Paradigma Baru
Proses Perencanaan Pengembangan Wilayah

Ernan Rustiadi

Kegagalan program-program pembangunan di dalam mencapai tujuannya di satu sisi seringkali bukanlah semata-mata kegagalan di dalam pelaksanaan program pembangunannya itu sendiri tapi ada sisi sumbangan "kesalahan" karena perubahan akan kebenaran teori-teori atau konsep-konsep pembangunan yang melandasinya. Di dalam lingkup keilmuan itu sendiri, teori pembangunan selalu berkembang dan mengalami koreksi, sehingga melahirkan pergeseran tentang sesuatu yang dianggap "benar" dan "baik" di dalam proses pembangunan. Cara pandang yang semula dianggap benar dan baik, akibat pelajaran dari pengalaman, pergeseran nilai-nilai kehidupan dan perkembangan teknologi atau cara analisis baru, maka di kemudian hari akhirnya dianggap salah atau tidak baik, dan juga sebaliknya. Pergeseran ini dalam bahasa sehari-hari disebut sebagai pergeseran paradigma atau lahirnya paradigma baru.

Dalam tiga dekade terakhir telah terjadi proses pergeseran paradigma pembangunan. Cara pandang pembangunan yang berorientasi pada laju pertumbuhan ekonomi dengan basis peningkatan investasi dan teknologi luar semata (perspektif materialistik), telah bergeser ke arah pemikiran pembangunan yang menekankan pada kemampuan masyarakat untuk mengontrol keadaan dan lingkungannnya. Paradigma baru yang berkembang lebih menekankan kepada proses-proses partisipatif dan kolaboratif *(participatory and collaborative processes)* yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan material, termasuk meningkatnya keadilan dalam distribusi penguasaan, pengelolaan dan manfaat pembangunan serta kebebasan dan kemandirian.

Kini telah banyak disadari bahwa pengalaman membangun selama ini telah banyak menimbulkan dampak masalah pembangunan yang semakin besar dan kompleks. Semakin melebarnya kesenjangan sosial-ekonomi, degradasi dan tingkat kerusakan lingkungan yang semakin besar, beban dan ketergantungan pada utang luar negeri yang semakin berat adalah bukti-bukti nyata atas kegagalan praksis pembangunan. Realitas-realitas tersebut telah mendorong perubahan pemikiran dan konsepsi pembangunan.

Paradigma baru pengembangan wilayah saat ini adalah prinsip-prinsip pembangunan yang menekankan aspek-aspek sebagai berikut:

(1) Mengedepankan peran-serta (partisipasi) masyarakat dan memprioritaskan untuk menjawab kebutuhan masyarakat. Pemerintah lebih berperan sebagai fasilitator pembangunan daripada sebagai inisiator dan pelaksana

(2) Menekankan aspek "proses" dibandingkan pendekatan-pendekatan yang menghasilkan "produk-produk" perencanaan berupa master plan dan sejenisnya.

Perencanaan pembangunan wilayah sering disalahartikan sebagai suatu proses dimana perencana mengarahkan masyarakat untuk melakukan. Lahirnya pandangan seperti tersebut sebenarnya terutama sebagai akibat dari proses pendekatan perencanaan wilayah yang selama ini dilakukan umumnya bersifat *top-down.* Perencanaan wilayah umumnya dilakukan secara asimetrik, dimana pihak pemerintah dianggap memiliki kewenangan secara legal karena memegang amanat yang *legitimate*. Padahal dibalik amanat yang diterimanya, pemerintah berfungsi melayani/memfasilitasi masyarakat yang berkepentingan secara langsung di dalam pemanfaatan sumberdaya ruang yang ada.

Dalam paradigma perencanaan wilayah yang modern perencanaan wilayah diartikan sebagai bentuk pengkajian yang sistematis dari aspek fisik, ekonomi sosial kelembagaan dan politik untuk mendukung dan mengarahkan pemanfaatan sumberdaya di dalam memilih cara yang terbaik untuk meningkatkan produktifitas agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat (publik) secara berkelanjutan. Awal dari proses perencanaan wilayah adalah beranjak dari adanya kebutuhan untuk melakukan perubahan sebagai akibat dari perubahan pengelolaan maupun akibat perubahan-perubahan keadaan (peningkatan kesejahteraan, bencana alam, perkembangan sosial, dan lain-lain). Jadi pada dasarnya harus ada dua kondisi yang harus dipenuhi di dalam perencanaan wilayah (Clayton and Dent, 1993): (i) kebutuhan masyarakat untuk melakukan perubahan atau upaya untuk mencegah terjadinya perubahan yang tidak diinginkan dan (ii) adanya *political will* dan kemampuan untuk mengimplementasikan perencanaan yang disusun.

Dengan demikian penyusunan perencanaan wilayah pada dasarnya bukan merupakan suatu keharusan tanpa sebab, melainkan **lahir dari adanya kebutuhan**.

Sasaran utama dari Perencanaan Wilayah pada dasarnya adalah untuk menghasilkan penggunaan yang terbaik, namun biasanya dapat dikelompokkan atas tiga sasaran umum: (i) efisiensi, (ii) keadilan dan akseptabilitas masyarakat, dan (iii) keberlanjutan. Sasaran efisiensi merujuk pada manfaat ekonomi, dimana dalam konteks kepentingan publik pemanfaatan sumberdaya diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (publik). Wilayah sebagai suatu matriks fisik harus merupakan perwujudan keadilan dan melibatkan partisipasi masyarakat, oleh karenanya perencanaan yang disusun harus dapat diterima oleh masyarakat. Perencanaan wilayah juga harus berorientasi pada keseimbangan fisik-lingkungan dan sosial sehingga menjamin peningkatan kesejahteraan secara berkelanjutan (*sustainable*).

Salah satu bentuk *government failure* di masa lalu adalah kegagalan menciptakan keterpaduan intersektoral yang sinergis dengan kelembagaan lokal yang telah dipercayai oleh masyarakatnya di dalam kerangka pembangunan wilayah. Struktur insentif yang dibentuk tidak memungkinkan keterpaduan sektoral di tingkat wilayah. Sebagai akibatnya, pemerintahan daerah dan lokal gagal menangkap kompleksitas pembangunan di wilayahnya, dan partisipasi masyarakat lokal tidak mendapat tempat. Keterpaduan sektoral tidak hanya mencakup hubungan antar lembaga pemerintahan tetapi juga antara pelaku-pelaku ekonomi antar sektor yang berbeda. Wilayah yang berkembang dengan baik ditunjukkan oleh keterkaitan antara sektor ekonomi wilayah, dalam arti terjadi transfer input dan output barang dan jasa antar sektor secara dinamis dan efisien.

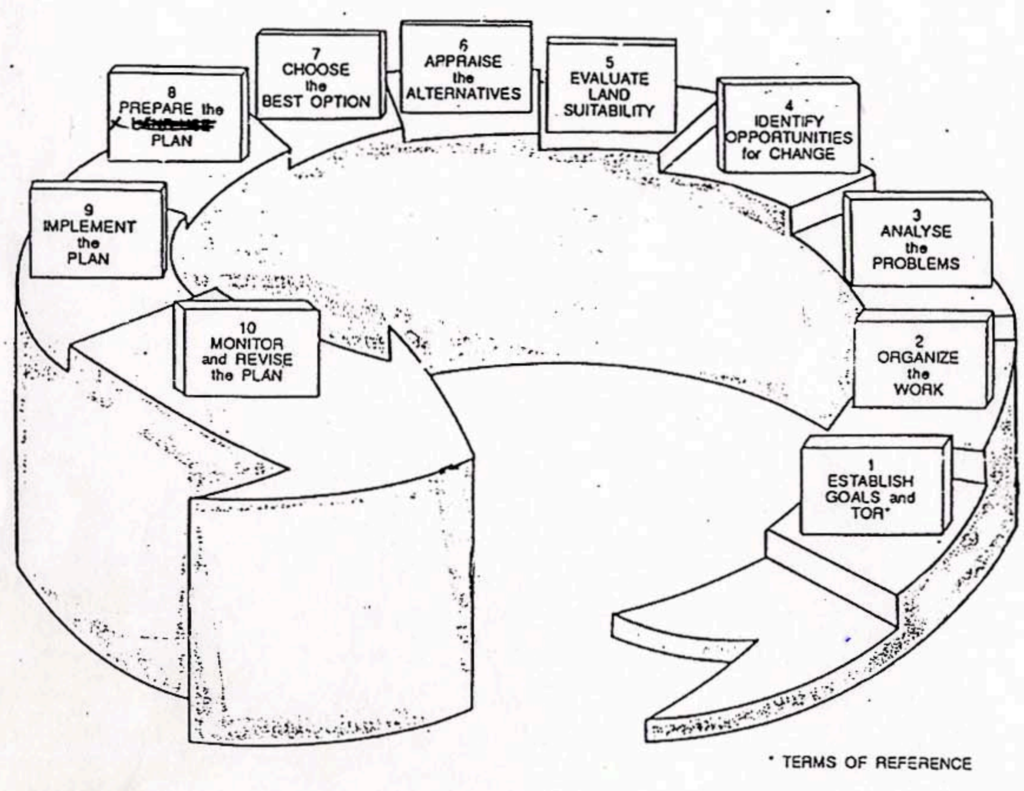
Dalam paradigma pembangunan sekarang, kekuasaan pemerintah harus semakin dibatasi pada bidang "*public good*", dan bidang dimana swasta dan masyarakat tidak punya insentif melakukannya.

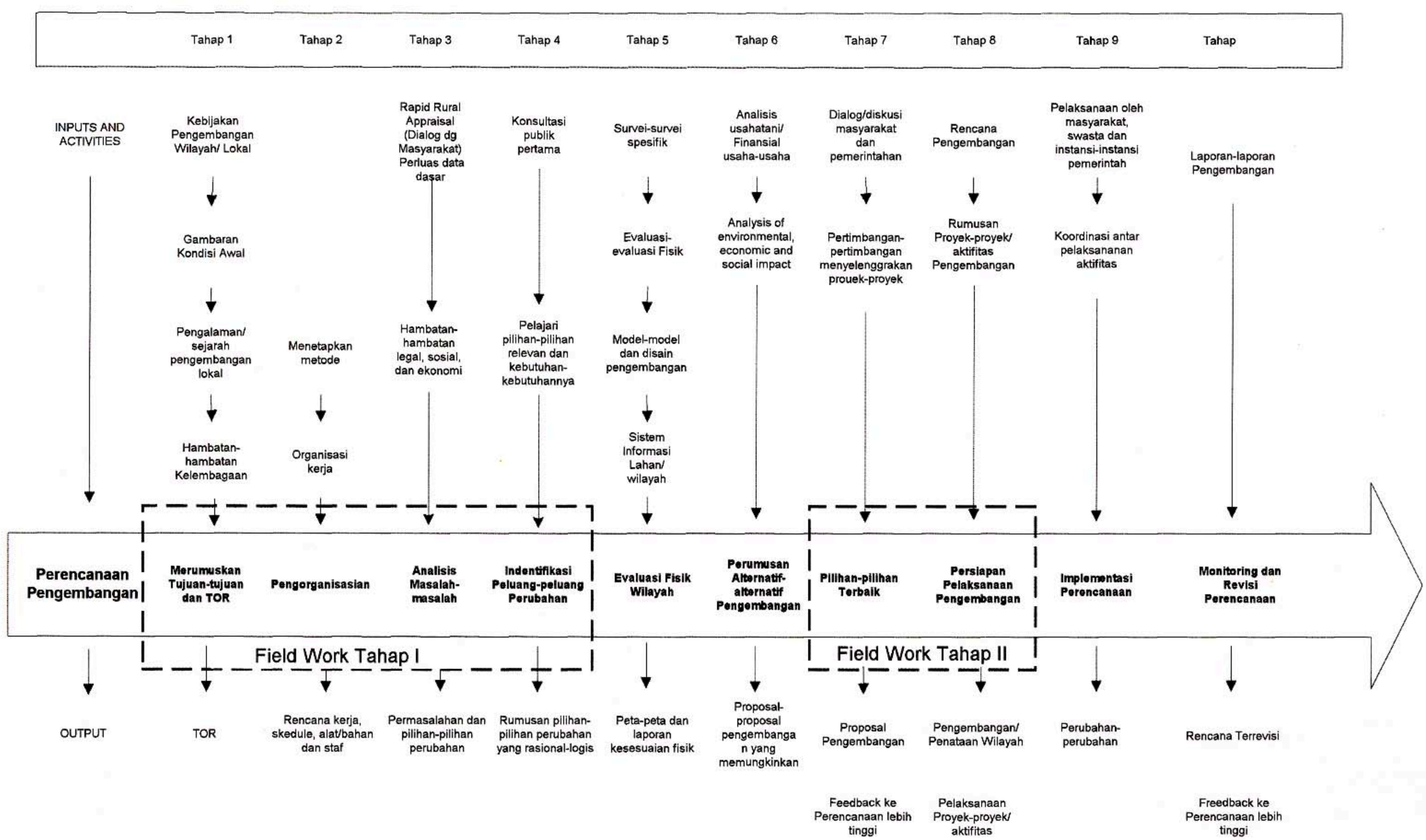
Paradigma baru pembangunan diarahkan kepada terjadinya pemerataan (equity), pertumbuhan (*eficiency*), dan keberlanjutan (*sustainability*) dalam pembangunan ekonomi. Paradigma baru pembangunan ini dapat mengacu kepada apa yang disebut dalil kedua fundamental ekonomi kesejahteraan *(The second fundamental of welfare economics*), dimana dalil ini menyatakan bahwa sebenarnya pemerintah dapat memilih target pemerataan ekonomi yang diinginkan melalui transfer, perpajakan dan subsidi, sedangkan aspek ekonomi selebihnya dapat lebih diserahkan kepada mekanisme pasar. Dengan demikian, penterjemahan dari dalil tersebut kepada paradigma baru pembangunan seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah adalah sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Diberlakukannya UU 22/1999 mengenai Otonomi Daerah berimplikasi luas dalam sistem perencanaan pembangunan di wilayah-wilayah. Otonomi daerah mengisyaratkan pentingnya pendekatan pembangunan berbasis pengembangan wilayah dibanding pendekatan sektoral. Pembangunan berbasis pengembangan wilayah dan lokal memandang penting keterpaduan antar sektoral, antar spatial (keruangan), serta antar pelaku pembangunan di dalam dan antar daerah. Sehingga setiap program-program pembangunan sektoral dilaksanakan dalam kerangka pembangunan wilayah.

Potensi sumberdaya alam serta aktivitas-aktivitas sosial-ekonomi yang tersebar secara tidak merata dan tidak seragam membutuhkan adanya interaksi spasial yang optimal dalam arti terjadinya struktur keterkaitan antar wilayah dapat berlangsung secara dinamis.

Steps in land-use planning





Tahap 1
Tahap 2
Tahap 3
Tahap 4
Tahap 5
Tahap 6
Tahap 7
Tahap 8
Tahap 9
Tahap
INPUTS AND ACTIVITIES
Kebijakan Pengembangan Wilayah/ Lokal
Gambaran Kondisi Awal
Pengalaman/ sejarah pengembangan lokal
Hambatan-hambatan Kelembagaan
Menetapkan metode
Organisasi kerja
Rapid Rural Appraisal (Dialog dg Masyarakat) Perluas data dasar
Hambatan-hambatan legal, sosial, dan ekonomi
Konsultasi publik pertama
Pelajari pilihan-pilihan relevan dan kebutuhan-kebutuhannya
Survei-survei spesifik
Evaluasi-evaluasi Fisik
Model-model dan disain pengembangan
Sistem Informasi Lahan/ wilayah
Analisis usahatani/ Finansial usaha-usaha
Analysis of environmental, economic and social impact
Dialog/diskusi masyarakat dan pemerintahan
Pertimbangan-pertimbangan menyelenggrakan prouek-proyek
Rencana Pengembangan
Rumusan Proyek-proyek/ aktifitas Pengembangan
Pelaksanaan oleh masyarakat, swasta dan instansi-instansi pemerintah
Koordinasi antar pelaksananan aktifitas
Laporan-laporan Pengembangan
Perencanaan Pengembangan
Merumuskan Tujuan-tujuan dan TOR
Pengorganisasian
Analisis Masalah-masalah
Indentifikasi Peluang-peluang Perubahan
Evaluasi Fisik Wilayah
Perumusan Alternatif-alternatif Pengembangan
Pilihan-pilihan Terbaik
Persiapan Pelaksanaan Pengembangan
Implementasi Perencanaan
Monitoring dan Revisi Perencanaan
Field Work Tahap I
Field Work Tahap II
OUTPUT
TOR
Rencana kerja, skedule, alat/bahan dan staf
Permasalahan dan pilihan-pilihan perubahan
Rumusan pilihan-pilihan perubahan yang rasional-logis
Peta-peta dan laporan kesesuaian fisik
Proposal-proposal pengembangan yang memungkinkan
Proposal Pengembangan
Pengembangan/ Penataan Wilayah
Perubahan-perubahan
Rencana Terrevisi
Feedback ke Perencanaan lebih tinggi
Pelaksanaan Proyek-proyek/ aktifitas
Freedback ke Perencanaan lebih tinggi

TAHAP I
MENETAPKAN TUJUAN DAN RUANG LINGKUP PERENCANAAN

Upaya perencanaan didasarkan atas dialog antara pihak-pihak yang berkepentingan, yakni pihak-pihak yang terlibat di dalam pengelolaan sumberdaya wilayah (masyarakat lokal, pendatang dan pihak pengusaha), pemerintah dan perencana. Langkah penting pertama ini haruslah merupakan ajang pertukaran ide dan informasi.

Pembuat keputusan dan wakil-wakil masyarakat setempat menerangkan dengan ringkas kepada perencana tentang masalah-masalah di lapangan dan apa yang mereka inginkan untuk dicapai. Perencana harus menjelaskan bagaimana perencanaan akan menolong mereka. Inspeksi lapangan, dimana perwakilan masyarakat yang terlibat bertemu, akan sangat berguna.

Kesepakatan Perencanaan

Tugas-tugas berikut terdapat dalam Tahap pertama dalam perencanaan. Sebagian akan diulang lebih mendetail dalam Tahap 3 dan 4.

- **Definisikan area planning.** Tentukan dan petakan lokasinya, ukuran, batas-batas, akses dan pusat-pusat populasi.

- **Hubungi pihak yang terlibat.** Sebelum mengambil keputusan apapun, perwakilan para petani dan pengguna tanah yang lain yang akan dipengaruhi oleh rencana harus dihubungi dan diperhatikan pandangannya. Ini dilakukan dengan dua tujuan: pertama, memberikan pandangan mendalam bagi tim perencana mengenai situasi sesungguhnya; kedua, hal ini berarti para pengguna tanah menyadari perubahan-perubahan yang terjadi daripada dihadapkan dengan sesuatu yang dipaksakan dari penguasa. Pastikan bahwa semua kelompok masyarakat dihubungi, termasuk organisasi perempuan, minoritas etnis, pemuka agama serta petani. Perhatian khusus harus diberikan pada cara-cara kaum minoritas yang sangat bergantung pada sumber daya wilayah, misalnya dengan mengumpulkan sedikit hasil hutan.

- **Dapatkan informasi dasar tentang area.** Ini merupakan tahap pertama dalam pengumpulan informasi yang akan diperoleh lebih mendetail pada langkah-langkah selanjutnya, hal ini diperlukan pada tahap ini untuk menetapkan apa yang ingin dicapai oleh rencana. Jenis informasi yang diperlukan dijabarkan dalam informasi dasar tentang lingkungan.

- **Tetapkan tujuan.** Tujuan dapat tercipta dari problem lokal (misalnya hasil panen rendah, kelangkaan pakan ternak) atau dari kebijakan nasional dan prioritas-prioritas pembangunan (misalnya hasil panen untuk ekspor). Dalam setiap tahapan, tujuan dapat diturunkan dari tingkat atas (dari tingkat nasional ke tingkat distrik dan lokal) atau tingkat lebih rendah (oleh gabungan kebutuhan-kebutuhan lokal) perencanaan top-down atau bottom-up. Catat masalah-masalah wilayah dan keuntungan yang ditemui; bedakan antara tujuan jangka panjang dan yang dapat dicapai dalam periode perencanaan; pisahkan tujuan tersebut dari rencana tingkat lebih tinggi yang berlaku untuk area dan yang tidak.

- **Identifikasi problem dan kesempatan.** Gambarkan situasi penggunaan tanah sekarang. Identifikasi problem-problem yang akan diperbaiki oleh rencana dan kesempatan perbaikannya.

- **Identifikasi kendala implementasi.** Kendala bagi penerapan rencana yang diajukan dapat berupa kendala hukum, ekonomi, institusi, sosial atau lingkungan. Disain setiap intervensi harus secara eksplisit mengakui kapasitas pemerintah, organisasi lain dan para pengguna tanah untuk mengimplementasikannya. Sumber daya yang tersedia harus dijelaskan.

- **Tetapkan kriteria kapan keputusan penggunaan tanah akan dibuat.** Sebagai contoh, yang dipilih adalah yang menjanjikan keuntungan investasi tertinggi, atau yang lebih mendukung populasi pedesaan. Dimana ada banyak kriteria, putuskan pada yang relatif paling penting.

- **Tetapkan ruang lingkup rencana.** Berapa banyak yang akan dicakup oleh rencana? Apakah rencana lain akan terpengaruh? Sebagai contoh, apakah jalanan atau layanan dasar lainnya akan dicakup oleh rencana?

- **Tetapkan periode perencanaan.** Ini adalah jangka waktu operasional rencana. Dapat tiga atau lima tahun atau lebih lama, dan dapat dibagi-bagi dalam beberapa fase untuk dikaji dan direvisi.

- **Tetapkan isi dan format rencana.** Apa yang ada dalam rencana? Bagaimana disajikannya? Sebagai contoh, apakah termasuk tanaman baru, teknik manajemen lahan yang maju, layanan luas, peningkatan infrastruktur atau peraturan-peraturan baru? Formatnya bergantung pada masyarakat yang diinformasikan dan terlibat; mengidentifikasi kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat.

- **Memutuskan rincian operasional.** Mencakup pendanaan operasi, otoritas dan organisasi tim, fasilitas, kerja sama, dengan kantor-kantor lain, pengaturan database dan laporan, orang penting yang dapat membantu atau yang perlu diinformasikan dan skedul kerja.

Informasi Dasar Tentang Area

Untuk memulai, tim perencana memerlukan beberapa informasi dasar tentang tanah, masyarakat dan organisasi administrasi dan jasa. Informasi ini diperoleh lebih mendetail dalam analisis problem dalam Tahap 3. Dalam Tahap 1, para perencana harus mengetahui apa yang tersedia dan di mana mendapatkannya, dan mengidentifikasi orang yang bertindak sebagai penghubung antara tim planning, kantor spesialis dan komunitas lokal. Perencana juga harus tahu data penting yang tidak tersedia, sehingga survei dapat dijadwalkan dan dihitung biayanya. Range informasi dan detail yang dibutuhkan bervariasi bergantung pada tingkat planning. Berikut adalah contoh informasi yang diperlukan:

- **Sumber Daya Lahan.** Iklim, hidrologi, geologi, bentuk tanah, kesuburan, vegetasi (termasuk hutan dan padang rumput), fauna, hama dan penyakit. Sumber-sumber mencakup peta topografi, foto udara dan image satelit, survei yang telah ada dan catatan departemental.

- **Penggunaan lahan saat ini.** Catatan penggunaan lahan dari survei dan departemen, perusahaan perkebunan, dan kehutanan, baik dalam tingkat dan kecenderungan produksinya.

- **Infrastruktur saat ini.** Transport, komunikasi dan jasa pertanian, manajemen peternakan dan kehutanan.
- **Populasi penduduk.** Jumlah, kecenderungan demografis, lokasi tempat tinggal, peranan wanita, kelompok etnis, struktur kelas, kepemimpinan.

- **Sistem Penguasaan Lahan.** Penguasaan secara hukum dan kelembagaan lokal, termasuk hak-hak penggunaan tanah, pepohonan, penggembalaan ternak; cadangan hutan, taman nasional.

- **Struktur sosial dan budaya.** Penggunaan tanah terkait dengan sejarah dan budaya masyarakat dan biasanya berevolusi dalam periode waktu yang lama. Pengertian akan kondisi saat ini merupakan prasyarat untuk merencanakan kemajuan.

- **Pemerintahan.** Struktur administratif dan pemegang kewenangan-kewenangan administratif yang penting.. Termasuk kantor-kantor perwakilan berbagai yang aktif di areal perencanaan .

- **Peraturan.** Hukum dan peraturan yang mempengaruhi sistem penguasaan dan tanah serta sumberaday-sumberdaya utama lainnya; aturan tradisional dan adat; hukum-hukum apa yang diterapkan.

- **Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).** Cari tahu LSM yang ada di area, contohnya koperasi perkebunan dan pemasaran, yang berperan dalam perencanaan dan pengelolaan sumberdaya alam.

- **Organisasi komersial.** Hubungi berbagai organisasi komersial/bisnis yang ada, misalnya perusahaan pertambangan, galian, HPH serta berbagai usaha yang penting pengaruhnya.

Ruang Lingkup dan Anggaran

Tahapo 1 adalah pondasi dari rencana pengembangan. Salah interpretasi pada tahap ini akan sulit diperbaiki dikemudian hari. Contohnya, ***penting sekali membangun hubungan kerja antara para pengguna tanah, pembuat keputusan, tim perencana dan pihak-pihak lainnya dalam proses perencanaan.***

Persyaratan utama dari langkah ini adalah mengidentifikasi komponen utama proyek perencanaan. Dari sini, ruang lingkup dijabarkan cukup luas agar memungkinkan fleksibilitas dalam mencari solusi permasalahan pengembangan dalam jangka waktu dan sumber daya yang tersedia.

Hasil dari langkah ini berupa dokumen proyek (atau pernyataan serupa) dengan menyebutkan ruang lingkup perencanaan, termasuk tujuannya, kepentingan khusus, waktu yang diperlukan dan anggaran.