

ALTERNATIF MODEL PENERAPAN PERENCANAAN STRATEGIS DALAM PENATAAN RUANG KOTA DI INDONESIA

Achmad Djunaedi

ABSTRACT

The application of strategic planning style for regional development planning that has been started in Indonesia arises a question: can the style also be applied for urban spatial planning? Some literatures have provided theoretical concepts. In addition, some urban cases in the world have concluded two models of urban spatial strategic planning: (1) spatial plan goes hand-in-hand cohesively with the regional development strategic plan, and (2) regional development plan acts as umbrella for all other plans including spatial plan. Based on the assessment on these two models, two alternative models for the application of strategic planning for urban spatial planning in Indonesia are proposed.

I. PENDAHULUAN

Perencanaan keruangan perkotaan selama ini di Indonesia, yang antara lain menghasilkan produk rencana tata ruang wilayah (RTRW), berbasis perencanaan komprehensif rasional. Di lain pihak, perencanaan pembangunan daerah, dengan produk berupa Repelitada, cenderung mulai bergeser dari perencanaan komprehensif ke perencanaan strategis (dengan produk berupa Rens-tra). Pergeseran tersebut baru pada tahap ide dan pemikiran (antara lain, oleh Djunaedi, 1995) sampai dengan semacam “*pilot project*”, yaitu beberapa dari II lewat proyek PKPK (Depdagri) telah menyusun rencananya (meskipun tujuannya untuk peningkatan kapasitas SDM).

Setelah gaya atau *style* perencanaan strategis mulai diterima dalam perencanaan pembangunan daerah, pertanyaan berikutnya adalah: apakah gaya tersebut juga mungkin diterapkan dalam perencanaan keruangan perkotaan? Menjadi tujuan dari tulisan ini untuk melemparkan suatu usulan tentang hal tersebut, dengan harapan akan muncul perdebatan dan pemikiran yang berkembang sebagai tanggapan terhadap usulan ini.

Dalam melempar “pancingan” untuk perdebatan tersebut, pertama, dalam tulisan ini

disajikan kajian pustaka tentang perencanaan keruangan strategis (*strategic spatial planning*). Pada bagian kedua, dipresentasikan temuan dari survei terhadap praktek perencanaan strategis yang terkait dengan perencanaan keruangan. Temuan ini meliputi dua model. Bagian ketiga diawali dengan kajian tentang dua alur perencanaan di Indonesia yang selama ini terasa terpisah, yaitu: perencanaan pembangunan daerah dan perencanaan keruangan wilayah (meskipun ada yang mengatakan “rencana keruangan merupakan matra ruang dari rencana pembangunan”; tapi pada prakteknya, hal ini jarang sekali terjadi). Bagian ketiga ditutup dengan usulan tentang alternatif model penerapan perencanaan strategis tata ruang perkotaan di Indonesia, sebagai pancingan untuk perdebatan dan tanggapan pemikiran dari para akademisi dan praktisi perencanaan.

II. BEBERAPA PENDAPAT PUSTAKA TENTANG PERENCANAAN KERUANGAN STRATEGIS

Kajian pustaka tentang perencanaan keruangan strategis ini dimulai dengan bahasan secara singkat tentang pustaka berkaitan dengan perencanaan strategis untuk sektor publik. Selanjutnya, kajian pustaka dalam hal perencanaan keruangan strategis (*strategic*

spatial planning) bersumber dari beberapa pustaka yang menjelaskan ide atau konsep/pemikiran tentang perencanaan keruangan strategis tersebut.

2.1 Konsep Perencanaan Strategis Untuk Sektor Publik

Secara singkat, berdasar rangkuman dari beberapa pustaka (antara lain: Bryson, 1988; Bryson dan Einsweiler, 1988; Gordon, 1993; Djunaedi, 1995), perencanaan strategis untuk sektor publik mempunyai karakteristik sebagai berikut:

- (1) Dipisahkan antara rencana strategis dengan rencana operasional. Rencana strategis memuat antara lain: visi, misi, dan strategi (arahan kebijakan); sedangkan rencana operasional memuat program dan rencana tindakan (aksi).
- (2) Penyusunan rencana strategis melibatkan secara aktif semua *stakeholders* di masyarakat (dengan kata lain, Pemerintah bukan satu-satunya pemeran dalam proses perencanaan strategis).
- (3) Tidak semua isu atau masalah dipilih untuk ditangani. Dalam proses perencanaan strategis, ditetapkan isu-isu yang dianggap paling strategis atau fokus-fokus yang paling diprioritaskan untuk ditangani.
- (4) Kajian lingkungan internal dan eksternal secara kontinyu dilakukan agar pemilihan strategi selalu “up to date” berkaitan dengan peluang dan ancaman di lingkungan luar dan mempertimbangkan kekuatan dan kelemahan yang ada di lingkungan internal.

Karakteristik tersebut diilustrasikan pada gambar 1.

2.2 Konsep perencanaan keruangan strategis

Dalam pustaka terdapat dua macam pemikiran yang berbeda (meskipun sama-sama menggunakan istilah “strategis”) tentang perencanaan keruangan strategis. Macam pertama bersumber dari konsep “rencana struktur” dalam perencanaan keruangan perkotaan di Inggris. Rencana struktur memuat strategi (garis besar, kerangka) penan-

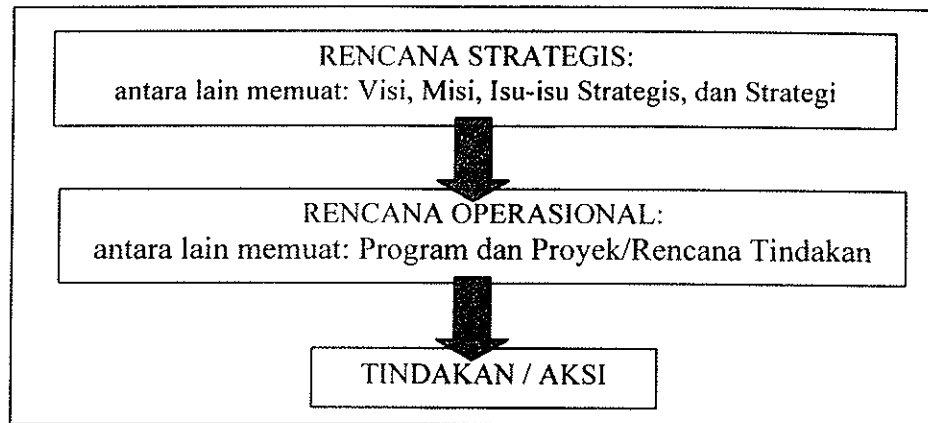
nganan keruangan kota yang dioperasionalkan dengan “rencana lokal”. Macam kedua bersumber dari manajemen perusahaan yang telah lama memakai perencanaan strategis (*corporate strategic planning*). Pada awalnya dua macam pustaka ini tidak berkaitan, tetapi beberapa ahli mulai mengkaitkan keduanya. Misalnya, di Eropa dianggap sebagai inovasi (Healey dkk, 1997), meskipun sejak lama *strategic structure planning* telah ada di Inggris (tapi bukan berkarakter *corporate strategic planning*).

2.2.1 Konsep perencanaan struktur strategis (keruangan) dan perkembangannya

Healey (dalam Healey dkk, 1997: 3) menyebutkan bahwa pendekatan strategis terhadap pengaturan guna lahan dan investasi pembangunan keruangan kota dan daerah telah menjadi konsep yang dominan di banyak negara Eropa pada tahun 1960an. Pada akhir 1980an dan terutama pada tahun 1990an terjadi evolusi terhadap pendekatan strategis tersebut.

Sistem perencanaan keruangan di sebagian besar negara Eropa, sejak tahun 1960an, mempunyai struktur yang formal, yaitu adanya hierarki rencana yang menurun dari atas ke bawah, yaitu dari tingkat nasional, ke regional, sampai ke rencana lokal tata ruang. Hal ini berdasar asumsi bahwa kebijakan nasional melalui para politisi, profesional dan administrator dapat diterjemahkan ke rencana perubahan guna lahan dan pembangunan di tingkat lokal. Dengan demikian, rencana tata ruang menjadi kunci utama penterjemahan kebijakan pembangunan sektor publik dari atas ke tingkat lokal. Tetapi, seringkali pendekatan “dari atas ke bawah” ini menjadi tidak efektif dalam kondisi sektor non-publik yang lebih dinamis. Mereka kemudian melakukan kegiatan proaktif informal dan bentuk-bentuk negosiasi untuk menerobos “kekakuan birokrasi” pembangunan tersebut (Healey dalam Healey dkk, 1997: 10).

Mulai tahun 1980an, terjadi gelombang desentralisasi pemerintah yang mereduksi pendekatan “dari atas ke bawah” tersebut.



Gambar 1: Proses dan macam bagian perencanaan strategis

Selain itu, kapasitas dan kompetensi sektor politik dan publik mulai dipertanyakan oleh pihak swasta dan masyarakat, sehingga diperlukan ide atau pemikiran baru tentang sistem perencanaan keuangan di Eropa saat itu. Salah satu ide tersebut adalah reposisi peran perencanaan keuangan dari “*providing*” (memberikan arahan/kerangka pemanfaatan ruang dan menyediakan prasarana pembangunan) menjadi “*enabling*” (memberi peluang terjadinya investasi dan pembangunan). Juga dari mengatur menjadi mendorong atau menstimuli pembangunan (Healey dalam Healey dkk, 1997: 10-12).

Berdasar kajian terhadap kecenderungan pergeseran perencanaan strategis keuangan di beberapa negara Eropa tahun 1990an, Healey dkk (1997: 283-287) merumuskan temuan sebagai berikut:

- (1) Terjadi pergeseran peran dalam penyusunan rencana, dari sektor publik (pemerintah) sebagai pemeran utama ke kolaborasi aktif antar unsur di masyarakat.
- (2) Lokus pembuatan rencana strategis keuangan berada di tingkat lokal atau masyarakat (terdesentralisasikan, bukan di tingkat nasional maupun regional).
- (3) Proses perencanaan strategis merupakan proses pembelajaran masyarakat, dalam arti semakin lama semakin mapan dalam sumberdaya kelembagaan maupun dalam hal cara melakukan perencanaan. Dalam proses pembelajaran

ini terbangun: *intellectual capital*, *social capital*, dan *political capital*.

- (4) Pertimbangan ekonomi menjadi unsur yang dominan, dan hal ini mendorong pergeseran dari peran Pemerintah sebagai pembuat alokasi dan peraturan menjadi lebih proaktif (dalam arti menstimuli pembangunan).
- (5) Terjadi kecenderungan kuat untuk membangun nilai lebih bagi “tempat” berkaitan dengan upaya pemasaran kota dalam kompetisi global antar aset keuangan perkotaan. Upaya pemasaran ini terkait pula dengan pembangunan kesadaran tentang wilayah/tempat/ruang di antara berbagai *stakeholders* lokal.
- (6) Terbangun kesadaran bahwa “membuat strategi juga berarti membuat pasar makin potensial”. Hal ini menyebabkan diterimanya arahan atau rencana strategis yang mampu meningkatkan potensi pasar (investasi dan pembangunan).

2.1 Konsep perencanaan strategis keuangan mengacu pada perencanaan strategis perusahaan

Sistem perencanaan keuangan di Inggris menganut sistem dua tingkatan, yaitu: rencana struktur yang bersifat strategis (berisi arahan atau kerangka garis besar pengembangan) dan rencana lokal (yang menekankan pada tata ruang atau guna lahan). Terhadap sistem perencanaan struktur strategis keuangan yang berlaku di Inggris tersebut,

Bruton dan Nicholson (1985) melayangkan kritik yang mencakup tiga hal, yaitu:

- (1) Rencana lokal tata ruang “terlalu” menekankan pada isu fisik keruangan lebih dari kebijakan sosial dan ekonomi. Rencana tersebut mengatur perubahan guna lahan, tapi kurang mewadahi dinamika perubahan sosial-ekonomi akibat kebijakan dari sektor publik dan atau sektor swasta.
- (2) Rencana lokal tata ruang kurang terkait dengan ketersediaan sumberdaya yang diperlukan untuk mengimplementasikan rencana tersebut. Dalam prakteknya, pengalokasian sumberdaya berada di tangan para pembuat kebijakan sosial-ekonomi, baik dari sektor publik maupun sektor swasta/masyarakat.
- (3) Kurangnya instrumen implementasi (karena alur strategi sosial-ekonomi tidak tersalurkan sampai ke tingkat paling bawah, yaitu implementasi).

Bertolak dari kritik tersebut, Bruton dan Nicholson (1985) mengusulkan agar perencanaan guna lahan di Inggris mengadopsi perencanaan strategis yang biasanya dipakai dalam manajemen perusahaan. Alasannya, perencanaan guna lahan perlu dilihat sebagai bagian dari sistem perencanaan yang lebih luas yang mencakup juga perubahan sosial dan ekonomi, dan peran perencanaan perlu berubah, tidak lagi menjadi penghasil rencana, tapi perlu dapat menjadi manajer perubahan.

Perencanaan strategis yang dimaksud di atas terkait dengan pengambilan keputusan strategis yang umumnya menjadi wewenang pimpinan perusahaan, yang kemudian diimplementasikan dengan keputusan administratif dan operasional. Dalam hal perkotaan, Bruton dan Nicholson (1985: 25) menjelaskan bahwa keputusan strategis bertujuan untuk mengelola perubahan sosial dan ekonomi yang melibatkan pengembangan fisik keruangan kota. Dalam mengkoordinasikan perubahan tersebut, perlu dibuat rencana dan peraturan untuk mencapai perubahan sosial dan ekonomi yang diharapkan, dengan mempertimbangkan faktor-faktor lingkungan fisik. Dengan demikian, perencanaan guna lahan merupakan bagian

terintegrasi dari proses perencanaan strategis di sektor publik dan digunakan untuk mencapai perubahan sosial dan ekonomi yang diharapkan.

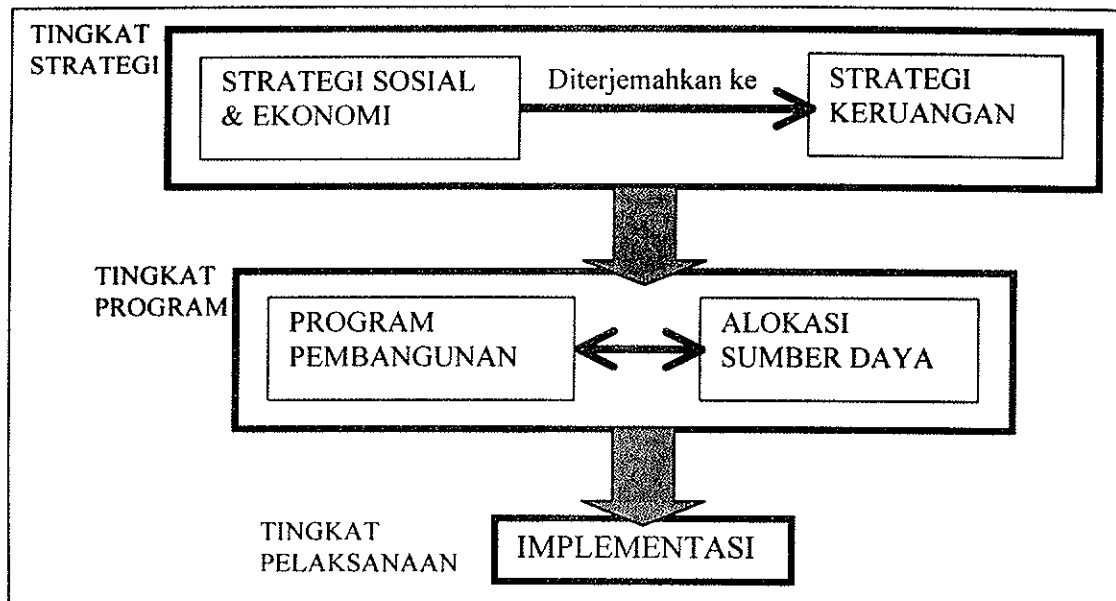
Strategi jangka panjang, menurut Bruton dan Nicholson (1985: 28), meliputi dua unsur. Unsur pertama berupa kebijakan strategis pengembangan sosio-ekonomi wilayah, sedangkan unsur kedua menterjemahkan kebijakan tersebut dalam bentuk strategi keruangan. Strategi jangka panjang tersebut dioperasionalkan dalam suatu rencana atau program pembangunan jangka pendek dengan mempertimbangkan strategi keruangan dan alokasi sumberdaya yang tersedia. Pemikiran Bruton dan Nicholson tersebut dapat diilustrasikan secara sederhana seperti terlihat pada gambar 2.

III. DUA MODEL PRAKTEK PERENCANAAN STRATEGIS TERKAIT DENGAN KERUANGAN KOTA

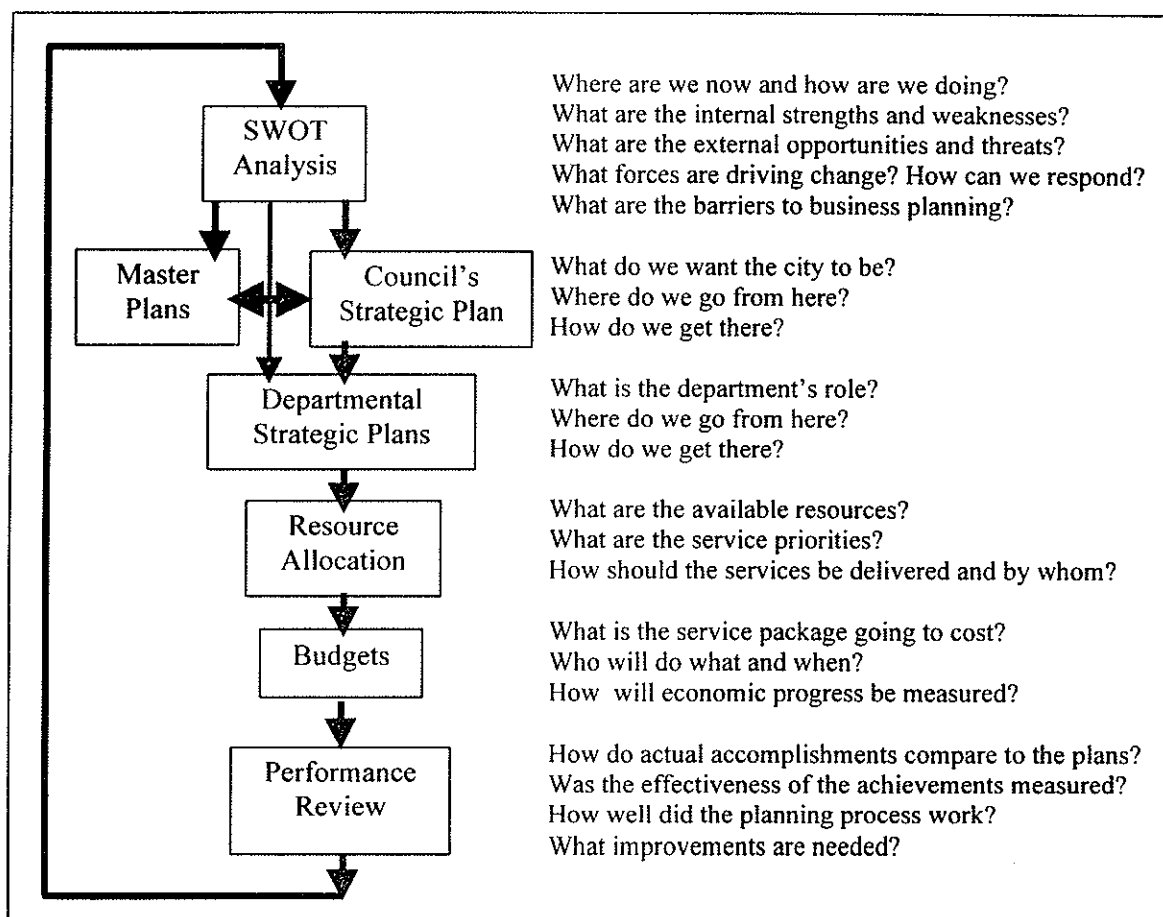
Dalam kajian ini telah dilakukan suatu survei pengumpulan informasi lewat internet maupun publikasi tercetak. Tujuan survei ini terutama untuk mengumpulkan publikasi dan informasi yang terkait dengan praktek perencanaan strategis perkotaan di beberapa negara. Kasus kota-kota yang informasi rencana strategisnya dapat dikumpulkan dalam kajian ini adalah Grand Prairie (Alberta, Canada), Springboro, Ohio dan Rochester, New York (Amerika Serikat), Adelaide dan Northwest Melbourne (Australia), dan Kwekwe (Zimbabwe). Kajian terhadap praktek-praktek ini terutama difokuskan pada aspek keruangan dalam perencanaan strategis, dan dari kajian ini didapat dua model, seperti dibahas berikut ini.

3.1 Model pertama: rencana strategis pengembangan kota “berjalan beriringan secara kohesif” dengan rencana fisik keruangan kota

Model pertama diamati dari kasus Grand Prairie (Alberta, Canada, publikasi 1995a, 1995b, 1997, 1999, 2000). Dalam model ini, perencanaan strategis “berjalan beriringan secara kohesif” dengan perencanaan fisik keruangan. Perencanaan fisik telah la-



Gambar 2: Alur implementasi strategi pembangunan (diilustrasikan dari pembahasan di atas)



Gambar 3: Alur dan pertanyaan kunci dalam kerangka *business planning* di kota Grand Prairie, Alberta, Canada

Sumber: Grand Prairie, Alberta, Canada, 1997: 4

ma berjalan menggunakan gaya perencanaan komprehensif, sedangkan perencanaan strategis di kota ini baru mulai dipakai pada tahun 1991. Produk perencanaan komprehensif (fisik/keruangan) dalam kasus ini disebut sebagai "*master plan*" atau "*municipal development plan*", sedangkan hasil perencanaan strategis disebut sebagai "*strategic plan*" atau "*strategic action plan*". Mulai tahun 1993, dua alur gaya perencanaan tersebut mulai "dipersatukan dan dikohesikan" oleh dewan kota (*city council*, semacam DPRD kota). Penyatuan tersebut disebut sebagai "*business planning*" dengan alur dan pertanyaan kunci seperti terlihat pada gambar 3.

Hasil penyatuan dan kohesi tersebut mempengaruhi isi, baik rencana strategis maupun rencana "komprehensif", pengembangan kota (*municipal development plan*). Pada rencana strategis, hal ini terlihat pada isu strategis yang dipilih (mencakup pula isu keruangan), sedangkan pada rencana komprehensif terlihat dari penggunaan "strategi" dalam manajemen pengembangan kota.

Rencana strategis tersebut memfokuskan pada enam isu strategis (disebut sebagai bidang fokus atau *focus area*), yaitu: (1) *leading Northwestern Centre*, (2) *fiscal responsibility*, (3) *internationally connected community*, (4) *safe community*, (5) *caring and active community*, (6) *pride in a beautiful northern city*. Dua dari bidang fokus tersebut berkarakter fisik keruangan (bidang fokus ke 1 dan 6).

Penggunaan strategi dalam perencanaan komprehensif pengembangan (keruangan) kota terlihat sebagai *growth strategy*, berdasar hasil analisis SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities, threats*). Hasil analisis SWOT ini dipakai bersama, baik oleh perencanaan strategis maupun perencanaan komprehensif keruangan. Berbasis strategi tersebut, perencanaan pengembangan ini mengatur hal-hal sebagai berikut:

- (1) *Housing: (a) community development, (b) residential development.*
- (2) *Economic development: (a) industrial development, (b) commercial development.*

- (3) *Community services: (a) general community services, (b) open space, parks, and recreation.*
- (4) *Municipal services: (a) school, hospital and library services, (b) protective services, (c) transportation, (d) utilities.*
- (5) *Implementation.*

Perencanaan komprehensif pengembangan kota ini bersifat "lintas dinas/departemen". Selanjutnya, tiap dinas atau departemen pemerintahan kota mengembangkan rencana strategisnya masing-masing berlandaskan kebijakan strategis yang ditetapkan dalam *council's strategic plan* dan berdasar arahan pengembangan keruangan kota dalam *municipal development plan*. Pada kasus kota Grand Prairie ini didapat publikasi yang meringkas isi rencana-rencana strategis layanan dinas-dinas kota, yaitu publikasi: *Service Area Strategic Plans: Executive Summaries* (1995). Tiap rencana strategi dinas memuat: *mission, vision, focus areas & goals*. Dalam publikasi tersebut dicakup empat layanan dinas-dinas, yaitu: (1) *engineering services*, (2) *planning and protective services*, (3) *community services*, (4) *financial services*.

Pada kasus kota Grand Prairie ini, disamping perencanaan strategis yang dibuat untuk cakupan dinas atau departemen kota, juga dibuat rencana strategis yang mempunyai cakupan bagian (geografis) wilayah kota. Publikasi tersebut adalah: *Grand Prairie Downtown Strategic Action Plan* (1995). Rencana ini dimaksudkan sebagai bagian detail dari rencana pengembangan keruangan kota (*Municipal Development Plan*). Meskipun demikian, format dari rencana ini juga dipengaruhi oleh format rencana strategis, yaitu: memuat visi, berfokus pada beberapa isu strategis saja, dan memuat kebijakan (strategi). Secara substantif, sebagian besar isinya tetap berkaitan dengan fisik keruangan, yaitu berkaitan dengan: citra kota (*image*), layanan prasarana kota, sirkulasi, dan guna lahan. Selain itu, rencana ini juga mencakup aspek peraturan perundangan, ekonomi dan keuangan.

Dari bahasan di atas dapat ditarik konsep umum hubungan rencana strategis dengan

rencana pengembangan keruangan dalam model pertama ini—seperti terilustrasikan pada **gambar 4**. Pemersatu dari dua macam rencana tersebut adalah analisis SWOT.

Bila dikaitkan dengan ide teoritis Bruton dan Nicholson (1985) tentang penerjemahan rencana strategis pembangunan daerah ke rencana keruangan dalam tingkatan strategi/ kebijakan, maka model pertama ini mempunyai dasar pemikiran dari Bruton dan Nicholson tersebut tapi arah penerjemahannya tidak satu arah (lihat lagi gambar 2), tapi dua arah (bolak-balik) sehingga terjadi kohesi antara kedua macam rencana tersebut.

Suatu variasi penerapan model ini ditemui di kota Oak Ridge, Tennessee yang dilaporkan dalam buku kajian kasus-kasus rencana strategis di Amerika Serikat karya Kemp (1992: 107, Fig. 13-1). Dalam kasus tersebut dilakukan alur kohesi antara rencana pembangunan daerah (rencana strategis) dengan rencana keruangan komprehensif, seperti terlihat pada **gambar 5**.

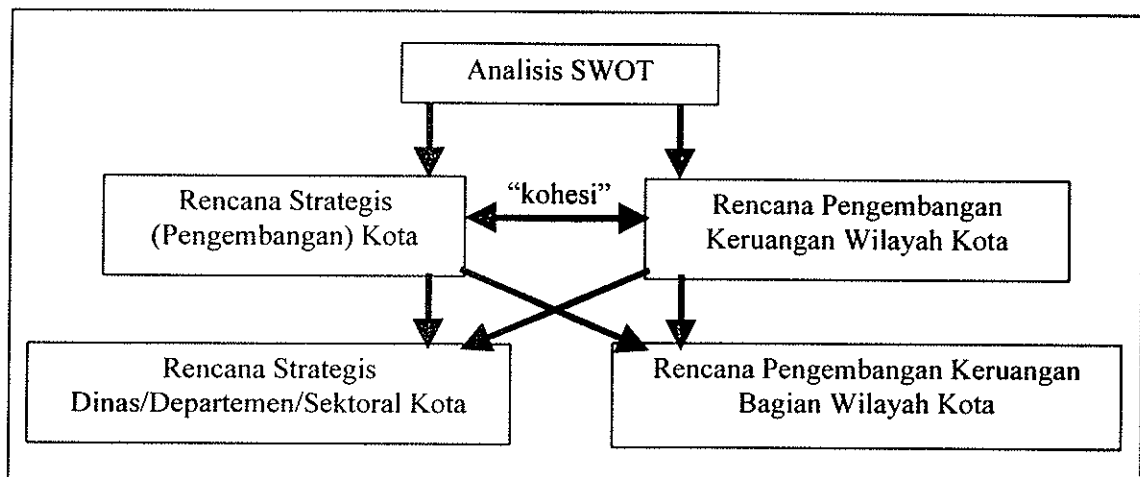
3.1 Model kedua: rencana strategis pengembangan kota “memayungi” rencana fisik keruangan kota

Model kedua ini diangkat (di-induksi) secara empiris dari kota-kota Springboro, Ohio

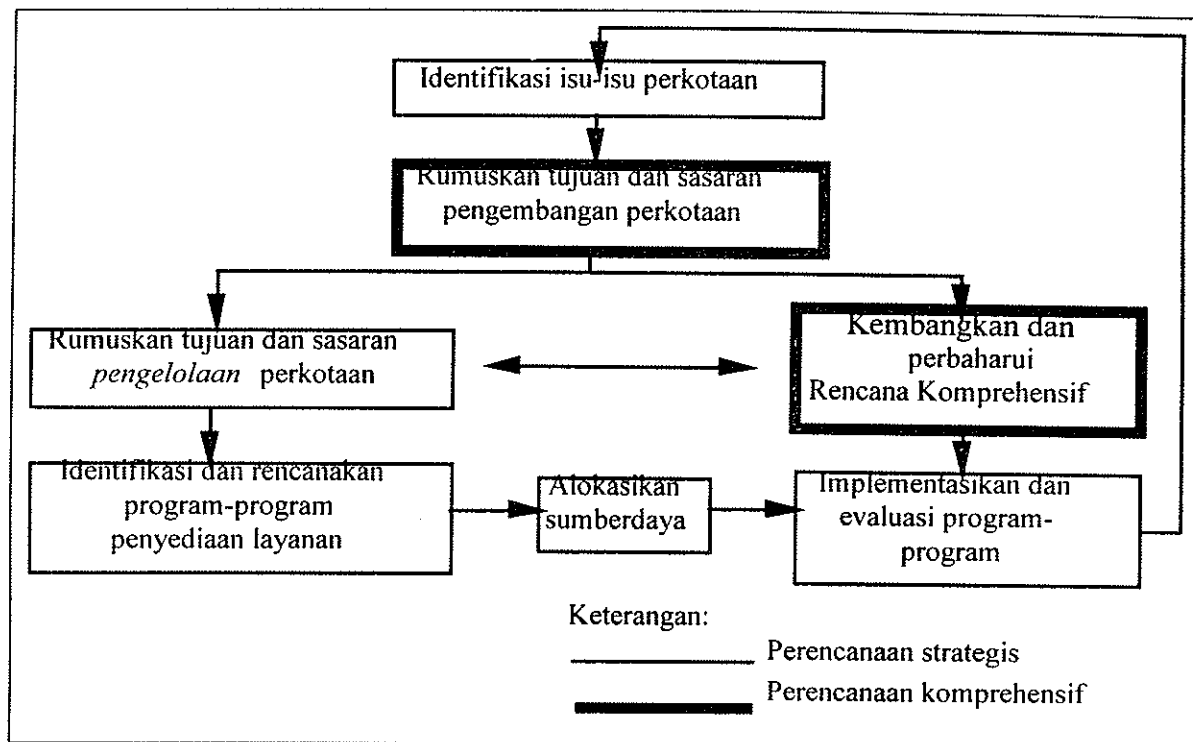
(2000) dan Rochester, New York (Amerika Serikat, 1999), Adelaide (1999) dan North-west Melbourne (Australia, 1999), dan Kwekwe (Zimbabwe, 1994). Model kedua ini mempunyai karakteristik sebagai berikut:

- (1) Dalam model ini, suatu rencana strategis (pengembangan kota) menjadi rencana utama yang bertindak sebagai induk atau “payung” bagi rencana-rencana pengembangan sektoral dan pembangunan fisik keruangan. Dalam sifatnya sebagai “payung”, maka rencana strategis tersebut memuat baik strategi-stategi untuk masalah keruangan maupun non-keruangan.
- (2) Dalam rencana strategis yang memayungi tersebut terdapat “perintah” (strategi atau aksi) untuk mengembangkan secara lebih lanjut baik rencana strategis sektoral/dinas/departemental maupun rencana fisik keruangan.
- (3) Karena berpayung pada suatu rencana strategis, maka rencana fisik keruangan juga terpengaruh oleh gaya perencanaan strategis (meskipun seandainya tetap menggunakan gaya perencanaan komprehensif).

Secara diagramatis, model kedua ini dapat diilustrasikan seperti terlihat pada **gambar 6**.

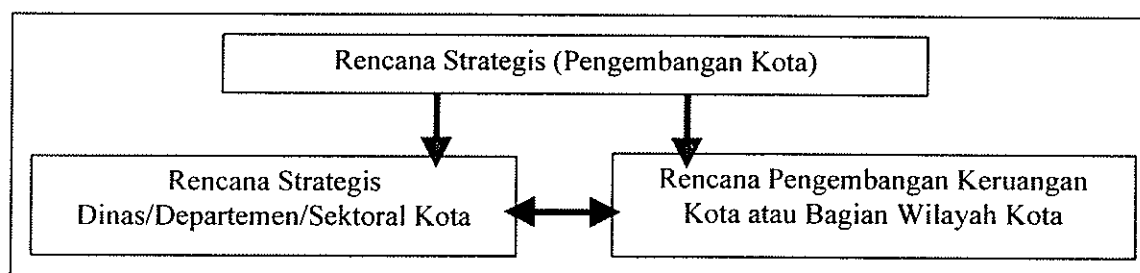


Gambar 4: Model Pertama: rencana strategis pengembangan kota berjalan bersama (secara “kohesif”) dengan rencana pembangunan fisik keruangan kota



Gambar 5: Suatu penerapan Model Pertama (berjalan bersama secara kohesif antara rencana strategis pengembangan kota dengan rencana komprehensif keuangan) di kota Oak Ridge, Tennessee

Sumber: Kemp, 1992: 107, Fig. 13-1



Gambar 6: Model Kedua: rencana strategis pengembangan kota memayungi semua rencana strategis sektoral dan rencana pembangunan fisik keuangan

Sifat yang memayungi tersebut, misalnya terlihat pada kasus Rencana Strategis kota Springboro, Ohio (2000). Rencana strategis tersebut memuat strategi-strategi yang berkaitan dengan masalah keuangan maupun non-keuangan, yaitu: (1) *public safety*, (2) *recreation facilities*, (3) *education facilities*, (4) *public works*, (5) *leisure, library, arts and culture*, (6) *traffic and transportation*, (7) *health and human services*, (8) *strategic community planning*, (9) *fiscal responsibility*.

Selain itu, rencana strategis kota tersebut, memuat strategi atau aksi yang “memerintahkan” untuk lebih lanjut membuat rencana-rencana lain di bawah rencana strategis tersebut. Misalnya: pada salah satu strategi fisik keuangannya, yaitu untuk bidang *Traffic & Transportation*, memuat perintah aksi untuk “*develop a master traffic plan consistent with the goals of the Strategic Vision and Strategic Plan*”. Contoh lain untuk masalah non keuangan, yaitu tentang

Fiscal Responsibility, memuat perintah aksi: "Create an integrated multi-year Budget & Management Plan to accomplish the Strategic Plan".

Payung keruangan dalam rencana strategis juga dapat lebih "kental" dengan mencocokkannya dengan peta lokasi atau bahkan peta strategi keruangan. Hal ini terjadi antara lain pada kasus-kasus rencana strategis Northwest Melbourne (Australia), dan Kwekwe (Zimbabwe, 1994).

Dalam model kedua, di bawah payung rencana strategis, disusun antara lain rencana pengembangan fisik keruangan yang dipengaruhi oleh gaya perencanaan strategis. Pengaruh gaya tersebut, misalnya tampak pada kasus rencana fisik keruangan (*comprehensive plan*) kota Rochester, di negara bagian New York (1999). Dalam rencana komprehensif keruangan kota tersebut terdapat unsur-unsur yang biasa dipakai dalam perencanaan strategis, yaitu: *vision statement, city issues, goals & strategies*. Pengaruh tersebut lebih kuat pada versi terbaru dari rencana komprehensif tersebut, yaitu: penghilangan istilah rencana komprehensif diganti dengan istilah yang "tematik": *Rochester 2010—The Renaissance Plan*. Dalam rencana fisik keruangan terbaru tersebut, disamping terdapat *vision*, juga tema-tema (isu terfokus) strategis, yaitu (1) *a renaissance of responsibility*, (2) *a renaissance of opportunity*, (3) *a renaissance of community*.

Dalam perencanaan keruangan untuk bagian wilayah kota, baik dalam Model Pertama maupun Model Kedua, terdapat kecenderungan untuk mengembangkan nilai lebih yang strategis berkaitan dengan "pemasaran wilayah", seperti yang diindikasikan juga oleh Healey dkk (1997) pada kajian kasus kota-kota di Eropa (lihat lagi kajian pustaka di bagian depan tulisan ini). Contoh rencana keruangan seperti ini yang berdasar Model Pertama, antara lain, *Grand Prairie Downtown Strategic Action Plan* (1995); sedangkan yang berbasis Model Kedua, antara lain, rencana strategis Northwest Melbourne (Australia, 1999).

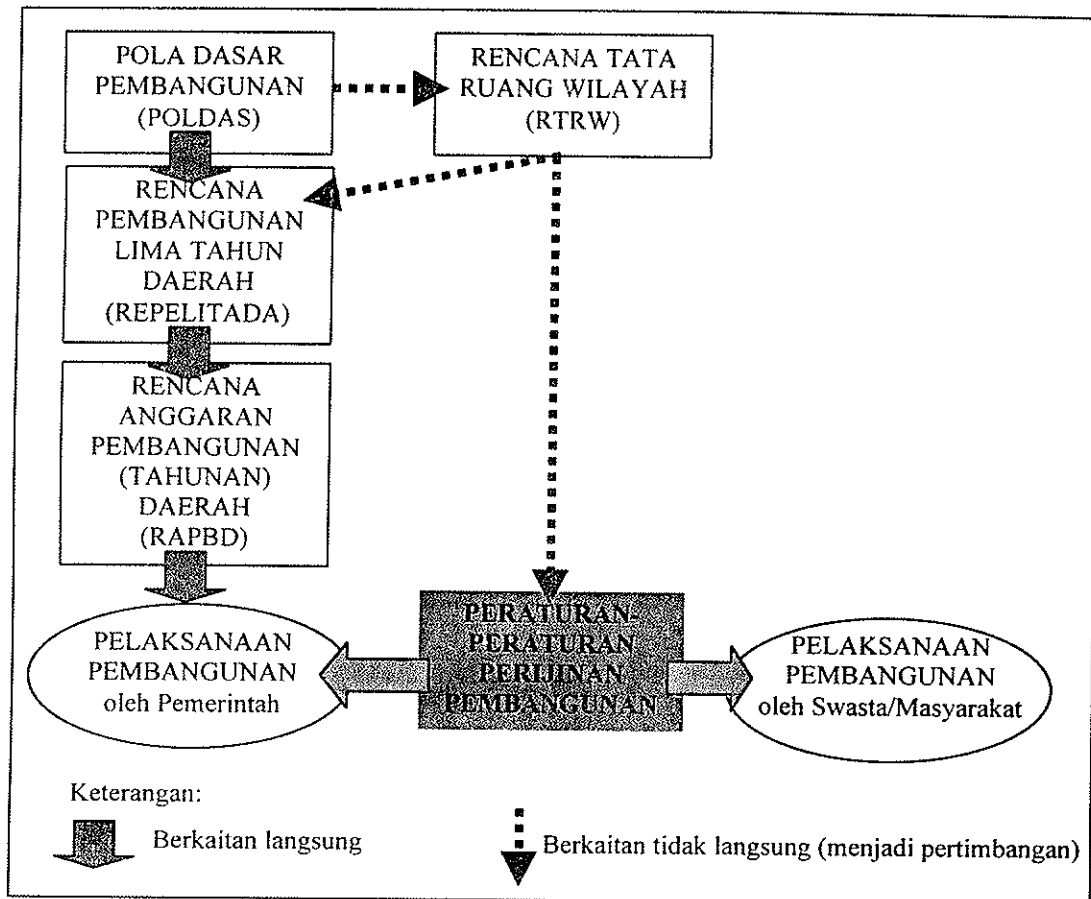
IV. PERENCANAAN KERUANGAN STRATEGIS DI INDONESIA: DUA ALTERNATIF MODEL

Dalam mengembangkan usulan bagi penerapan perencanaan strategis untuk keruangan perkotaan di Indonesia, pertama, dibahas secara singkat sistem perencanaan yang ada saat ini di negara kita. Kedua, berkaitan dengan model-model perencanaan yang dikaji dari kasus-kasus praktek perencanaan strategis perkotaan di bagian depan, dengan mempertimbangkan sistem perencanaan yang ada saat ini, dikembangkan usulan model-model penerapan perencanaan strategis untuk keruangan perkotaan di Indonesia.

4.1 Sistem Perencanaan Pembangunan saat ini di Indonesia

Sistem perencanaan pembangunan yang berlaku saat ini di Indonesia mengacu pada Permendagri No. 9 tahun 1982 yang mengatur tentang P5D (Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah). Berdasar pedoman tersebut dapat digambarkan secara sederhana hubungan antara perencanaan pembangunan daerah dengan perencanaan keruangan wilayah seperti terlihat pada **gambar 7**. Untuk memperjelas peran sektor swasta/masyarakat, pada gambar tersebut ditambahkan posisi peran swasta/masyarakat dalam pembangunan kota.

Sistem perencanaan P5D tersebut di atas dikembangkan berdasar gaya perencanaan komprehensif rasional. Meskipun secara resmi sistem perencanaan tersebut masih berlaku, namun telah mulai banyak ide, pemikiran dan bahkan proyek perintisan untuk menerapkan gaya perencanaan strategis untuk perencanaan pembangunan daerah. Hal yang masih dipertanyakan adalah penerapan gaya perencanaan strategis ke perencanaan keruangan wilayah. Berkaitan dengan ini, berdasar kajian kasus-kasus praktek perencanaan strategis keruangan di luar negeri, di bagian depan tulisan ini telah dirumuskan dua model penerapan perencanaan strategis keruangan.



Gambar 7: Hubungan antara perencanaan pembangunan daerah dengan perencanaan keruangan dalam sistem perencanaan saat ini di Indonesia

4.2 Usulan alternatif model penerapan perencanaan strategis untuk perencanaan pembangunan daerah dan perencanaan keruangan wilayah di Indonesia

Pada era desentralisasi dan otonomi daerah saat ini, seperti terjadi juga di Eropa (Healey dkk, 1997), pendekatan “dari atas ke bawah” (dalam arti rencana di tingkat nasional “mendikte” rencana di tingkat daerah) mulai memudar, maka perencanaan di daerah mestinya dapat menganut suatu model yang dipilih sendiri, sesuai dengan kondisi dan situasi setempat. Mempertimbangkan dua model tersebut di atas, sistem perencanaan yang ada saat ini, dan otonomi daerah, diusulkan dua alternatif model perencanaan strategis keruangan wilayah untuk Indonesia sebagai berikut:

4.2.1 Model I: Perencanaan strategis pembangunan daerah berjalan beriringan secara kohesif dengan perencanaan strategis tata ruang wilayah

Model ini merupakan gabungan antara Model Pertama (dari kajian kasus-kasus praktek perencanaan strategis keruangan) dengan sistem perencanaan P5D—diilustrasikan pada **gambar 8**.

Model I ini cocok untuk menjadi model “transisional” yang berangkat dari model P5D. Kesulitan utama yang mungkin dihadapi dalam pemakaian model ini terletak pada upaya pengkohesian antara rencana pembangunan dengan rencana tata ruang. Salah satu cara untuk mengatasi kesulitan tersebut adalah menggabungkan tim pe-

rencana dua macam perencanaan tersebut dan menugaskan mereka untuk bersama-sama menyusun analisis SWOT. Hasil analisis tersebut secara konsisten dipakai bersama untuk melandasi baik rencana pembangunan maupun rencana tata ruang.

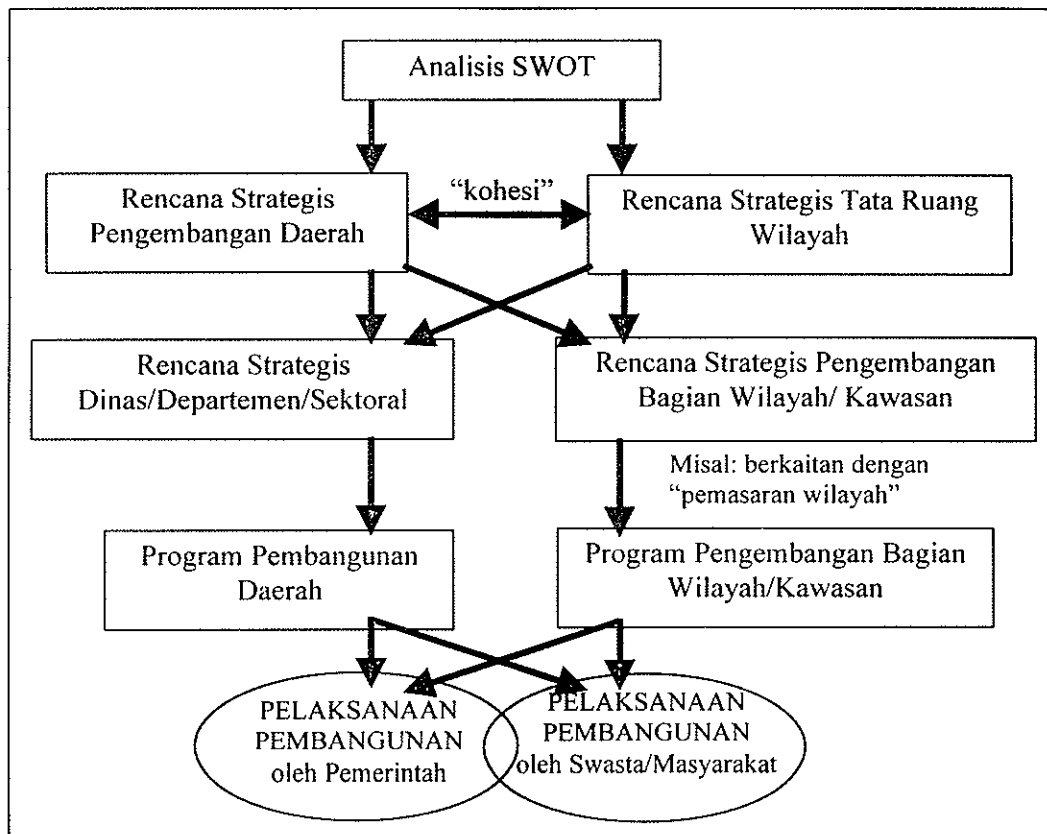
4.2.2 Model II: Rencana Strategis menjadi payung bagi rencana pembangunan daerah dan rencana tata ruang wilayah

Model ini merupakan penerapan Model Kedua dari kajian kasus-kasus praktek perencanaan strategis keruangan tersebut di atas. Model II diilustrasikan pada **gambar 9**.

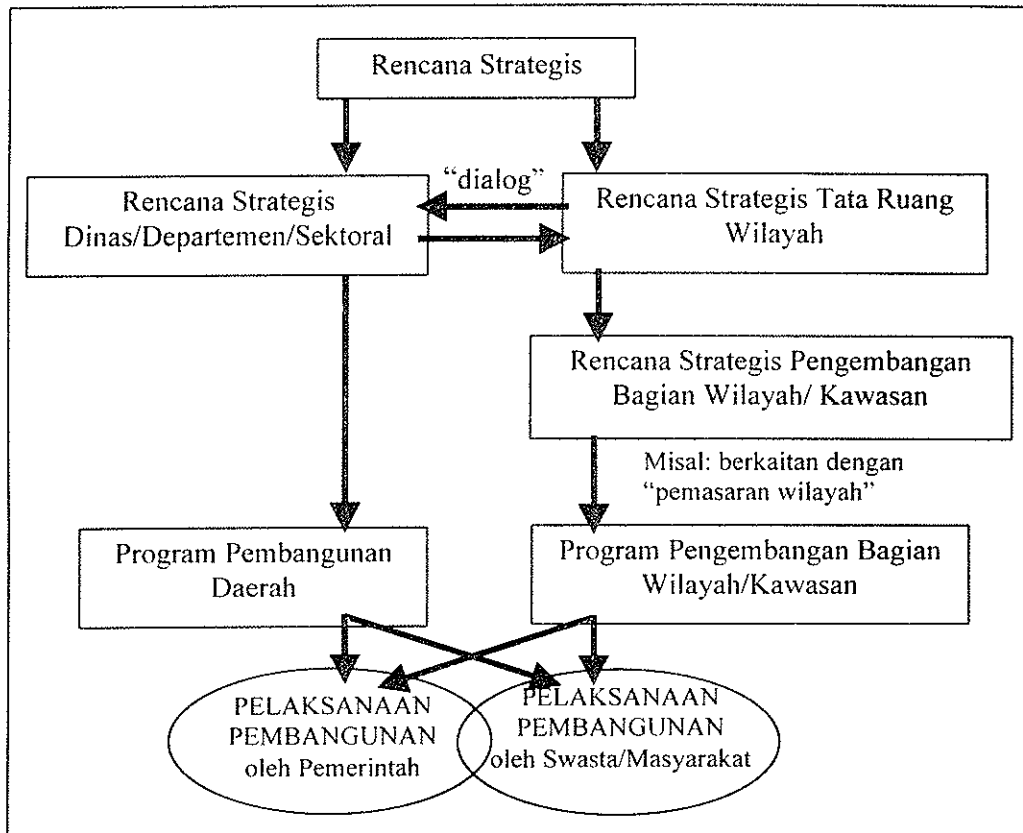
Dapat dikatakan bahwa model kedua ini merupakan perkembangan lebih lanjut dari model pertama. Pemersatu dari alur perencanaan pembangunan dengan perencanaan tata ruang tidak hanya hasil analisis SWOT

tapi berupa rencana strategis. Syarat utama penerapan model ini terletak pada komitmen seluruh *stakeholders* di pemerintahan dan masyarakat untuk selalu mengacu pada rencana strategis dalam membuat rencana-rencana yang lebih rinci berkaitan dengan pembangunan daerah dan tata ruang wilayah.

Bersama model-model lain yang pernah atau akan dikembangkan, dua model tersebut di atas merupakan alternatif pilihan bagi pemerintah daerah dalam menerapkan gaya perencanaan strategis untuk penataan ruang wilayahnya. Sebagai penutup, dengan lontaran usulan ini, diharapkan terjadi perdebatan dan pengkajian lebih lanjut tentang kemungkinan penerapan perencanaan strategis untuk penataan ruang wilayah—dalam konteks kebijakan otonomi daerah yang sedang bergulir.



Gambar 8: Model I: Perencanaan strategis pembangunan daerah berjalan beriringan secara kohesif dengan perencanaan strategis tata ruang wilayah



Gambar 9: Model II: Rencana Strategis memayungi rencana pembangunan daerah/sektoral dan rencana tata ruang wilayah

V. DAFTAR ACUAN

- Bruton, Michael, dan David Nicholson. 1985. "Strategic land use planning and the British development plan system". *Town Planning Review*. Vol. 56, No. 1, Januari: hal. 21-41.
- Bryson, John M. 1988. *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bryson, John M. dan R.C. Einsweiler, eds. 1988. *Strategic Planning: Threats and Opportunities for Planners*. Chicago, Illinois: Planners Press.
- City of Adelaide, Australia. 1999. "Corporate Plan 1999-2004". Sumber: <http://www.adelaide.sa.gov.au/>
- City of Grande Prairie, Alberta, Canada. 1995a. "Service Area Strategic Plans—Executive Summaries". Sumber: http://www.city.grande-prairie.ab.ca/bp_execs.htm
- City of Grande Prairie, Alberta, Canada. 1995b. "Downtown Strategic Action Plan". Sumber: http://www.city.grande-prairie.ab.ca/bp_dtsap.htm (page created: 24 November).
- City of Grande Prairie, Alberta, Canada. 1997. "Meeting Future Challenges: Business Planning in Grande Prairie, Alberta". Sumber: http://www.city.grande-prairie.ab.ca/bp_mfc.htm (page created: 10 February).
- City of Grande Prairie, Alberta, Canada. 1999. "Municipal Development Plan". Sumber: http://www.city.grande-prairie.ab.ca/mdp_full.htm (page created: 29 August 1995; last updated: 13 March).
- City of Grande Prairie, Alberta, Canada. 2000. "City Council's Strategic Plan—Version June 2000". Sumber: http://www.city.grande-prairie.ab.ca/cc_sph00.htm (page created: 15 June).
- City of Melbourne. 1999. "Northwest Melbourne Local Plan 2010". Sumber: <http://www.melbourne.vic.gov.au/>
- City of Rochester, New York. 1999. "Strategic Plan and Rochester 2010: The Renaissance Plan". Sumber: <http://www.ci.rochester.ny.us/>

- City of Springboro, Ohio. 2000. "Strategic Plan". Sumber: <http://www.ci.springboro.oh.us/strategy.htm>
- Djunaedi, Achmad. 1995. "Perencanaan Strategis untuk Perkotaan: Belajar dari Pengalaman Negara Lain". *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*. No. 19/Juni: 20-25.
- Gordon, Gerald L. 1993. *Strategic Planning for Local Government*. Washington, DC: ICMA.
- Healey, Patsy, Abdul Khakee, Alain Motte, dan Barrie Needham, eds. 1997. *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*. London: UCL Press.
- Kemp, Roger L. 1992. *Strategic Planning in Local Government: A Casebook*. Chicago, Illinois: Planners Press/APA
- Municipality of Kwekwe, Zimbabwe. 1994. *Integrated Strategic Development Plan 1994/95-1998/99*.