan pemerataan, penekanan kepada kebutuhan dasar (*basic need approach*), pertumbuhan dan lingkungan hidup, dan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).

Pendekatan yang diterapkan dalam pengembangan wilayah di Indonesia sangat beragam karena dipengaruhi oleh perkembangan teori dan model pengembangan wilayah serta tatanan sosial-ekonomi, sistem pemerintahan, dan administrasi pembangunan. Pendekatan yang mengutamakan pertumbuhan tanpa memerhatikan lingkungan, bahkan akan menghambat pertumbuhan itu sendiri (Direktorat Jenderal Penataan Ruang, 2003). Pengembangan wilayah dengan memerhatikan potensi pertumbuhan akan membantu meningkatkan pertumbuhan ekonomi berkelanjutan melalui penyebaran penduduk lebih rasional, meningkatkan kesempatan kerja dan produktivitas (Mercado, 2002).

Menurut Direktorat Pengembangan Kawasan Strategis, Ditjen Penataan Ruang, Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah (2002) prinsip-prinsip dasar dalam pengembangan wilayah adalah:

1. Sebagai *growth center* pengembangan wilayah tidak hanya bersifat internal wilayah, namun harus diperhatikan sebaran atau pengaruh (*spred effect*) pertumbuhan yang dapat ditimbulkan bagi wilayah sekitarnya, bahkan secara nasional.
2. Pengembangan wilayah memerlukan upaya kerja sama pengembangan antara daerah dan menjadi persyaratan utama bagi keberhasilan pengembangan wilayah.

3. Pola pengembangan wilayah bersifat integral yang merupakan integrasi dari daerah-daerah yang tercakup dalam wilayah melalui pendekatan kesetaraan.
4. Dalam pengembangan wilayah, mekanisme pasar harus juga menjadi prasyarat bagi perencanaan pengembangan kawasan.

Dalam pemetaan *strategic development region*, satu wilayah pengembangan diharapkan mempunyai unsur-unsur strategis antara lain berupa sumber daya alam, sumber daya manusia, dan infrastruktur yang saling berkaitan dan melengkapi sehingga dapat dikembangkan secara optimal dengan memerhatikan sifat sinergisme di antaranya (Direktorat Pengembangan Wilayah dan Transmigrasi, 2003).

Keberadaan landasan teori dan konsep pengembangan wilayah di atas kemudian diperkaya dengan gagasan-gagasan lainnya di antaranya adalah Sutami (era 1970-an) dengan gagasan bahwa pembangunan infrastruktur yang intensif untuk mendukung pemanfaatan potensi sumber daya alam akan mampu mempercepat pengembangan wilayah. Poernomosidhi (era transisi) memberikan kontribusi lahirnya konsep hierarki kota-kota dan hierarki prasarana jalan melalui Orde Kota.

Selanjutnya adalah Ruslan Diwiryono (era 1980-an) yang memperkenalkan konsep pola dan struktur ruang yang bahkan menjadi inspirasi utama bagi lahirnya UU No. 24/1992 tentang Penataan Ruang. Pada periode 1980-an ini pula, lahir Strategi Nasional Pembangunan Perkotaan (SNPP) sebagai upaya untuk mewujudkan sistem kota-kota

nasional yang efisien dalam konteks pengembangan wilayah nasional. Dalam perjalanannya, SNPP ini pula menjadi cikal bakal lahirnya konsep Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P3KT) sebagai upaya sistematis dan menyeluruh untuk mewujudkan fungsi dan peran kota yang diarahkan dalam SNPP.

Pada era 90-an, konsep pengembangan wilayah mulai diarahkan untuk mengatasi kesenjangan wilayah, misal antara KTI dan KBI, antarkawasan dalam wilayah pulau, maupun antara kawasan perkotaan dan pedesaan. Perkembangan terakhir pada awal abad milenium, bahkan mengarahkan konsep pengembangan wilayah sebagai alat untuk mewujudkan integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pemahaman teoretis dan pengalaman empiris di atas, maka secara konseptual pengertian pengembangan wilayah dapat dirumuskan sebagai rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya, merekatkan dan menyeimbangkan pembangunan nasional dan kesatuan wilayah nasional, meningkatkan keserasian antarkawasan, keterpaduan antarsektor pembangunan melalui proses penataan ruang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan dalam wadah NKRI.

### **Konsep Tata Ruang Kota**

Rencana tata ruang kota dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta bentuk dan tata cara peran serta masyarakat dalam penataan ruang meliputi: 1) Ruang adalah wadah

yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan guna memelihara kelangsungan hidupnya; 2) Tata Ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak; 3) Penataan Ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang; 4) Rencana Tata Ruang adalah hasil perencanaan tata ruang; 5) Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional; 6) Kawasan adalah wilayah dengan fungsi utama lindung atau budi daya; 7) Kawasan pedesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

### **Penataan Ruang dalam Era Otonomi Daerah**

Dengan diberlakukannya UU Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal pada tahun 2001, dimulailah era baru dalam sistem pembangunan di daerah. Pada hakikatnya otonomi daerah mengandung makna yaitu diberikannya kewenangan (*authority*) kepada pemerintah daerah menurut kerangka perundang-undangan yang berlaku untuk mengatur kepentingan (*interesi*) daerah masing-masing. Melalui kebijakan otonomi daerah ini, pemerintah telah mendesentralisasikan sebagian besar kewenangannya