

352.7
mut
p u

**PEMANFAATAN RENCANA TATA RUANG DALAM
PENYUSUNAN USULAN PROGRAM PEMBANGUNAN
DI KABUPATEN CIAMIS**

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Studi Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota

Oleh:

NINA MUNAWWAROH
L4D 001 206



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
S E M A R A N G
2 0 0 3**

(UPT-PUSTAK-UNDIP)

**PEMANFAATAN RENCANA TATA RUANG DALAM PENYUSUNAN
USULAN PROGRAM PEMBANGUNAN DI KABUPATEN CIAMIS**

Tesis diajukan kepada
Program Studi Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Oleh:

NINA MUNAWWAROH
L4D001206

Diajukan pada Sidang Ujian Tesis
Tanggal Maret 2003

Dinyatakan Lulus
Sebagai Syarat Memperoleh Gelar Magister Teknik

Semarang, Maret 2003

Pembimbing Pendamping

Pembimbing Utama



Ir. Djoko Sugijono, M.Eng.Sc



Ir. Ragil Haryanto, MSP

Mengetahui
Ketua Program Studi
Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

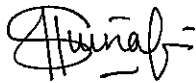


Prof. Dr. Ir. Sugiono Soetomo, DEA

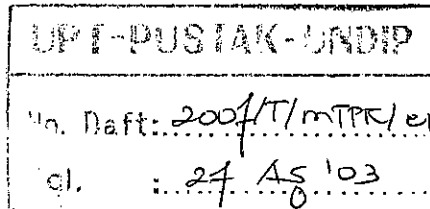
PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar di suatu Perguruan Tinggi. Sepanjang pengetahuan saya, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diakui dalam naskah ini dan disebut dalam Daftar Pustaka.

Semarang, Maret 2003



NINA MUNAWWAROH
NIM L4D 001 206



"....dan apabila dikatakan : Berdirilah kamu, maka berdirilah, niscaya Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman diantara kamu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat...."

(QS. Al-Mujadalah:11)

Tesis ini kusembahkan untuk:

Ibunda tercinta Hj. Elis Hartiasih, Almarhum Bapa, Kakak-kakak:
Aa Hasan&Teh Yooce, Taufik&Teh Nina, Agus&Feti, Azis&Meli, dan
adikku tersayang Ima, serta keponakan yang selalu memberi keceriaan
Teh Sylva, Kakang, Devi dan Lubby.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penyusun panjatkan kehadirat Allah SWT karena berkat rahmat-Nya jugalah tesis ini dapat terselesaikan.

Substansi yang diangkat sebagai kasus penelitian ini adalah berkaitan dengan **Pemanfaatan Rencana Tata Ruang dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan di Kabupaten Ciamis**. Tema ini perlu dibahas mengingat sampai dengan saat ini, rencana tata ruang hanya digunakan dalam kaitan dengan perijinan. Padahal rencana tata ruang ini dapat pula digunakan sebagai arahan lokasi investasi baik yang dilakukan pemerintah, swasta maupun masyarakat serta dapat dijadikan acuan dalam penyusunan usulan program, terutama jika menyangkut masalah lokasi program.

Beberapa hal yang dikaji dalam penelitian ini adalah mengenai tingkat penggunaan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Ciamis oleh aparat pemerintah dalam penyusunan usulan program dan faktor-faktor yang mempengaruhi tidak digunakannya rencana tata ruang tersebut dalam penyusunan usulan program.

Tidak lupa penyusun sampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Bapak Ir. Ragil Haryanto, MSP selaku Mentor dan Ir. Djoko Sugijono, M.Eng.Sc selaku Co-Mentor yang telah banyak memberikan arahan dan masukan dalam proses penulisan tesis ini.
2. Bapak Ir. Jawoto Sih Setyono, MDP selaku Pembahas dalam sidang pembahasan dan ujian tesis yang telah memberikan wawasan yang luas mengenai penulisan tesis maupun materi tesis melalui peminjaman buku-buku dan jurnal-jurnalnya.
3. Ibu Ir. Nany Yuliasuti, MSP selaku Penguji dalam sidang ujian yang telah banyak memberikan masukan untuk perbaikan tesis ini.
4. Bapak Bupati Ciamis dan Kepala Bapeda Ciamis yang telah memberikan izin kepada penulis untuk mencari ilmu di UNDIP.
5. Ibunda Hj. Elis Hartiasih atas segala kasih sayang, kesabaran dan doanya kepada penulis selama mengikuti perkuliahan di MPPWK ini.
6. Kakak-kakakku, Aa Hasan dan Teh Yooce, Taufik dan Teh Nina, Agus dan Feti, Azis dan Meli, serta adikku Imeh atas cinta, doa dan dukungannya kepada penulis.
7. Keponakan-keponakanku: Sylva, Kakang, Devi dan Lubby yang selalu membawa keceriaan di masa-masa 'sulit'.
8. Rekan-rekan di Bapeda Ciamis yang telah banyak membantu terutama ketika survei, juga rekan-rekan di BKD Ciamis.
9. Rekan-rekan MPPWK 2001 yang tidak bisa disebutkan namanya satu per satu, yang telah banyak membantu berdiskusi dalam membahas materi tesis ini, juga rekan-rekan MPPWK 2002.
10. Adik-adik di Pondok Melati : Miya, Evie, Maria, Mila, Tata dan Sugi', untuk jalinan persaudaraan serta hiburan-hiburannya.

Tiada gading yang tak retak. Penyusun menyadari bahwa tesis yang dikerjakan sebatas kemampuan ini, masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu, penyusun mengharapkan adanya kritik dan saran yang membangun bagi penyempurnaan Tesis ini.

Akhir kata, semoga tesis ini bermanfaat bagi yang memerlukannya.

Semarang, Maret 2003

Penyusun

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
LEMBAR PERNYATAAN	iii
LEMBAR PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
ABSTRAK	xii
ABSTRACT	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan dan Sasaran Studi	7
1.3.1 Tujuan Studi	8
1.3.2 Sasaran Studi	8
1.4 Ruang Lingkup	9
1.4.1 Ruang Lingkup Substansi	9
1.4.2 Ruang Lingkup Wilayah	9
1.5 Kerangka Pemikiran	11
1.6 Metode Penelitian	13
1.6.1 Pendekatan Penelitian	13
1.6.2 Kerangka Analisis	17
1.6.3 Teknik Analisis	19
1.6.4 Data yang Digunakan	23
1.6.5 Teknik Pengumpulan Data	24
1.7 Sistematika Pembahasan	27
BAB II PENATAAN RUANG DAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH	
2.1 Penataan Ruang	28
2.1.1 Pengertian Tata Ruang	30
2.1.2 Rencana Tata Ruang	31
2.2 Perencanaan Pembangunan	36
2.2.1 Perencanaan	36
2.2.2 Pembangunan	41
2.2.3 Perencanaan Pembangunan	41
2.2.4 Pedoman Penyusunan Perencanaan Pembangunan	47
2.2.5 Tahapan Penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan	49

2.3 Peran Rencana Tata Ruang dalam Perencanaan Pembangunan	53
2.4 Rangkuman	59
 BAB III KEBIJAKAN PENATAAN RUANG DAN PENYELENGGARAAN PERENCANAAN PROGRAM PEMBANGUNAN DI KABUPATEN CIAMIS	
3.1 Kebijakan Penataan Ruang Kabupaten Ciamis	62
3.1.1 Kegiatan Penataan Ruang di Kabupaten Ciamis	63
3.1.2 Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Ciamis	67
3.1.3 Kondisi Pemanfaatan Rencana Tata Ruang	77
3.2 Penyelenggaraan Pengusulan Rencana Program Pembangunan di Kabupaten Ciamis	78
3.2.1 Mekanisme Usulan Program	78
3.2.2 Instansi Penyusun Usulan Program	82
3.2.3 Jumlah Usulan Program	86
 BAB IV PEMANFAATAN RENCANA TATA RUANG DALAM PENYUSUNAN USULAN PROGRAM PEMBANGUNAN DI KABUPATEN CIAMIS	
4.1 Tingkat Pemanfaatan Rencana Tata Ruang Dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan	88
4.1.1 Perbandingan Lokasi Usulan Program dengan Lokasi Arahana Rencana Tata Ruang	89
4.1.2 Persepsi Instansi Terhadap Penggunaan RTRW sebagai Salah Satu Pertimbangan dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan	102
4.2 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pemanfaatan Rencana Tata Ruang Dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan	112
4.2.1 Pengetahuan Instansi Terhadap Keberadaan RTRW Kabupaten Ciamis	113
4.2.2 Pemahaman Instansi Terhadap Materi RTRW Kabupaten Ciamis	117
4.2.3 Perhatian Instansi Terhadap RTRW Kabupaten Ciamis	121
4.3 Pemanfaatan Rencana Tata Ruang dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan di Kabupaten Ciamis	131
 BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	
5.1 Kesimpulan	138
5.2 Rekomendasi	139
DAFTAR PUSTAKA	142
LAMPIRAN	147

DAFTAR TABEL

	Halaman
TABEL I.1 : Data yang Digunakan	24
TABEL I.2 : Sebaran Jumlah Kuesioner	26
TABEL II.1 : Dokumen Perencanaan Pembangunan di Indonesia.....	49
TABEL III.1 : Daftar Rencana Tata Ruang yang Telah Disusun di Kabupaten Ciamis	65
TABEL III.2 : Rencana Fungsi Pusat-pusat Kota Menurut Rencana Umum Tata Ruang Daerah (RUTRD) Kabupaten Ciamis	68
TABEL III.3 : Rencana Penggunaan Lahan Menurut Rencana Umum Tata Ruang Daerah (RUTRD) Kabupaten Ciamis	69
TABEL III.4 : Rencana Pemanfaatan Ruang Wilayah Kabupaten Ciamis	70
TABEL III.5 : Instansi Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ciamis dan Tugas Pokoknya	82
TABEL III.6 : Keterkaitan Instansi dengan Jenis Usulan Rencana Sektoral	85
TABEL III.7 : Jumlah Usulan Program dan Proyek Pembangunan Berdasarkan Sektor Pembangunan dari TA. 1993/1994 s.d. 2002	87
TABEL IV.1 : Persentase Jumlah Usulan Program/Proyek yang Sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah terhadap Keseluruhan Jumlah Usulan Program/Proyek Tahun Anggaran 1993/1994 s.d. 2002	90
TABEL IV.2 : Persepsi Instansi terhadap Penggunaan RTRW dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan	105
TABEL IV.3 : Alasan Responden Berkaitan dengan Penggunaan RTRW dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan	108
TABEL IV.4 : Tingkat Pengetahuan Instansi terhadap Keberadaan RTRW Kabupaten Ciamis	114
TABEL IV.5 : Alasan Responden Berkaitan dengan Pengetahuan terhadap Keberadaan RTRW Kabupaten Ciamis	116

TABEL IV.6	: Keterkaitan Pengetahuan terhadap Adanya RTRW dengan Penggunaan RTRW dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan	118
TABEL IV.7	: Persepsi Instansi terhadap Pemahaman Materi RTRW Kabupaten Ciamis	120
TABEL IV.8	: Keterkaitan Pengetahuan Responden terhadap Adanya RTRW dengan Pemahaman terhadap Materi RTRW	120
TABEL IV.9	: Alasan Responden Berkaitan dengan Pemahaman Isi Materi RTRW Kabupaten Ciamis	122
TABEL IV.10	: Persepsi Responden terhadap Pembahasan RTRW dalam Musbang Tingkat Desa/Kelurahan dan UDKP Tingkat Kecamatan	124
TABEL IV.11	: Alasan Responden Berkaitan dengan Perhatian terhadap RTRW dalam Penyusunan Usulan Program	126
TABEL IV.12	: Keterkaitan Perhatian Instansi terhadap RTRW dengan Penggunaan RTRW dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan	128
TABEL IV.13	: Keterkaitan Tingkat Pendidikan dengan Pengetahuan, Pemahaman dan Perhatian terhadap RTRW	129
TABEL IV.14	: Keterkaitan Pengetahuan terhadap Adanya RTRW dan Pemahaman Isi Materi RTRW dengan Penggunaan RTRW dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan	131
TABEL IV.15	: Keterkaitan Pengetahuan Terhadap Adanya RTRW dan Perhatian Terhadap RTRW dengan Penggunaan RTRW dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan	132
TABEL IV.16	: Keterkaitan Pengetahuan Terhadap Adanya RTRW, Pemahaman Terhadap Materi RTRW dan Perhatian Terhadap RTRW Dengan Penggunaan RTRW dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan	133

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
GAMBAR 1.1 : Peta Wilayah Kajian	10
GAMBAR 1.2 : Kerangka Pemikiran Studi	12
GAMBAR 1.3 : Alur Pikir Proses Analisis Data	18
GAMBAR 2.1 : Kedudukan Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Mekanisme Perencanaan Pembangunan Daerah	54
GAMBAR 3.1 : Peta Pembagian Wilayah Pembangunan (WP)	72
GAMBAR 3.2 : Peta Rencana Pemanfaatan Ruang Kabupaten Ciamis Tahun 2009	73
GAMBAR 3.3 : Peta Sebaran Kawasan Tertentu di Kabupaten Ciamis	76
GAMBAR 3.4 : Mekanisme Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah di Kabupaten Ciamis	81
GAMBAR 4.1 : Ketidaksesuaian Lokasi Usulan Program Pembangunan Tahun 1995 dengan RUTRD Kabupaten Ciamis	92
GAMBAR 4.2 : Ketidaksesuaian Lokasi Usulan Program Pembangunan Tahun 2001 dengan RTRW Kabupaten Ciamis	94
GAMBAR 4.3 : Ketidaksesuaian Lokasi Usulan Program Pembangunan Tahun 2002 dengan RTRW Kabupaten Ciamis	98

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
LAMPIRAN A : Kuesioner	147
LAMPIRAN B : Indikasi Program Pembangunan	
Tabel B.1 : Indikasi Program Pembangunan Berdasarkan Rencana Umum Tata Ruang Daerah (RUTRD) Kabupaten Ciamis	155
Tabel B.2 : Indikasi Program Pembangunan Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Ciamis	157
LAMPIRAN C : Hasil Olahan Kuesioner	162

ABSTRAK

Rencana tata ruang merupakan produk perencanaan yang memberikan arahan pemanfaatan ruang. Salah satu fungsi rencana tata ruang adalah sebagai pedoman untuk penetapan investasi baik yang dilakukan oleh pemerintah dan atau masyarakat. Saat ini, keberadaan rencana tata ruang hanya digunakan dalam kaitan dengan penerbitan perijinan. Pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program pembangunan yang dilakukan setiap tahun menjadi penting agar rencana tata ruang tidak terlepas dari proses perencanaan pembangunan yang ada.

Dalam kaitan dengan hal tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui seberapa besar tingkat pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program dan faktor-faktor yang mempengaruhinya yang terjadi di Kabupaten Ciamis. Berdasarkan tujuan tersebut maka penelitian ini menggunakan pendekatan analisis deskriptif kualitatif dengan teknik analisis tabulasi silang yang dilakukan terhadap hasil penyebaran kuesioner kepada 44 instansi dan 34 kecamatan yang ada di Kabupaten Ciamis.

Hasil analisis menunjukkan kondisi bahwa sebagian kecil (rata-rata 35,27% per tahun) program pembangunan yang diusulkan oleh instansi dan kecamatan telah sesuai dengan rencana tata ruang. Selain itu, diketahui bahwa sebagian besar (84,6%) instansi dan kecamatan tidak menggunakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Ciamis sebagai salah satu pertimbangan dalam penyusunan usulan program pembangunan.

Faktor utama yang mempengaruhi tidak digunakannya RTRW dalam penyusunan usulan program adalah substansi RTRW yang tidak dimengerti oleh aparatur di sebagian besar (76,7%) instansi yang tidak menggunakan RTRW. Sebanyak 90,9% dari jumlah instansi yang tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program menyatakan mengetahui adanya RTRW dan sebanyak 68,2% instansi yang tidak menggunakan RTRW sebenarnya menyatakan memperhatikan RTRW selama proses penyusunan usulan program pembangunan. Hal tersebut memberikan gambaran bahwa RTRW tidak hanya cukup diketahui keberadaannya dan diperhatikan dalam penyusunan usulan program tetapi juga perlu dipahami substansinya agar dapat digunakan dalam proses penyusunan usulan program pembangunan.

Alasan-alasan lain yang mempengaruhi tidak digunakannya RTRW tersebut terkait dengan kualitas RTRW yang tidak akomodatif, sosialisasi yang masih kurang, sifat program yang diusulkan dan tidak adanya ketentuan yang tegas bahwa RTRW harus digunakan sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan usulan program pembangunan.

Rekomendasi yang diusulkan dari penelitian ini adalah memperbaiki kualitas RTRW, mensosialisasi RTRW yang lebih intensif dan kontinu, memberikan prioritas pada program yang sesuai dengan RTRW, mengadakan pelatihan kepada aparatur dan masyarakat, penetapan yang tegas bahwa RTRW harus digunakan dalam penyusunan usulan program, dan menjabarkan RTRW menjadi rencana yang lebih detail.

ABSTRACT

Spatial Plan is a product of planning to guide the spatial usage. Spatial plan has a function as guidance of investment regulation by the government and or private investor. Nowadays, spatial plan exists only in terms of permits releasing. Therefore, the involvement of spatial plan in the formulation of annual development program become very much important in the development planning process.

In this context, the study aims to identify the use of spatial plan in development program arrangement as well as the intervening factors of its usage in Ciamis Regency. In doing so, this study uses qualitative method combined with cross-tabulation analysis in presenting the result of survey which conducted to 44 government agencies and 34 subdistrict institutions in Ciamis Regency.

The analysis shows that less of the annual development program (in average 35.27 % per year) proposed by the government agencies and subdistrict institutions were appropriate with spatial plan. Moreover, many of agencies and subdistrict institutions (84.6 %) did not rely on spatial plan of Ciamis Regency as a basic consideration for development programs formulation.

The main factor that influenced the less applicability of spatial plan in the formulation of development programs by apparatus in such institution (76.7 %) is the difficulties to understand substance of the spatial plan itself. Otherwise, as high as 90.9 % of these apparatus admitted of knowing its existence, while about 68.2 % of them acknowledged but did not apply it in the planning process. These facts indicate that spatial plan should be understandable to be applied in the process.

Another factors identified are the quality of spatial plan which considered as not too accommodative, the less of its socialization, and there is no strict rule attributed to the usage of spatial plan as a criteria in proposing development programs.

Based upon the analysis, several recommendations are proposed. The quality improvement of spatial plan of Ciamis Regency, more intensive and continuity of spatial plan socialization, give more priority to the program that fit to spatial plan, capacity building in spatial planning for the government officers and people, make a regulation of spatial plan usage in proposing development program, and make a more detailed spatial plan of Ciamis Regency.

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah telah memberikan implikasi adanya kewenangan yang lebih besar pada pemerintah daerah, khususnya pemerintah kabupaten/kota, dalam mengelola sumber daya yang ada di daerahnya. Pembangunan sebagai salah satu kegiatan dalam pengelolaan sumber daya, diberikan kewenangan yang luas pula mulai pada tahap perencanaan, pelaksanaan sampai dengan tahap pelaporan dan evaluasi.

Pembangunan dilaksanakan dengan melibatkan semua pelaku pembangunan yaitu pemerintah, pengusaha dan masyarakat. Secara hirarki, pelaksanaan pembangunan harus berjalan secara optimal pada setiap jenjang pemerintahan baik nasional, regional dan lokal. Pembangunan daerah mempunyai peranan penting karena keberhasilan pembangunan daerah selain akan meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakatnya juga akan memberikan kontribusi terhadap tingkat keberhasilan pembangunan pada jenjang pemerintahan yang lebih tinggi yaitu skala regional dan nasional.

Untuk menampung tuntutan perkembangan pembangunan, pemerintah Republik Indonesia menerbitkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang sebagai pedoman bagi pelaksanaan pembangunan. Penataan ruang harus menghasilkan rencana tata ruang yang mempunyai daya antisipasi tinggi terhadap perkembangan dan tidak kalah cepat dengan kebutuhan pembangunan. Di samping itu, rencana tata ruang harus bersifat realistis operasional dan benar-benar mampu berfungsi sebagai instrumen koordinasi bagi program-program pembangunan dari berbagai sumber pendanaan, sebagai wujud pemanfaatan ruang (Kartasasmita, 1996).

Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa penataan ruang secara umum memiliki pengertian sebagai suatu proses yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan atau pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang yang harus terkait satu dengan lainnya. Pada dasarnya, pemanfaatan ruang merupakan serangkaian program-program pelaksanaan selama jangka waktu perencanaan. Pasal 15 ayat 1 dan 2 Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 menyebutkan bahwa pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya, yang didasarkan atas rencana tata ruang.

Tjahjati (1997) mengemukakan bahwa produk suatu rencana tata ruang adalah terpadunya pemanfaatan sumber daya guna mencapai sasaran peningkatan pendapatan, perluasan kesempatan kerja, pelestarian sumber daya udara, air di samping pemenuhan kebutuhan dasar seperti pangan, sandang dan papan. Rencana ini akan menjadi acuan dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang, dengan kata lain sebagai acuan dalam pelaksanaan pembangunan.

Berdasarkan hal tersebut diatas maka diperlukan adanya keterpaduan program pembangunan yang tidak hanya ditunjukkan dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengendaliannya, tetapi juga ditinjau dari keselarasan antara program pembangunan dengan rencana tata ruang wilayah (RTRW), karena pada dasarnya rencana tata ruang merupakan pedoman pelaksanaan pembangunan yang berisi kebijaksanaan, strategi dan program-program pemanfaatan ruang selama jangka waktu perencanaan.

Salah satu upaya sinkronisasi antara program dan proyek pembangunan dengan rencana tata ruang di daerah adalah menggunakan rencana tata ruang tersebut dalam proses penyusunan usulan program pembangunan. Kegiatan ini dilakukan melalui sinkronisasi lokasi program dan proyek pembangunan dengan rencana tata ruang

sehingga menghasilkan rencana pembangunan tahunan daerah (Repetada) yang sinkron dengan rencana tata ruang. Program dan proyek yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang akan menimbulkan ketidakkonsistenan dalam pemanfaatan ruang yang ada. Sesuai atau tidaknya usulan program/proyek dengan rencana tata ruang ditentukan oleh kesesuaian lokasi program/proyek dengan rencana tata ruang (Oetomo, 1998). Di Kabupaten Ciamis, upaya sinkronisasi tersebut telah dilakukan dengan cara memasukkan arah kebijaksanaan perwilayahan yang terdapat dalam dokumen rencana tata ruang sebagai salah satu kebijaksanaan yang harus diacu dalam penyusunan usulan program pembangunan.

Saat ini, tantangan yang harus dihadapi adalah bagaimana memanfaatkan rencana tata ruang sebagai media manajemen pembangunan daerah. Karena berdimensi jangka panjang, maka RTRW kabupaten dapat disebut sebagai dimensi spasial atau berupa penjabaran bentuk-bentuk nilai tujuan yang ada dalam Pola Dasar Pembangunan (Poldas) ke dalam ruang.

Tetapi menurut Balbo (1993), dinyatakan bahwa kenyataan menunjukkan bahwa di negara-negara dunia ketiga, rencana tata ruang tidak memiliki peran yang signifikan dalam mengarahkan pembangunan. Lebih lanjut disebutkan bahwa hal ini disebabkan oleh beberapa faktor penyebab ketidakberhasilan rencana tata ruang dalam mengarahkan pembangunan, di antaranya adalah bahwa rencana dianggap terlalu lambat dalam mengantisipasi perkembangan yang terjadi sebagai akibat dari rencana yang disusun biasanya bersifat jangka menengah dan jangka panjang sementara perubahan dapat setiap waktu terjadi; persiapan dan implementasi rencana membutuhkan kemampuan administrasi dan teknis dari pelaksana yang jarang sekali tersedia; dan

rencana jarang memperhatikan biaya dampak akibat dari keputusan yang diambil atau berasal dari mana sumber daya yang digunakan.

Kenyataan lain menunjukkan bahwa pembangunan yang dilakukan seringkali tidak didasarkan pada rencana yang telah disepakati, dalam hal ini khususnya rencana tata ruang. Briassoulis (1997) menyatakan bahwa perencanaan yang tidak institusional (*informal planning*) justru mengarah pada kebutuhan masyarakat yang nyata. Rencana yang sebelumnya tidak ada dalam rencana tata ruang yang telah disepakati (*formal planning*) dalam pembangunan akan berjalan beriringan atau bahkan bergabung dengan rencana yang telah disepakati. Kondisi ini terjadi ketika rencana tata ruang tidak dapat menampung kebutuhan yang sedang berkembang di masyarakat.

Kondisi yang sama juga terjadi di Indonesia di mana rencana tata ruang sudah tidak mampu lagi memberikan arahan lokasi dalam melakukan kegiatan pembangunan. Hal ini terbukti dengan adanya pembangunan kawasan budidaya yang menempati lokasi di kawasan lindung, sebagai contoh adalah kawasan puncak (Bogor), kawasan Bandung Utara dan kasus Pantai Indah Kapuk. Kebutuhan akan lokasi tempat tinggal telah mengesampingkan rencana tata ruang yang telah disepakati sebelumnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa rencana tata ruang tidak diacu sebagai arahan dalam pembangunan.

Kondisi-kondisi tersebut di atas perlu dikaji dengan menganalisis pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program pembangunan tahunan sehingga diperoleh gambaran sejauhmana tingkat pemanfaatan rencana tata ruang untuk mencapai sinkronisasi antara rencana tata ruang dengan program pembangunan di daerah, khususnya di Kabupaten Ciamis. Kabupaten Ciamis menjadi menarik untuk

diteliti dengan pertimbangan bahwa terjadi banyak ketidaksesuaian antara ketentuan rencana tata ruang dengan program/proyek yang diusulkan, antara lain:

- Usulan pembinaan industri/peningkatan keterampilan industri kecil di Kecamatan Langkaplancar dan pemberdayaan industri kecil di Kecamatan Panawangan yang diusulkan untuk tahun anggaran 2001, tidak sesuai dengan ketentuan rencana tata ruang, karena berdasarkan rencana tata ruang, kegiatan industri kecil diarahkan di SWP Utara III, SWP Utara IV, dan SWP Selatan II yang meliputi Kecamatan Rancah, Rajadesa, Sukadana, Tambaksari, Ciamis, Cikoneg, Cijeungjing, Cihaurbeuti, Sadananya, Cijulang dan Cimerak (RTRW Kabupaten Ciamis)
- Usulan pembangunan Pelabuhan Pendaratan Ikan (PPI) Cikidang di Kecamatan Pangandaran tidak sesuai dengan rencana tata ruang karena Pangandaran ditetapkan sebagai kawasan tertentu (khusus) yang berfungsi untuk pengembangan kawasan wisata, dan untuk pengembangan kegiatan nelayan di Bojongsalawe Kecamatan Parigi (RTRW Kabupaten Ciamis).

1.2 Rumusan Masalah

Penyusunan usulan-usulan program dan proyek dari masing-masing instansi dan masyarakat melalui forum Musbangdes dan Temu Karya UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan), pada umumnya berpedoman kepada program-program yang telah ditentukan oleh masing-masing dinas dan hanya bersifat daftar keinginan (*shopping list*) masyarakat semata, belum mengacu pada suatu pedoman yang dapat diacu oleh semua pihak. Akibatnya telah terjadi distorsi persepsi terhadap perencanaan suatu proyek. Kesalahanpemahaman ini telah berdampak pada tingkat pengusul proyek pada lapisan bawah. Pada saat pelaksanaan proyek pembangunan, proyek yang dilaksanakan tidak sesuai dengan usul yang diajukan dari bawah. Ketidaksesuaian usulan dengan realisasi

proyek membawa konsekuensi pada penyusunan usulan program/proyek. Usulan yang datang dari bawah selalu berulang-ulang, bersifat formalitas dengan kesan pesimistik. Berkaitan dengan hal tersebut, Kunarjo (1992) menyatakan bahwa sebagian besar rencana lokal jika tidak dapat dilaksanakan akibatnya akan mengecewakan rakyat. Soetrisno (1988) juga menyatakan hal yang serupa bahwa hasil proses penyaringan program yang dilakukan dengan pendekatan *bottom-up* sering mengecewakan rakyat desa karena proyek yang mereka usulkan berubah jenisnya atau bahkan ditolak. Sebagai contoh, usulan pembangunan Pelabuhan Pendaratan Ikan (PPI) di Bojongsalawe Kecamatan Parigi, sejak ditetapkannya sebagai lokasi pusat kegiatan kenelayanan di Kabupaten Ciamis pada tahun 1995, sampai dengan tahun anggaran 2002 belum juga direalisasikan. Hal ini menimbulkan keengganan dari pihak nelayan sebagai salah satu pihak pengusul, untuk terus mengusulkan program tersebut kepada pemerintah daerah.

Berdasarkan hal tersebut maka dokumen rencana tata ruang yang telah disusun dan ditetapkan peraturannya belum sepenuhnya menjadi acuan dalam penyusunan program dan proyek tahunan di lingkungan pemerintah sendiri maupun di masyarakat ketika Musbangdes. Hal ini menyebabkan dokumen rencana tata ruang yang mempunyai peranan penting dalam menjembatani proses perencanaan dan pelaksanaannya belum optimal dimanfaatkan.

Menurut Oetomo (1998), forum Rakorbang Tingkat Kabupaten dinilai kurang memperhatikan RTRW sebagai acuan pengarahan lokasi investasi sehingga program dan proyek yang dirumuskan kurang selaras dengan RTRW karena forum tersebut belum sepenuhnya mendayagunakan RTRW yang ada. Apabila dalam penyusunan usulan program dan proyek pembangunan tidak sesuai dengan RTRW maka fungsi RTRW tidak akan berjalan dengan baik sehingga mempengaruhi penyusunan Propeda,

penyimpangan fungsi wilayah, penyimpangan RDTRK, ketidakkonsistenan pemanfaatan ruang dan tidak jelasnya alokasi ruang bagi investasi, yang kesemuanya bermuara pada terganggunya pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Ciamis. Pada sisi yang lain, masyarakat diwajibkan untuk menaati ketentuan rencana tata ruang melalui mekanisme perijinan dan pengendalian, sementara pemerintah sendiri kurang memperhatikan ketentuan rencana tata ruang dalam menentukan lokasi investasi pembangunannya.

Sebagai acuan dalam perencanaan pembangunan, Kabupaten Ciamis telah memiliki Pola Dasar (Poldas) Pembangunan yang disahkan melalui Peraturan Daerah Nomor 25 Tahun 2000, Program Pembangunan Daerah (Propeda) yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati Ciamis Nomor 460/Kpts.376-Huk/2000 serta Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Ciamis yang disahkan melalui Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1999. Dokumen kebijakan tersebut dimaksudkan untuk menjadi dasar pertimbangan dalam penjabaran kegiatan pembangunan tahunan daerah.

Pada studi ini, masalah yang diangkat akan dirumuskan dalam bentuk pertanyaan penelitian yaitu **“seberapa besar tingkat pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program pembangunan dan faktor-faktor apa yang mempengaruhi pemanfaatan rencana tata ruang tersebut dalam proses penyusunan usulan program pembangunan di Kabupaten Ciamis?”**.

1.3 Tujuan dan Sasaran Studi

Dengan memperhatikan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dikemukakan maka ditetapkan tujuan dan sasaran studi sebagai berikut:

1.3.1 Tujuan Studi

Studi ini bertujuan untuk mengkaji pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program pembangunan di Kabupaten Ciamis dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

1.3.2 Sasaran Studi

Berdasarkan tujuan studi, maka sasaran yang hendak dicapai dalam studi ini adalah:

1. Mengidentifikasi tingkat pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program pembangunan daerah di Kabupaten Ciamis dengan melakukan penilaian terhadap pemanfaatan RTRW dalam proses penyusunan usulan program, yang meliputi kajian mengenai seberapa jauh (tingkat):
 - a. Kesesuaian lokasi usulan program dengan rencana tata ruang.
 - b. RTRW digunakan sebagai salah satu kriteria dalam menyusun prioritas program dan proyek, serta alasan digunakan atau tidaknya RTRW dalam penyusunan usulan program dan proyek pembangunan
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan rencana tata ruang tidak dimanfaatkan dalam penyusunan usulan program pembangunan daerah di Kabupaten Ciamis dengan cara menganalisis:
 - a. Pengetahuan penyusun usulan program akan keberadaan RTRW dan alasan tahu atau tidaknya tentang RTRW
 - b. Pemahaman perangkat daerah terhadap substansi RTRW dan alasan tentang dipahami atau tidaknya RTRW
 - c. Perangkat daerah memperhatikan RTRW dalam penyusunan usulan program dan alasan tentang diperhatikan atau tidaknya RTRW.

1.4 Ruang Lingkup

1.4.1 Ruang Lingkup Substansi

Kajian ini lebih ditekankan pada pemanfaatan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Ciamis dalam penyusunan usulan program pembangunan yang dilakukan setiap tahun oleh perangkat daerah. Kajian ini merupakan penilaian terhadap kondisi yang telah berlangsung selama 10 tahun yaitu dari tahun 1993-2002 sejak Kabupaten Ciamis memiliki rencana tata ruang wilayah yang telah disahkan menjadi peraturan daerah.

Program yang dimaksud dalam kajian ini lebih kepada proyek pembangunan yang merupakan bagian dari 20 sektor pembangunan yang setiap tahun diusulkan. Program/proyek pembangunan tersebut merupakan suatu satuan investasi terkecil dalam suatu sektor pembangunan dan dimaksudkan untuk mencapai target dan tujuan-tujuan pembangunan.

Kajian ini dibatasi juga pada pemanfaatan rencana tersebut ketika penyusunan usulan oleh perangkat daerah yang dilakukan sebelum usulan tersebut masuk dalam forum Rakorbang. Hal ini dimaksudkan untuk mengefektifkan forum Rakorbang dan diharapkan agar sebelum Rakorbang, usulan program telah mencerminkan prioritas sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kebijakan pembangunan wilayah yang ada.

1.4.2 Ruang Lingkup Wilayah

Wilayah yang dikaji dalam studi ini adalah wilayah administrasi Kabupaten Ciamis yang terdiri dari 34 kecamatan, sebagai suatu entitas daerah otonom yang selalu menyelenggarakan kegiatan penyusunan usulan program pembangunan setiap tahun dan sebagai daerah yang telah memiliki RTRW yang harus dimanfaatkan dalam kegiatan pembangunan. Peta wilayah kajian dapat dilihat pada Gambar 1.1.

1.5 Kerangka Pemikiran

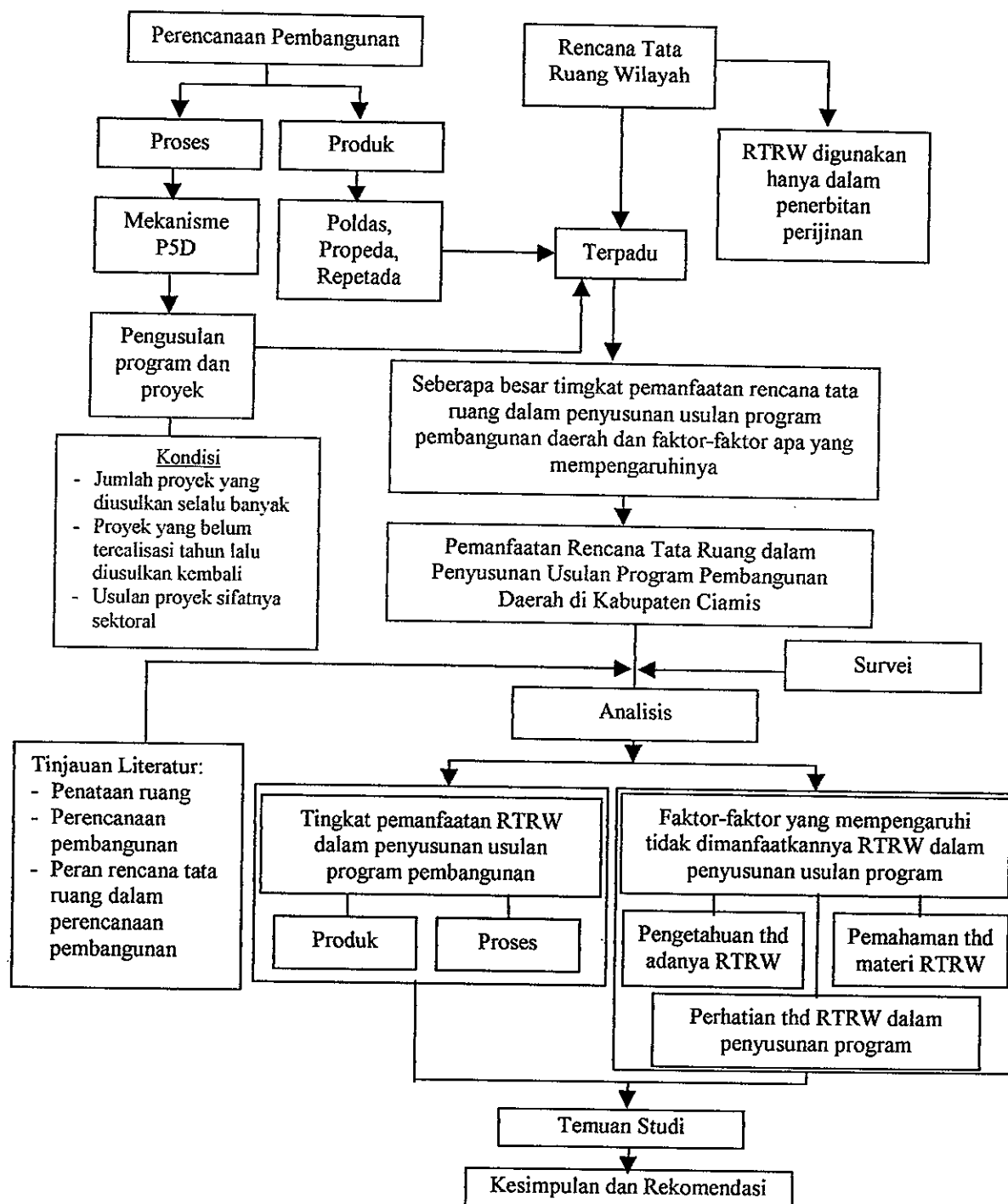
Kajian ini dilatarbelakangi dengan adanya kenyataan bahwa rencana tata ruang yang telah disusun hanya digunakan sebagai dokumen yang dijadikan acuan dalam perijinan. Fungsi rencana tata ruang lebih dari hanya sekedar acuan untuk penerbitan perijinan. Rencana tata ruang juga memberikan panduan untuk lokasi pembangunan dan infrastruktur fisik (Healey, 1997). Selain itu, dalam pasal 22 Undang-undang Penataan Ruang juga disebutkan bahwa rencana tata ruang menjadi pedoman untuk penetapan lokasi investasi yang dilaksanakan pemerintah dan atau masyarakat. Oleh karena itu, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan rencana jangka menengah yang salah satunya perlu dijabarkan dalam program pembangunan daerah.

Pemerintah bersama *stakeholder* yang lain berusaha untuk mewujudkan pembangunan tersebut dalam berbagai sektor. Untuk mencapai keterpaduan program pembangunan di daerah, maka mekanisme yang masih dianut (meskipun telah terdapat beberapa modifikasi seiring dengan diberlakukannya Otonomi Daerah) adalah masih mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah (P5D).

Penyusunan program/proyek pembangunan yang dilakukan oleh perangkat daerah dilakukan dengan mengacu pada Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada) yang di dalamnya antara lain terdapat arahan kebijaksanaan wilayah pembangunan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten.

Pada kenyataannya, penyusunan usulan program/proyek pembangunan itu ada yang berdasarkan RTRW dan ada yang tidak, terutama yang menyangkut lokasi proyek. Hasil analisis yang didasarkan pada studi literatur dan pendapat penulis akan menjadi

temuan studi yang selanjutnya akan digunakan sebagai dasar kesimpulan dan rekomendasi. Kerangka pemikiran studi ini dapat dilihat pada Gambar 1.2.



GAMBAR 1.2
KERANGKA PEMIKIRAN STUDI

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Pendekatan Penelitian

Kajian ini akan menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif, dengan penekanan pada pendekatan kualitatif sesuai dengan tujuan dan sasaran studi yang ingin dicapai. Pendekatan kualitatif dilakukan juga karena permasalahan yang diangkat adalah permasalahan yang tidak terungkap melalui data-data statistik sehingga perlu pendekatan tertentu untuk memahaminya. Penelitian kualitatif merupakan cara untuk memahami perilaku sosial yang merupakan serangkaian kegiatan atau upaya menjangkau informasi secara mendalam dari fenomena atau permasalahan yang ada di dalam kehidupan suatu obyek, dihubungkan dengan pemecahan suatu masalah, baik dari sudut pandang teoritis maupun empiris. Sedangkan pendekatan kuantitatif yang dilakukan merupakan pendekatan yang digunakan untuk memformulasikan data-data kualitatif yang diperoleh yaitu berkaitan dengan penggunaan RTRW Kabupaten Ciamis dalam penyusunan usulan program pembangunan serta faktor-faktor yang mempengaruhinya yang meliputi pengetahuan terhadap adanya RTRW, pemahaman terhadap materi RTRW dan perhatian terhadap RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan.

Menurut Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2002), metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang akan menghasilkan data kualitatif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan suatu proses yang diamati. Pendekatan kualitatif ini diartikan juga sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan/melukiskan keadaan subyek/obyek penelitian (masyarakat, suatu proses dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Pendekatan kualitatif ini memungkinkan peneliti mendekati data

primer dari sumbernya sehingga mampu mengembangkan komponen-komponen keterangan yang analitis, konseptual dan kategoris dari data itu sendiri. Sedangkan Miles (1992) menyatakan bahwa data kualitatif merupakan sumber dari deskripsi yang luas dan berlandasan kokoh, serta memuat penjelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup sektoral.

Penemuan-penemuan dari penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif mempunyai mutu yang tidak dapat disangkal. Kata-kata, khususnya bilamana disusun ke dalam bentuk cerita atau peristiwa mempunyai kesan yang lebih nyata, hidup dan penuh makna, seringkali jauh lebih meyakinkan pembacanya daripada halaman-halaman yang penuh dengan angka-angka (Miles, 1992).

Selain itu, pendekatan penelitian yang sesuai dengan tujuan penelitian ini adalah penelitian survei, yaitu penelitian yang dilakukan pada populasi besar maupun kecil, data yang diambil dari populasi tersebut, sehingga dapat ditemukan kejadian-kejadian relatif, distribusi dan hubungan antar variabel, sosiologis maupun psikologis. Selain itu, penelitian ini juga merupakan penelitian *ex-post factor kausal* yaitu penelitian yang dilakukan untuk meneliti peristiwa yang terjadi kemudian merunut ke belakang melalui data untuk menemukan faktor yang mendahului atau menentukan kemungkinan sebab atas peristiwa yang diteliti. Kedua jenis penelitian tersebut mendasari penelitian yang dilakukan karena studi ini bertujuan untuk mengetahui pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program pembangunan baik dari segi produk maupun proses penyusunan usulan program dan kemudian merunut alasan-alasan yang mempengaruhi tidak dimanfaatkannya rencana tata ruang tersebut. Alasan-alasan ini menyangkut faktor-faktor yang mempengaruhinya yaitu pengetahuan terhadap adanya RTRW Kabupaten Ciamis, pemahaman terhadap materi RTRW serta perhatian

penyusun usulan terhadap RTRW dalam penyusunan usulan program. Penelitian ini juga dilakukan pada suatu populasi yaitu instansi dan kecamatan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Ciamis untuk mengetahui seberapa besar tingkat pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program.

Penelitian yang akan dilakukan lebih mengarah pada evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan adalah pembuatan informasi mengenai nilai atau harga suatu kebijakan (Dunn, 2000). Pada hakikatnya, evaluasi kebijakan merupakan aktivitas ilmiah yang perlu dilakukan oleh para pengambil kebijakan dalam tubuh birokrasi pemerintahan maupun organisasi politik. Dengan melakukan evaluasi, pemerintah dapat meningkatkan keefektifan program-program mereka sehingga dapat meningkatkan kepuasan publik terhadap kebijaksanaan pemerintah. Dunn (2000) memandang bahwa evaluasi dapat dilakukan sebelum (*ex-ante*) dan sesudah kebijakan dilaksanakan (*ex-post*).

Terdapat 2 jenis penelitian dalam evaluasi, yaitu evaluasi formatif yaitu menekankan pada proses dan evaluasi sumatif yang menekankan pada produk (Kiddper, 1981). Evaluasi formatif bertujuan untuk mendapatkan *feedback* (umpan balik) dari suatu aktivitas dalam proses, sehingga dapat dipergunakan untuk meningkatkan keefektifan program atau produk. Evaluasi sumatif menekankan pada keefektifan pencapaian program berupa produk tertentu (Weiss, 1972).

Evaluasi dipergunakan untuk mengukur dan menilai hasil dari penerapan kebijaksanaan/program-program. Dunn (2000) menyatakan bahwa fungsi-fungsi utama evaluasi dibagi dalam 3 kategori, yaitu:

1. Menyediakan dan memberikan informasi yang terpercaya mengenai kinerja kebijakan.

2. Memberikan kontribusi pada penjelasan dan kritik terhadap nilai-nilai yang menjadi dasar penentuan tujuan dan sasaran yang objektif.
3. Memberikan kontribusi pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan.

Berkaitan dengan hal di atas, Ripley (1985) menyebutkan bahwa evaluasi kebijakan bertujuan untuk mengetahui 4 aspek antara lain:

1. Proses pembuatan kebijakan.
2. Proses implementasi.
3. Konsekuensi kebijakan.
4. Keefektifan kebijakan.

Suatu kebijakan dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Oleh karena itu, evaluasi kebijakan pada dasarnya harus dapat menjelaskan seberapa jauh kebijakan dan implementasinya telah dapat mencapai tujuan atau hasil yang diharapkan (Bryant dan White, 1987).

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka penelitian ini merupakan evaluasi sesudah kebijakan dilaksanakan (*ex-post*) yaitu sesudah kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Ciamis yang disahkan melalui Perda No. 3 Tahun 1999 dilaksanakan. Selain itu, penelitian ini juga merupakan evaluasi formatif karena bertujuan untuk mendapatkan umpan balik dari pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan rencana program pembangunan, sehingga umpan balik tersebut dapat digunakan untuk meningkatkan keefektifan proses dan produk baik rencana tata ruang maupun usulan rencana program pembangunan di Kabupaten Ciamis pada masa yang akan datang.

1.6.2 Kerangka Analisis

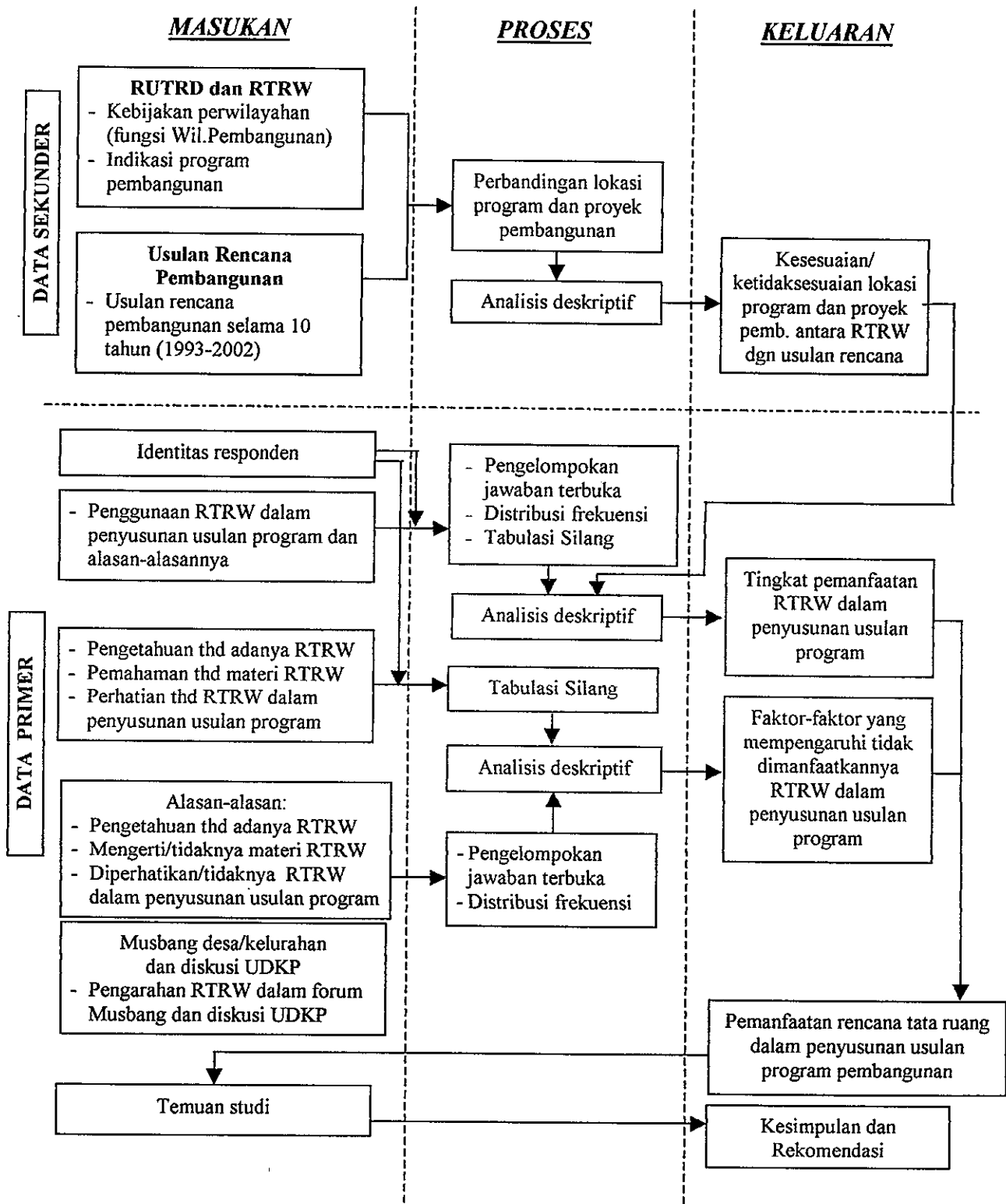
Untuk mencapai tujuan dalam penelitian ini, maka kerangka analisis yang akan digunakan adalah sebagai berikut:

1. Analisis kesesuaian lokasi program/proyek yang diusulkan oleh seluruh instansi dengan rencana tata ruang.

Analisis ini bertujuan untuk mengetahui tingkat kesesuaian lokasi program/proyek dibandingkan dengan arahan rencana tata ruang.

2. Analisis tingkat pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program pembangunan daerah di Kabupaten Ciamis dengan melakukan kajian mengenai:
 - a. RTRW digunakan sebagai salah satu kriteria dalam menyusun prioritas program dan proyek
 - b. Alasan digunakan atau tidaknya RTRW dalam penyusunan usulan program dan proyek pembangunan.
3. Analisis faktor-faktor yang menyebabkan rencana tata ruang tidak dimanfaatkan dalam penyusunan usulan program pembangunan daerah di Kabupaten Ciamis dengan cara menganalisis:
 - a. Pengetahuan penyusun usulan program akan keberadaan RTRW dan alasan tahu atau tidaknya tentang RTRW,
 - b. Pemahaman perangkat daerah terhadap substansi RTRW dan alasan tentang dipahami atau tidaknya RTRW
 - c. Perangkat daerah memperhatikan RTRW dalam penyusunan usulan program dan alasan tentang diperhatikan atau tidaknya RTRW.

Lebih lanjut kerangka analisis dapat dilihat pada Gambar 1.3.



GAMBAR 1.3
ALUR PIKIR PROSES ANALISIS DATA

1.6.3 Teknik Analisis

Analisis data merupakan proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan (Singarimbun, 1995). Analisis yang akan dipergunakan dalam kajian ini adalah analisis deskriptif terhadap data kualitatif dan didukung oleh analisis kuantitatif yang berkaitan dengan pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program pembangunan.

Data yang telah diperoleh melalui kuesioner mengenai tingkat penggunaan RTRW dalam penyusunan usulan program, pengetahuan terhadap adanya RTRW, pemahaman isi materi, dan perhatian terhadap RTRW dalam penyusunan usulan program kemudian diolah dengan menggunakan teknik analisa deskriptif. Pengertian deskriptif tidak hanya sekedar menemukan data atau fakta dan kemudian menyajikannya dalam bentuk mentah, kemudian penafsirannya diserahkan kepada pembaca yang berminat, melainkan juga melakukan analisis serta menyajikan data dan fakta yang sudah terolah beserta penafsirannya. Lebih lanjut, teknik ini digunakan untuk menganalisa data dengan cara:

- Mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul,
- Menginterpretasikan kondisi atau hubungan yang ada,
- Menggambarkan proses yang sedang berlangsung,
- Menggambarkan kecenderungan atau pendapat yang sedang berkembang.

Berdasarkan hasil tersebut akan dapat dilakukan penafsiran terhadap data dan akan diperoleh kesimpulan dari fenomena yang sedang berlangsung. Deskripsi ini dilakukan setelah terlebih dahulu dilakukan pengelompokan jawaban-jawaban yang diperoleh dari responden terutama mengenai alasan-alasan responden yang berkaitan dengan digunakan atau tidaknya RTRW, diketahui atau tidaknya RTRW, dimengerti atau

tidaknya isi materi RTRW dan diperhatikan atau tidaknya RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan di Kabupaten Ciamis.

Apabila data telah terkumpul, maka dilakukan klasifikasi data menjadi 2 kelompok yaitu data kualitatif dan data kuantitatif. Data yang dihasilkan kemudian diolah melalui proses pengecekan, pemberian tanda, simbol, kode bagi tiap-tiap data sesuai dengan pengelompokannya dan sesuai kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya, serta pengelompokan data dengan cara yang teliti dan teratur, kemudian dihitung dan dijumlahkan berapa banyak peristiwa, gejala, item dan lain-lain yang termasuk dalam satu kategori. Data kualitatif yang diperoleh dari kuesioner melalui jawaban-jawaban terbuka terutama yang berkaitan dengan alasan digunakan atau tidaknya RTRW, tahu atau tidaknya akan keberadaan RTRW, dimengerti atau tidaknya RTRW oleh responden, diperhatikan atau tidaknya RTRW dalam penyusunan usulan program, kemudian dilakukan pengelompokan jawaban untuk diberi kode sebelum diproses lebih lanjut untuk diketahui distribusi frekuensinya.

Data yang bersifat kualitatif, digambarkan hasilnya dengan kata-kata atau kalimat, dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Sedangkan data yang bersifat kuantitatif, diproses dengan beberapa cara antara lain (Arikunto, 1998):

1. Dijumlahkan, dibandingkan dengan jumlah yang diharapkan dan diperoleh persentase. Kadang-kadang pencarian persentase dimaksudkan untuk mengetahui status sesuatu yang dipersentasekan dan disajikan dalam bentuk persentase. Tetapi kadang-kadang persentase tersebut ditafsirkan dengan kalimat yang bersifat kualitatif. Sebaliknya data kualitatif yang ada seringkali dikuantifikasikan sekedar untuk mempermudah penggabungan dua atau lebih data variabel, kemudian setelah

terdapat hasil akhir lalu dikualifikasikan kembali. Teknik ini sering disebut dengan teknik deskriptif kualitatif dengan persentase.

2. Dijumlahkan, diklasifikasikan sehingga merupakan suatu susunan urut data, untuk selanjutnya dibuat tabel, baik yang hanya berhenti sampai tabel saja maupun yang diproses lebih lanjut menjadi perhitungan pengambilan kesimpulan ataupun untuk kepentingan visualisasi data.

Visualisasi data sangat mempermudah peneliti atau orang lain untuk memahami hasil penelitian. Cara visualisasi ini antara lain dapat berupa grafik, diagram batang, diagram kue dan lain-lain.

Analisis terhadap data kualitatif yang diperoleh dari kuesioner yang merupakan jawaban terbuka, dilakukan melalui tiga kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu (Miles, 1992):

1. Reduksi data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa hingga kesimpulan akhir dapat ditarik dan diverifikasi.

Data kualitatif dapat disederhanakan dan ditransformasikan dalam aneka macam cara, yaitu melalui seleksi yang ketat, melalui ringkasan atau uraian singkat, menggolongkannya dalam satu pola yang lebih luas dan sebagainya. Data yang diperoleh dari kuesioner melalui jawaban-jawaban terbuka maupun hasil wawancara mengenai alasan-alasan yang mendukung tidak digunakannya RTRW dalam

penyusunan usulan program kemudian dikelompokkan jawabannya, dan diberi kode untuk selanjutnya diproses agar diketahui frekuensinya.

2. Penyajian data

Penyajian data diartikan sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian yang paling sering digunakan pada data kualitatif pada masa yang lalu adalah bentuk teks naratif. Tetapi sekarang, penyajian data dapat berupa tabel, matriks, grafik, jaringan dan bagan. Semuanya dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah diraih, dengan demikian dapat dilihat fenomena apa yang sedang terjadi. Pada studi ini, penyajian data lebih banyak menggunakan tabel-tabel, baik untuk menunjukkan distribusi frekuensi maupun keterkaitan antara klasifikasi instansi dengan digunakan atau tidaknya RTRW dan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi tidak digunakannya RTRW dalam penyusunan usulan program. Selain itu, tabel yang disajikan merupakan keterkaitan antara penggunaan RTRW dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

3. Menarik kesimpulan/verifikasi

Dari permulaan pengumpulan data, mulai dilakukan pencarian arti informasi, mencatat keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab akibat dan proposisi. Melalui kegiatan penelitian, kesimpulan yang mula-mula belum jelas kemudian menjadi lebih rinci dan mengakar dengan kokoh. Kesimpulan akhir mungkin tidak muncul sampai pengumpulan data berakhir, tergantung pada besarnya kumpulan-kumpulan catatan lapangan, pengkodeannya, penyimpanan dan metode pencarian ulang yang digunakan dan kecakapan peneliti.

Berdasarkan uraian di atas, kegiatan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi merupakan kegiatan yang saling terkait pada saat sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar. Dengan perkataan lain, ketiga jenis kegiatan tersebut dan kegiatan pengumpulan data merupakan proses siklus dan interaktif. Pengkodean data, misalnya (reduksi data), menjurus ke arah gagasan-gagasan baru guna dimasukkan ke dalam suatu matriks (penyajian data). Begitu matriks terisi, kesimpulan awal dapat ditarik.

Dalam analisis kuantitatif akan digunakan analisis tabulasi silang terhadap data (pilihan jawaban) yang diperoleh dari kuesioner. Tabulasi silang merupakan teknik analisis yang menggunakan data kategori atau data berkelas yang selanjutnya diolah untuk mengetahui adanya karakteristik korelasi atau hubungan satu variabel dengan variabel lain (Dillon, 1984). Lebih lanjut Singarimbun (1995) menyebutkan bahwa analisis tabulasi silang adalah teknik analisis yang paling sederhana tetapi memiliki daya menerangkan cukup kuat untuk menjelaskan hubungan antar variabel. Dalam pengolahan data kuantitatif melalui tabulasi silang ini akan digunakan komputer dengan perangkat lunak *Statistical Product and Service Solutions (SPSS)*. Tabulasi silang yang dilakukan adalah antara klasifikasi instansi dengan penggunaan RTRW dan antara penggunaan RTRW dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya yaitu pengetahuan terhadap adanya RTRW, pemahaman terhadap isi materi RTRW dan perhatian terhadap RTRW dalam penyusunan usulan program.

1.6.4 Data yang Digunakan

Untuk keperluan kajian ini maka digunakan data primer dan sekunder. Data sekunder berupa dokumen rencana tata ruang, dokumen rencana usulan proyek dan data

pendukung lainnya diperoleh dari seluruh instansi dan Bappeda sebagai koordinator pengumpulan usulan proyek dan penataan ruang di daerah. Data primer diperoleh melalui penyebaran kuesioner kepada responden yang berasal dari aparat pemerintah untuk mengidentifikasi seberapa besar tingkat pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan proyek pembangunan. Data yang digunakan dalam penelitian ini dapat dilihat pada Tabel I.1.

**TABEL I.1
DATA YANG DIGUNAKAN**

No	Jenis Data	Sumber	Keterangan
1.	Dokumen perencanaan pembangunan - Pola Dasar Pembangunan - Propeda - Repetada	Bappeda	
2.	Data usulan program/proyek pembangunan	Bappeda	10 tahun Tahun 1993-2002
3.	RUTRD dan RTRW	Bappeda	
4.	Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2002 tentang Perangkat Daerah	Bagian Hukum	
5.	Mekanisme perencanaan pembangunan yang digunakan	Bappeda	
6.	Tingkat pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program	Seluruh instansi dan kecamatan	Penyebaran kuesioner
7.	Faktor-faktor yang mempengaruhi pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program	Seluruh instansi dan kecamatan	Penyebaran kuesioner
8.	Usulan responden tentang rencana tata ruang agar dapat digunakan dalam penyusunan usulan program di masa mendatang	Seluruh instansi dan kecamatan	Penyebaran kuesioner

1.6.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dari suatu studi atau penelitian, secara umum dibagi menjadi dua, yaitu pengumpulan data primer dan pengumpulan data sekunder. Pengumpulan data primer merupakan pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti secara langsung kepada objek penelitian di lapangan, sedangkan pengumpulan data

sekunder dilakukan peneliti dengan cara tidak langsung ke objek studi tetapi melalui penelitian terhadap dokumen-dokumen yang berkaitan dengan objek studi (Singarimbun, 1995).

Data yang digunakan dalam kajian ini diperoleh dengan cara pengumpulan data sekunder dan kajian literatur untuk keperluan data sekunder, serta pengumpulan data primer untuk keperluan data primer. Teknik untuk mendapatkan data sekunder adalah dengan cara mempelajari dan mencatat dokumen perencanaan, peraturan yang ada dan sebagainya, yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti untuk bahan menganalisa permasalahan. Teknik dokumentasi ini dilakukan untuk mendukung data primer yang telah diperoleh.

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data primer adalah dengan penyebaran kuesioner. Kuesioner adalah sejumlah pertanyaan tertulis yang digunakan untuk memperoleh informasi dari responden mengenai hal-hal yang ia ketahui (Arikunto, 1998). Kuesioner digunakan untuk mengetahui tingkat pemanfaatan rencana tata ruang melalui pertanyaan digunakan atau tidaknya rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program beserta alasannya, dan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi tidak digunakannya rencana tata ruang melalui pertanyaan tahu atau tidaknya responden terhadap adanya RTRW, mengerti atau tidaknya responden terhadap isi materi RTRW, dan diperhatikan atau tidaknya RTRW dalam penyusunan usulan program, beserta masing-masing alasannya. Selanjutnya, berdasarkan klasifikasi jenis kuesioner, jika dilihat dari cara menjawabnya, maka kuesioner yang digunakan merupakan kuesioner tertutup sekaligus juga kuesioner terbuka karena selain telah disediakan jawabannya, responden juga diberikan keleluasaan untuk memberikan jawaban lain yang dianggap sesuai dengan kondisi yang ada.

Kuesioner ini disebarakan kepada seluruh instansi dan kecamatan yang berada di Kabupaten Ciamis sebagai populasi dari studi ini. Agar tujuan studi dapat tercapai, maka dalam pengisian kuesioner ini, responden adalah orang yang mengetahui secara tepat permasalahan yang terkait dengan tema kajian. Responden merupakan pimpinan tertinggi dari suatu instansi yang kredibilitasnya dapat dipertanggungjawabkan atau responden yang ditunjuk oleh pimpinan instansi karena memiliki pengetahuan yang berkaitan dengan permasalahan yang diajukan dalam studi ini. Kriteria minimal dari responden adalah responden pernah satu kali terlibat dalam penyusunan usulan program dan proyek pembangunan. Banyaknya responden disesuaikan dengan jumlah instansi dan kecamatan yang ada di Kabupaten Ciamis yang setiap tahun menyusun usulan proyek pembangunan yaitu sebanyak 78 responden yang tersebar di 11 bagian dalam sekretariat daerah (setda), 5 badan, 8 kantor, 17 dinas, 3 BUMN/D dan 34 kecamatan.

TABEL I.2
SEBARAN JUMLAH KUESIONER

Nama Instansi		Jumlah Kuesioner
I.	Instansi yang terkait langsung dengan perencanaan pembangunan fisik	
1	Sekretariat Daerah	2
2	Badan dan Kantor	4
3	Dinas Daerah	14
4	BUMN dan BUMD	3
	Jumlah I	23
II.	Instansi yang tidak terkait langsung dengan perencanaan pembangunan fisik	
1	Sekretariat Daerah	9
2	Badan dan Kantor	9
3	Dinas Daerah	3
	Jumlah II	21
III.	Kecamatan	
1	16 Kecamatan yang telah memiliki RUTRK atau RDTRK	16
2	18 kecamatan yang belum memiliki RUTRK atau RDTRK	18
	Jumlah III	34
	Jumlah I, II dan III	78

1.7 Sistematika Pembahasan

Kajian ini memiliki sistematika pembahasan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Bab ini berisi tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan sasaran studi, ruang lingkup substansi dan wilayah, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab II Penataan Ruang dan Perencanaan Pembangunan Daerah

Hal-hal yang dibahas adalah tentang konsepsi penataan ruang, perencanaan pembangunan daerah dan peran rencana tata ruang dalam perencanaan pembangunan.

Bab III Kebijakan Penataan Ruang dan Penyelenggaraan Perencanaan Program Pembangunan di Kabupaten Ciamis

Bab ini berisi gambaran singkat kegiatan penataan ruang dan perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Ciamis.

Bab IV Pemanfaatan Rencana Tata Ruang dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan di Kabupaten Ciamis

Bab ini merupakan analisis terhadap pemanfaatan RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan yang meliputi analisis mengenai tingkat penggunaan RTRW dan faktor-faktor yang mempengaruhi tidak dimanfaatkannya RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan.

Bab V Kesimpulan dan Rekomendasi

Pada bab ini dibahas mengenai kesimpulan yang diperoleh dari hasil temuan dan rekomendasi yang diusulkan berdasarkan kesimpulan tersebut.

BAB II

PENATAAN RUANG DAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

2.1 Penataan Ruang

Kegiatan pembangunan dan gerakan masyarakat yang makin dinamis menimbulkan konflik penggunaan lahan yang makin rumit dan sukar diatasi sehingga membangkitkan berbagai masalah sosial dan budaya. Berbagai sektor pembangunan membangun di dalam ruang yang sama dan masing-masing melakukan pembangunan menurut peraturan perundangan sektornya. Kondisi ini semakin lama menimbulkan konflik antara berbagai kepentingan. Oleh karena itu, sejak tahun 1992 diberlakukan Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang dirancang untuk memadukan berbagai pengaturan ruang yang bersifat sektoral menjadi suatu kesatuan yang saling berkait dan memberi tempat bagi keperluan semua sektor dan semua orang serta memelihara fungsi lingkungan hidup. Undang-undang tersebut merumuskan kawasan budidaya dan kawasan lindung serta ketentuan-ketentuan perencanaan dan penggunaan ruang yang lebih maju tidak hanya dari aspek fisik ruang, tetapi juga aspek ekonomi, sosial, budaya, ekonomi serta pertahanan dan keamanan.

Pada dasarnya, penataan ruang bertujuan agar pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan, pengaturan pemanfaatan ruang pada kawasan lindung dan budi daya dapat terlaksana, dan pemanfaatan ruang yang berkualitas dapat tercapai. Upaya penataan ruang un juga dilakukan untuk menciptakan pembangunan yang berkelanjutan dalam kaitan dengan pertumbuhan ekonomi dan pemerataannya.

Penataan ruang secara umum memiliki pengertian sebagai suatu proses yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan atau pemanfaatan ruang, dan pengendalian

pelaksanaan atau pemanfaatan ruang yang harus terkait satu sama lain. Jadi di dalam penataan ruang terkandung sebagai pengertian mengenai tata ruang yang komprehensif.

Berdasarkan Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, kegiatan penataan ruang terdiri dari perencanaan ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dengan demikian, penataan ruang pada dasarnya meliputi pengertian manajemen ruang. Menurut undang-undang tersebut, disebutkan pula bahwa rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang yang dilakukan melalui proses dan prosedur penyusunan serta penetapan rencana tata ruang berdasarkan ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Atas dasar penjelasan tersebut maka rencana tata ruang disusun melalui proses perencanaan yang disertai kesadaran sepenuhnya akan aspek pemanfaatan ruang dalam operasionalisasinya dan aspek pengendalian dalam implementasi dan evaluasinya.

Dengan kesadaran ini maka produk perencanaan tata ruang sejak awal disusun berdasarkan suatu wawasan keahlian yang telah mempertimbangkan aspek operasionalisasinya, sesuai dengan tingkatan hirarkis dan fungsional dari rencana tata ruang yang ingin dihasilkan. Dampak logisnya adalah suatu rencana tata ruang, dari pemikiran, maksud dan nilai-nilai yang terkandung didalamnya, sudah seyogianya adalah dokumen hukum yang siap diimplementasikan (Patta, 1995).

Penataan ruang harus menghasilkan rencana tata ruang yang mempunyai daya antisipasi tinggi terhadap perkembangan dan tidak kalah cepat dengan kebutuhan pembangunan, disamping itu harus bersifat realistis operasional dan benar-benar mampu berfungsi sebagai instrumen koordinasi bagi program-program pembangunan dari berbagai sumber pendanaan (Kartasasmita, 1996). Hal yang sama juga dikemukakan oleh Taylor (1982) bahwa perencanaan yang baik adalah rencana yang

memiliki respon dan fleksibilitas yang tinggi terhadap adanya perubahan. Hal ini tentunya memerlukan pengelolaan dan sistem yang mampu untuk mendefinisikan dan melakukan pemutakhiran data sebagai umpan balik dalam perencanaan.

2.1.1 Pengertian Tata Ruang

Tata ruang merupakan wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang yang merupakan wadah kehidupan yang mencakup ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara termasuk didalamnya tanah, air, udara dan benda lainnya serta daya, yang merupakan suatu keadaan kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup lainnya melakukan kegiatan dan memelihara keberlangsungan hidupnya (Sujarto, 1992).

Menurut Wetzling (1978), tata ruang terkait dengan segala sesuatu yang berada di dalam ruang sebagai wadah penyelenggaraan kehidupan sehingga menunjukkan distribusi tindakan manusia dan kegiatannya untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, tata ruang merupakan jabaran dari produk perencanaan fisik. Di sisi lain, Foley (1967) beranggapan bahwa kerangka konsepsi tata ruang meluas menyangkut wawasan yang disebutnya sebagai wawasan bukan ketataruangan di samping adanya wawasan ketataruangan. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa struktur fisik sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor non fisik seperti organisasi, pola sosial budaya dan nilai kehidupan komunitas (Wheaton, 1974 dan Porteous, 1977).

Tata ruang mengandung arti penataan segala sesuatu yang berada di dalam ruang sebagai wadah penyelenggaraan kehidupan. Tata ruang pada hakekatnya merupakan lingkungan fisik dimana terdapat hubungan organisatoris antara berbagai macam obyek dan manusia yang terpisah dalam ruang tertentu (Rapoport, 1980).

Jadi berfungsinya suatu tatanan ruang akan sangat ditentukan oleh komponen-komponen pembentuknya yang merupakan perwujudan tatanan aktivitas. Dengan kata lain, penataan ruang merupakan proses pengalokasian aktivitas atau kegiatan yang pada dasarnya merupakan penjabaran perkembangan ekonomi dan sosial.

2.1.2 Rencana Tata Ruang

Langkah awal penataan ruang adalah penyusunan rencana tata ruang. Rencana tata ruang diperlukan untuk mewujudkan tata ruang yang memungkinkan semua kepentingan manusia dapat terpenuhi secara optimal. Oleh karena itu, rencana tata ruang merupakan bagian yang penting dalam proses pembangunan, bahkan persyaratan untuk dilaksanakannya pembangunan, baik bagi daerah-daerah yang sudah tinggi intensitas kegiatannya maupun bagi daerah-daerah yang baru mulai tumbuh dan berkembang (Kartasasmita, 1997).

Rencana tata ruang merupakan (Sujarto, 1992):

1. Penjabaran rencana penataan ruang suatu wilayah secara integral dari suatu kebijaksanaan dan rencana pembangunan wilayah.
2. Rumusan tata ruang yang menyangkut arahan penetapan wilayah lindung, wilayah budi daya dan pemanfaatan serta penggunaan lahan bagi suatu wilayah, jaringan prasarana serta penataan wilayah konservasi yang ditinjau dalam kaitan yang menyeluruh dan integral menyangkut pengaruhnya dengan bagian bawah bumi dan angkasa.

Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang. Tata ruang merupakan wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang baik direncanakan maupun tidak (Pasal 1 UU No. 24 Tahun 1992). Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten adalah rencana tata ruang wilayah administrasi kabupaten dengan tingkat ketelitian peta skala

1:100.000 sampai dengan 1:150.000 dengan jangka waktu perencanaan 10 tahun. RTRWK kabupaten merupakan penjabaran dari RTRW provinsi ke dalam tujuan dan strategi pelaksanaan pemanfaatan ruang, rencana struktur dan pola pemanfaatan ruang, rencana umum tata ruang dan pedoman pengendalian pemanfaatan ruang.

Tujuan perencanaan tata ruang wilayah kabupaten adalah mewujudkan RTRW kabupaten yang berkualitas, serasi dan optimal, sesuai dengan kebijaksanaan pembangunan daerah serta sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan kemampuan daya dukung lingkungan. Fungsi rencana tata ruang wilayah kabupaten adalah:

1. Sebagai penjabaran dari RTRW provinsi dan kebijakan regional tata ruang lainnya.
2. Sebagai matra ruang dari pembangunan daerah
3. Sebagai dasar kebijaksanaan pokok pemanfaatan ruang di wilayah kabupaten
4. Sebagai alat untuk mewujudkan keseimbangan perkembangan antar wilayah kabupaten dan antar kawasan serta keserasian antar sektor.
5. Sebagai alat untuk mengalokasikan investasi yang dilakukan pemerintah, masyarakat dan swasta.
6. Sebagai pedoman untuk penyusunan rencana rinci tata ruang kawasan.
7. Sebagai dasar pengendalian pemanfaatan ruang
8. Sebagai dasar pemberian izin lokasi pembangunan skala besar.

Lebih jauh, RTRW kabupaten dipergunakan sebagai acuan dalam penyusunan maupun pelaksanaan program pembangunan di wilayah kabupaten yang bersangkutan:

1. Bagi departemen/instansi pusat dan pemerintah provinsi, digunakan dalam penyusunan program-program dan proyek-proyek pembangunan lima tahunan dan tahunan secara terkoordinasi dan terintegrasi.

2. Bagi pemerintah kabupaten, digunakan dalam penyusunan program-program dan proyek-proyek pembangunan lima tahunan dan tahunan di wilayah kabupaten yang bersangkutan.
3. Bagi pemerintah kabupaten dalam penetapan investasi yang dilaksanakan pemerintah, masyarakat dan swasta, digunakan sebagai acuan dalam perijinan pemanfaatan ruang serta pelaksanaan kegiatan pembangunan di wilayah kabupaten.

Materi dalam RTRW kabupaten memuat 4 (empat) bagian utama yaitu:

1. Tujuan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pertahanan keamanan, yang meliputi:
 - a. Tujuan pemanfaatan ruang
 - b. Konsep pembangunan tata ruang wilayah
 - c. Strategi pembangunan tata ruang wilayah
2. Rencana struktur dan pola pemanfaatan ruang wilayah kabupaten, yang meliputi:
 - a. Rencana struktur tata ruang, yang berfungsi memberi arahan kerangka pengembangan wilayah, yaitu:
 - Rencana sistem kegiatan pembangunan
 - Rencana sistem permukiman perdesaan dan perkotaan
 - Rencana sistem prasarana wilayah
 - b. Rencana pola pemanfaatan ruang, yang ditujukan sebagai penyebaran kegiatan budidaya dan perlindungan.
3. Rencana umum tata ruang wilayah, meliputi:
 - a. Rencana pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budidaya.
 - b. Rencana pengelolaan kawasan perkotaan, perdesaan dan kawasan tertentu.
 - c. Rencana pembangunan kawasan yang diprioritaskan.

- d. Rencana pengaturan penguasaan dan pemanfaatan serta penggunaan ruang wilayah.
4. Pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten

Pengendalian merupakan upaya-upaya pengawasan, pelaporan, evaluasi dan penertiban terhadap pengelolaan, penanganan dan intervensi sebagai implementasi dari strategi pengembangan tata ruang dan penatagunaan sumber daya alam, agar kegiatan pembangunan yang memanfaatkan ruang sesuai dengan perwujudan RTRW kabupaten yang telah ditetapkan.

Berdasarkan uraian tersebut, maka rencana tata ruang merupakan suatu rencana yang mengikat semua pihak, yang berbentuk alokasi peruntukan ruang di suatu wilayah perencanaan. Rencana tata ruang dengan demikian merupakan keputusan publik yang mengatur alokasi ruang, dimana masyarakat, swasta dan pemerintah perlu mengacunya. Oleh karena itu, suatu rencana tata ruang akan dimanfaatkan untuk diwujudkan apabila dalam perencanaannya sesuai dan tidak bertentangan dengan kehendak seluruh pemanfaatnya serta karakteristik dan kondisi wilayah perencanaannya, sehingga dapat digunakan sebagai acuan dalam pemanfaatan ruang bagi para pemanfaatnya. Dilengkapi dengan kesadaran pertimbangan pembiayaan dan waktu, maka dengan kata lain suatu rencana tata ruang harus disusun dalam suatu wawasan yang lengkap dan terpadu serta operasional, yang tentu saja tingkat operasionalnya disesuaikan dengan tingkat hirarki dan fungsi dari rencana tata ruang tersebut (Patta, 1995).

Selain itu, rencana tata ruang hendaknya (Kiprah, 2001:22):

1. *Quickly yielding*: rencana tata ruang mampu menganalisis pertumbuhan dan perkembangan daerah, menghasilkan langkah-langkah serta tahapan-tahapan dan waktu pelaksanaan pembangunan untuk kurun waktu tertentu.

2. *Political friendly*. demokratisasi dan transparansi sudah menjadi kebutuhan dalam seluruh rangkaian proses penyusunannya. Pengetahuan-pengetahuan rencana tata ruang mulai dari rembug desa hingga penetapan oleh DPRD sangat menentukan kewibawaan rencana tata ruang.
3. *User friendly*. Mudah dimengerti dan dipahami oleh segenap lapisan masyarakat. Sosialisasi perlu dilakukan terus menerus, sehingga masyarakat mudah memahami rencana dan perkembangan yang terjadi.
4. *Market friendly*. Rencana tata ruang membuka peluang kepentingan dunia usaha dan rencana penanaman investasi dengan memperhatikan rencana tata guna tanah yang sesuai dengan peruntukannya.
5. *Legal friendly*. Mempunyai kepastian hukum dan masyarakat dapat memperoleh kemudahan-kemudahan untuk melakukan investasinya.

Lebih lanjut, suatu rencana tata ruang akan berhasil bila memenuhi kriteria/ unsur-unsur:

1. Disusun berdasarkan orientasi pasar. Rencana tata ruang memiliki peluang bagi aktor atau stakeholders mengikuti dan mengisi tata ruang tersebut.
2. Mempunyai batasan-batasan yang jelas terutama menyangkut kewenangan masing-masing aktor dan stakeholders agar mempunyai kepastian hukum yang jelas.
3. Disusun untuk mengurangi dampak psikologis yang berkebang di dalam masyarakat dan mengakomodasikan berbagai kepentingan pelaku pembangunan, baik kelompok minoritas (misalnya pengembang, kontraktor) maupun mayoritas (masyarakat).
4. Mempunyai informasi yang jelas mengenai tahapan pelaksanaan pembangunan dan kapan rencana tersebut dilaksanakan.

5. Memiliki konsep pembangunan fisik, sosial dan ekonomi yang pasti, masyarakat mengetahui alokasi pembangunan dan pengembangan, sehingga diperoleh informasi daerah/kawasan yang dapat dikembangkan dan dipertahankan.
6. Disusun untuk membangun kebersamaan, memperoleh kesepakatan dengan menunjukkan pula kelemahan dan kelebihan rencana tata ruang serta dampak yang akan ditimbulkannya, baik positif maupun negatif.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa rencana tata ruang diharapkan mampu menjawab rencana pelaksanaan pembangunan. Diperlukan suatu alternatif planning, yaitu bahwa rencana tata ruang yang meliputi berbagai alternatif rencana dengan berbagai kelemahan dan kelebihan masing-masing serta segala konsekuensinya. Alternatif tersebut merupakan pilihan-pilihan yang mempunyai resiko kegagalan pembangunan yang terkecil.

2.2 Perencanaan Pembangunan

2.2.1 Perencanaan

Pengertian perencanaan dikemukakan oleh beberapa ahli, yang saling melengkapi satu dengan yang lainnya. Perencanaan dibutuhkan karena kebutuhan pembangunan lebih besar dari sumber-sumber yang tersedia (Friedman, 1987). Melalui perencanaan ingin dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memberikan hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada. Friedmann (1987) menyatakan bahwa perencanaan merupakan kegiatan yang sistematis untuk memaksimalkan pemanfaatan sumber-sumber yang tersedia dalam rangka meminimalkan konflik.

Sama halnya dengan Friedmann, Dusseldorp (1980) menyatakan bahwa secara harfiah perencanaan dapat diartikan sebagai proses kegiatan sebelum tindakan sesungguhnya dilakukan. Perencanaan tersebut dapat berupa satu kegiatan atau bagian dari satu kegiatan yang dilakukan secara sadar oleh manusia. Dalam lingkup pengertian yang umum, perencanaan dapat diartikan sebagai suatu usaha untuk memanfaatkan sumber-sumber yang tersedia dengan memperhatikan segala keterbatasan dan pembatasan yang ada guna mencapai suatu tujuan secara efisien dan efektif (Sujarto, 1985). Tjokroamidjojo (1996) menyebutkan beberapa pengertian perencanaan, antara lain:

1. Perencanaan merupakan proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai sesuatu tujuan tertentu.
2. Perencanaan merupakan suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efektif dan efisien.
3. Perencanaan pembangunan adalah suatu pengarahan penggunaan sumber-sumber pembangunan yang terbatas adanya untuk mencapai tujuan keadaan sosial ekonomi yang lebih baik secara lebih efisien dan efektif.

Sujarto (1990) menyebutkan terdapat unsur-unsur pokok yang terkandung dalam perencanaan, yaitu:

1. Unsur keinginan atau cita-cita;
2. Unsur tujuan dan motivasi;
3. Unsur sumber daya alam, manusia, modal dan informasi;
4. Unsur upaya hasil guna dan dayaguna;
5. Unsur ruang dan waktu.

Perencanaan merupakan kegiatan penyiapan strategi (serangkaian rumusan tindakan) untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu. Dengan perkataan lain perencanaan merupakan penentuan tujuan pokok (tujuan utama) beserta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Perencanaan pada prinsipnya merupakan kegiatan yang berorientasi pada masa depan, atau dengan perkataan lain perencanaan merupakan seperangkat kegiatan yang dilakukan sebelum kegiatan tersebut terjadi (Greed, 1996).

Menurut Diaz (1983) bahwa perencanaan perlu dilakukan oleh karena terbatasnya sumber daya (manusia, alam dan modal) yang dimiliki oleh manusia sedangkan kebutuhan yang harus dipenuhi tidak terbatas. Oleh karena itu perlu dilakukan perencanaan kegiatan yang akan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dengan memperhatikan sumber daya yang tersedia dengan menentukan urutan prioritas kegiatan. Ditambahkan oleh Saul M Katz, jika perencanaan dipandang sebagai alat atau cara untuk mencapai tujuan pembangunan dengan lebih baik, maka sangat kuat alasannya mengapa perencanaan itu sangat diperlukan (Tjokroamidjojo, 1996):

1. Dengan adanya perencanaan diharapkan terdapat suatu pengarahannya kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian tujuan pembangunan.
2. Dengan perencanaan maka dilakukan suatu perkiraan (*forecasting*) terhadap hal-hal dalam masa pelaksanaan yang akan dilalui. Perkiraan dilakukan mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan resiko-resiko yang mungkin dihadapi. Perencanaan mengusahakan supaya ketidakpastian dapat dibatasi sedikit mungkin.

3. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang terbaik atau kesempatan untuk memilih kombinasi cara terbaik.
4. Dengan perencanaan, dilakukan penyusunan skala prioritas.
5. Dengan adanya rencana maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan dan evaluasi.

Perencanaan menurut Conyers (1994) didefinisikan sebagai suatu proses yang bersinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Berdasarkan definisi tersebut berarti ada 4 elemen dasar perencanaan yaitu:

1. Merencana berarti memilih. Perencanaan merupakan proses memilih diantara berbagai kegiatan yang diinginkan karena tidak semua yang diinginkan tersebut dapat dilakukan dan tercapai secara simultan.
2. Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya yang berarti bahwa perencanaan mencakup proses pengambilan keputusan tentang bagaimana penggunaan sumber daya yang tersedia sebaik-baiknya.
3. Perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan.
4. Perencanaan untuk masa depan, dalam arti bahwa tujuan-tujuan perencanaan dirancang untuk dicapai pada masa yang akan datang dan oleh karena itu perencanaan berkaitan dengan masa depan.

Sedangkan menurut Kunarjo (2002) pada dasarnya secara umum perencanaan didefinisikan sebagai suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu. Dengan definisi tersebut maka perencanaan mempunyai unsur-unsur:

1. Berhubungan dengan hari depan,
2. Mendesain seperangkat kegiatan secara sistematis,
3. Dirancang untuk mencapai tujuan tertentu.

Menurut Hirschman (1973) dikemukakan bahwa perencanaan merupakan bagian dari salah satu tipe pembangunan. Perencanaan dilaksanakan karena diyakini bahwa dengan melalui perencanaan yang dinyatakan secara mandiri sebagai bagian dari proses pembangunan, diharapkan pembangunan akan mencapai hasil yang lebih baik. Selanjutnya dikatakan bahwa dalam proses pembangunan, perencanaan merupakan sarana campur tangan pemerintah dalam mengarahkan dan mengendalikan keadaan menuju perubahan sesuai dengan yang diharapkan dan bentuk sarananya adalah program dan proyek.

Berdasarkan beberapa pengertian dan unsur pokok perencanaan, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya perencanaan mengandung beberapa hal pokok, antara lain:

1. Ancangan bertindak di masa yang akan datang sehingga merupakan cita-cita yang bertujuan, bersasaran dan berstrategi kebijaksanaan;
2. Untuk merealisasikan cita-cita dan tujuan diperlukan minimasi penggunaan sumber-sumber dan maksimasi hasil;
3. Menggunakan matra waktu dan ruang.

Dengan memperhatikan apa yang telah diuraikan diatas, maka fungsi perencanaan dalam proses pembangunan adalah sangat diperlukan dan mempunyai fungsi yang strategis, karena tanpa adanya perencanaan yang baik yang pada hakekatnya adalah merupakan alat atau cara untuk mencapai tujuan pembangunan,

maka kegiatan tidak akan dapat dilaksanakan dengan berdaya guna dan berhasil guna dan akibatnya akan terjadi pemborosan sumber daya.

2.2.2 Pembangunan

Pembangunan pada dasarnya adalah usaha untuk memperbaiki suatu kondisi, bukan justru menghasilkan hal-hal yang merugikan, misalnya meningkatkan kondisi kehidupan masyarakat yang terbelakang menjadi masyarakat yang maju, dari negara dengan tingkat ekonomi rendah menjadi tinggi, dari kondisi yang tidak aman menjadi aman, dan sebagainya. Oleh karena itu perlu dirumuskan terlebih dahulu visi, misi, dan tujuan pembangunan agar lebih fokus dan tidak salah sasaran.

Todaro dalam Bryant dan White (1987) mengemukakan bahwa pembangunan adalah proses multidimensi yang mencakup perubahan-perubahan penting dalam struktur sosial, sikap-sikap rakyat dan lembaga-lembaga nasional dan juga akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan dan pemberantasan kemiskinan absolut.

Secara ringkas, pembangunan dapat diartikan sebagai proses rekayasa untuk meningkatkan kualitas hidup dengan memanfaatkan berbagai sumber daya pendukungnya melalui perubahan tatanan lingkungan hidup serta kehidupan secara keseluruhan. Untuk mencapai tujuan-tujuan yang dicanangkan pembangunan tersebut maka dilaksanakan berbagai program yang terdiri dari berbagai proyek atau kegiatan.

2.2.3 Perencanaan Pembangunan

Pada umumnya perencanaan pembangunan harus memiliki, mengetahui dan memperhitungkan beberapa unsur pokok, yaitu (Friedmann, 1987):

1. Tujuan akhir yang dikehendaki;

2. Sasaran-sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya;
3. Jangka waktu untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut;
4. Masalah-masalah yang dihadapi;
5. Modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya;
6. Kebijakan-kebijaksanaan untuk melakukannya;
7. Orang, organisasi atau badan pelaksananya;
8. Mekanisme pemantauan dan evaluasi.

Dalam konteks yang sama, Tjokroamidjojo (1996) menyebutkan unsur-unsur perencanaan pembangunan, meliputi:

1. Kebijakan dasar atau strategi dasar yang juga disebut sebagai tujuan, arah, sasaran dan prioritas pembangunan;
2. Kerangka rencana makro yang dihubungkan dengan berbagai variabel pembangunan;
3. Perkiraan sumber-sumber pembangunan;
4. Konsistensi uraian tentang kebijakan;
5. Program investasi;
6. Administrasi pembangunan.

Menurut Conyers (1994), perencanaan pembangunan cenderung untuk dianggap bukan hanya sebagai kegiatan terbatas saja, tetapi sebagai bagian dari suatu proses pembangunan yang kompleks, melibatkan beberapa kegiatan berikut:

1. Identifikasi tujuan umum dan kenyataan yang ada.
2. Formulasi strategi pembangunan yang luas guna mengatasi kenyataan yang ada.
3. Penterjemahan strategi yang ada ke dalam bentuk rencana dan proyek.
4. Implementasi program dan proyek.

5. Pemantauan terhadap implementasi dan hambatan yang timbul untuk pencapaian tujuan serta kenyataan.

Perencanaan pembangunan dapat disusun berdasarkan empat kriteria yaitu jangka waktu, ruang lingkup, tingkat keluwesan dan arus informasi. Dilihat dari jangka waktu, perencanaan pembangunan dapat dibagi menjadi tiga jenis, yaitu (Kunarjo, 2002):

1. Perencanaan Jangka Panjang (sekitar 10 sampai dengan 25 tahun)

Dalam perencanaan jangka panjang ini sasarannya belum dapat disajikan secara kuantitatif, tetapi biasanya hanya dicerminkan dengan sasaran yang kualitatif yaitu berupa kebijakan yang akan ditempuh. Hal ini wajar mengingat dalam kurun waktu yang panjang, faktor-faktor eksternal sulit untuk diperhitungkan sehingga sasaran secara kuantitatif belum bisa disajikan.

2. Perencanaan Jangka Menengah

Perencanaan jangka menengah mempunyai kurun waktu 4 sampai dengan 6 tahun. Dalam perencanaan jangka menengah ini, walaupun sasarannya masih bersifat umum, tetapi secara kasar telah dapat dilihat arah sasaran sektor dan subsektornya.

Perencanaan jangka menengah biasanya dikaitkan dengan kebutuhan politis yang didasarkan karena jangka waktu yang disesuaikan dengan jabatan para penguasa pemerintahan. Biasanya jangka waktu lima tahunan adalah jangka waktu yang ideal mengingat jangka waktu tersebut cukup untuk memberi waktu bagi para penguasa untuk mengelola rencana program dan proyek pembangunan yang telah disusun.

3. Perencanaan Jangka Pendek

Perencanaan jangka pendek atau dapat juga disebut Perencanaan Operasional Tahunan ini biasanya mempunyai kurun waktu 1 tahun. Karena jangka waktunya yang pendek maka sasaran-sasarannya dapat disajikan secara lebih konkrit.

Dilihat dari sudut penyimpangan antara rencana dan sasaran yang akan dicapai, perencanaan jangka pendek mempunyai penyimpangan yang lebih kecil dibandingkan dengan perencanaan jangka menengah dan jangka panjang.

Walaupun tampaknya terpisah-pisah, tetapi antara perencanaan jangka panjang, menengah dan pendek semuanya saling berkaitan. Perencanaan jangka pendek merupakan penjabaran dari perencanaan jangka menengah, dan selanjutnya perencanaan jangka menengah merupakan bagian dari perencanaan jangka panjang. Jadi sasaran-sasaran dalam perencanaan pembangunan jangka pendek tidak terlepas dari garis-garis kebijakan yang ditentukan dalam perencanaan jangka menengah maupun jangka panjang.

Selanjutnya Kunarjo (1992) menyebutkan bahwa dilihat dari prosedurnya maka perencanaan pembangunan terdiri dari 2 pendekatan, yaitu pendekatan perencanaan dari atas ke bawah (*top-down planning*) dan pendekatan perencanaan dari bawah ke atas (*bottom-up planning*). Yang disebut "atas" disini dapat berarti pemerintah pusat atau unit perencanaan nasional atau juga dapat berarti perencanaan makro. Sebaliknya yang disebut "bawah" dapat berarti pemerintah daerah atau departemen atau juga dalam tingkat mikro/proyek.

Di dalam perencanaan regional, pendekatan perencanaan dari atas ke bawah disebut "prosedur fungsional". Menurut prosedur ini, rencana nasional atau sejenisnya menentukan fungsi-fungsi yang mungkin dijalankan oleh berbagai wilayah dalam proses pembangunan secara keseluruhan selama periode rencana dalam waktu yang

akan datang. Menurut prosedur ini pula, rencana nasional merupakan kerangka dasar bagi kegiatan-kegiatan pembangunan nasional yang kegiatan-kegiatannya secara terperinci dirumuskan dalam rencana sektoral dan regional dan merupakan kerangka dasar bagi rencana-rencana, program dan proyek lokal atau daerah.

Sedangkan pendekatan perencanaan dari bawah ke atas disebut “prosedur berdasarkan sumber daya”, sebab rencana pembangunan didasarkan pada penilaian mengenai potensi wilayah (fisik, ekonomi dan sosial) agar dapat memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan menjamin partisipasi penduduk setempat, dan merupakan rencana-rencana lokal yang dirumuskan secara mendasar baik oleh penduduk setempat atau oleh para pimpinan pemerintahan setempat (Dusseldorp, 1980).

Namun kedua pendekatan perencanaan ini memiliki kelemahan masing-masing. Pendekatan perencanaan dari atas ke bawah apabila tidak memperhatikan arus informasi yang didukung oleh perencanaan dari bawah ke atas, maka pendekatan itu hanya akan menghasilkan dokumen perencanaan teoritis atau hanya menghasilkan proyek-proyek yang tidak efisien karena proyek yang dilaksanakan berlebihan atau tidak dibutuhkan oleh rakyat setempat sehingga mengakibatkan pemborosan dana dan juga rakyat setempat merasa tidak berkepentingan untuk berperan serta.

Demikian pula pendekatan perencanaan dari bawah ke atas, apabila tidak selaras dengan perencanaan dari atas ke bawah, maka sebagian besar rencana lokal itu tidak dapat dilaksanakan dan ini akibatnya akan mengecewakan rakyat (Kunarjo, 1992). Dan selanjutnya menurut ESCAP (*Economic and Social Commission for Asia and Pacific*) ada dua hal kelemahan sistem perencanaan dari bawah ke atas yaitu sangat kurangnya tenaga-tenaga perencana yang cukup terlatih dan kurangnya data dan informasi yang cukup tentang daerah. Oleh karena itu, perencanaan di negara yang

sedang berkembang selalu mempunyai kecenderungan “top-down bias” (ESCAP, 1979).

Oleh karena itu, dalam perencanaan pada tingkat wilayah kedua pendekatan di atas harus dilaksanakan secara terpadu yaitu dengan merumuskan perencanaan program dan proyek berdasarkan aspirasi masyarakat dan potensi wilayah berdasarkan pendekatan dari bawah ke atas yang diintegrasikan menjadi suatu kerangka dasar regional yang mendukung tujuan nasional yang telah dirumuskan berdasarkan pendekatan dari atas ke bawah, dengan mengatasi kelemahan masing-masing pendekatan perencanaan pembangunan diatas. Hal ini merupakan tugas para perencana regional untuk memadukan kedua pendekatan perencanaan pembangunan diatas dengan menyusun rencana pembangunan regional yang mempergunakan secara optimal potensi regional dan menyesuaikannya dengan kerangka dasar yang terdapat pada tingkat nasional (Dusseldorp, 1980).

Perencanaan pembangunan dapat dinilai baik jika mempunyai beberapa persyaratan sebagai berikut (Kunarjo, 2002):

1. Perencanaan harus didasari dengan tujuan pembangunan,
2. Perencanaan harus konsisten dan realistis,
3. Perencanaan harus dibarengi dengan pengawasan yang kontinu,
4. Perencanaan harus mencakup aspek fisik dan pembiayaan,
5. Para perencana harus memahami berbagai perilaku dan hubungan antar variabel ekonomi,
6. Perencanaan harus mempunyai koordinasi.

Dalam konteks perencanaan daerah, terdapat dua jenis perencanaan yaitu Pola Dasar Pembangunan (Poldas) yang merupakan produk rencana pembangunan daerah

untuk jangka panjang, dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagai rencana spasial (ruang) jangka panjang yang merupakan matra (dimensi) spasial dari Pola Dasar Pembangunan. Penjabaran rencana dalam bentuk pembangunan jangka menengahnya dikenal dengan nama Program Pembangunan Daerah (Propeda). Dari Propeda tersebut disusun rencana atau program tahunan daerah yang terdiri dari berbagai program/proyek pembangunan. Dalam penentuan proyek tersebut, dilakukan pula proses penganggarannya yang dikenal dengan istilah Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang). Berdasarkan hasil Rakorbang tersebut kemudian akan dilakukan pembahasan untuk menghasilkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

2.2.4 Pedoman Penyusunan Perencanaan Pembangunan

Penyusunan perencanaan pembangunan di daerah, didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D). dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa mekanisme perencanaan di daerah dilakukan melalui pendekatan perencanaan dari bawah ke atas dan pendekatan perencanaan dari atas ke bawah. Pendekatan perencanaan dari atas ke bawah berorientasi pada pendekatan sektoral yang tersentralistik, sedangkan pendekatan bottom-up berorientasi pada peran serta komunitas atau masyarakat dalam pembangunan. Pengalaman menunjukkan bahwa pendekatan perencanaan dari atas ke bawah telah menimbulkan berbagai permasalahan di daerah karena kadang-kadang pendekatan sektoral tidak memperhatikan permasalahan dan potensi yang ada di suatu daerah. Di sisi lain, permasalahan dan kondisi di setiap daerah berbeda satu dengan lainnya karena setiap daerah memiliki kekhasan masing-masing.

Dalam peraturan tersebut ditetapkan bahwa dokumen perencanaan di daerah baik di tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten, meliputi:

1. Pola Dasar Pembangunan (Poldas) Provinsi, merupakan garis-garis besar kebijaksanaan pembangunan provinsi sebagai pernyataan kehendak rakyat di daerah bersangkutan yang berpedoman pada Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dilaksanakan sesuai dengan kondisi dan potensi daerah.
2. Pola Dasar Pembangunan (Poldas) Kabupaten, merupakan penjabaran lebih lanjut dari Poldas provinsi sesuai dengan aspirasi dan kehendak masyarakat dalam rangka operasionalisasi GBHN di kabupaten/kota.
3. Rencana Pembangunan Lima Tahun Daerah (Repelitada) atau sekarang dikenal dengan Program Pembangunan Daerah (Propeda), merupakan dokumen perencanaan jangka menengah sebagai penjabaran pola dasar pembangunan daerah. Propeda merupakan perumusan tujuan umum dan tujuan fungsional pembangunan daerah yang berisikan indikasi program-program pembangunan.
4. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada), merupakan perumusan kebijaksanaan operasional dan bersifat konkrit untuk menjadi pedoman penyusunan program dan proyek bagi semua instansi pemerintah di tingkat daerah.
5. Daftar Usulan Proyek (DUP) dalam bentuk usulan-usulan proyek yang akan dilaksanakan pada tahun berikutnya. Usulan proyek tersebut didalamnya memberi indikasi tentang nama proyek, tujuan, lokasi, biaya, waktu, sasaran, tolok ukur dan ketatalaksanaan.
6. Daftar Isian Proyek (DIP), berkedudukan sebagai landasan hukum untuk pelaksanaan, tolok ukur dan pengendalian proyek serta berfungsi sebagai pedoman bagi perumusan rencana operasional proyek.

Terdapat beberapa dokumen penting dalam perencanaan pembangunan di Indonesia yang selalu dijadikan acuan dalam mekanisme perencanaan pembangunan, seperti yang ditunjukkan pada Tabel II.1 berikut ini.

TABEL II.1
DOKUMEN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA

Tingkat Rencana	Periode Rencana (jangka waktu)			Pendanaan
	Panjang	Menengah	Pendek	
Nasional Propinsi	GBHN Renstra Prop	Propenas Propeda Prop	Repeta Repetada Prop	APBN APBD Prop
Kabupaten/Kota	Poldas Kab/Kota	Properda Kab/Kota	Repetada Kab/kota	APBD Kab/Kota
Kecamatan	Pola Pengembangan Kecamatan	Temukarya UDKP	RPTK	
Desa/Kelurahan	Pola Pengembangan Desa	Musbangdes	RPTK/D	

Sumber: Permendagri No.9 Tahun 1982

2.2.5 Tahapan Penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan

Salah satu tujuan dikeluarkannya Permendagri Nomor 9 Tahun 1982 adalah tercapainya keterpaduan program/proyek pembangunan di daerah melalui mekanisme dan forum yang telah ditentukan. Mekanisme dan forum tersebut akan membahas usulan program/proyek untuk menyusun rencana pembangunan tahunan yang akan dilaksanakan pada tahun selanjutnya.

Berpedoman pada Permendagri Nomor 9 Tahun 1982, pada dasarnya perencanaan pembangunan tahunan di daerah harus melalui 3 tahapan, yaitu:

1. Evaluasi dan analisa keadaan;

Tahapan ini bertujuan untuk mendapatkan data dan informasi tentang pelaksanaan proyek tahun lalu, dan mengidentifikasi masalah-masalah yang terdapat pada pelaksanaan proyek tahun sebelumnya untuk bahan pertimbangan penyusunan proyek tahun yang akan datang.

2. Penyusunan Rencana Umum Pembangunan Tahunan Daerah;

Tahapan ini disusun berdasarkan hasil evaluasi tahap pertama yang merupakan kerangka makro berisi tujuan, arah, sasaran, skala prioritas, strategi dan kebijaksanaan pembangunan di daerah.

3. Penyusunan program/proyek secara terpadu.

Pada tahapan ini dimaksudkan untuk menampung aspirasi dari bawah (*bottom-up*) dan memadukan kebijaksanaan dari atas (*top-down*). Kegiatan ini dalam rangka penyusunan APBN, APBD Provinsi, APBD Kabupaten/Kota dan swasta/perbankan maupun proyek murni yang dibiayai oleh masyarakat.

Untuk menampung keinginan masyarakat dalam pembangunan ditempuh sistem perencanaan dari bawah ke atas (*bottom-up*). Namun demikian penyusunan proyek yang akan dibangun di daerah juga harus merupakan kebijakan nasional. Dengan kata lain sistem perencanaan dari atas ke bawah (*top-down*) juga tidak dapat ditinggalkan. Melalui 3 tahapan tersebut di atas diharapkan tercapainya keseimbangan dan keserasian antara perencanaan dari atas ke bawah dan perencanaan dari bawah ke atas.

Untuk mendapatkan informasi mengenai proyek-proyek yang menjadi keinginan masyarakat serta meningkatkan koordinasi dalam pengusulan perencanaan daerah maka ditempuh secara bertahap musyawarah serta rapat koordinasi dari tingkat desa/kelurahan sampai tingkat nasional. Musyawarah dan rapat koordinasi tersebut membicarakan beberapa keinginan masyarakat yang dicerminkan dengan usulan proyek. Permendagri No. 9 Tahun 1982 mengamanatkan adanya keserasian dan keseimbangan antara *top down* dengan *bottom up* yang dapat dicapai melalui tahapan atau mekanisme kerja sebagai berikut:

1. Musyawarah pembangunan (Musbang) tingkat desa/kelurahan;
2. Temu karya pembangunan tingkat kecamatan dalam bentuk diskusi Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP);
3. Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) Kabupaten;
4. Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) Provinsi;
5. Konsultasi regional pembangunan;
6. Konsultasi nasional atau Rapat Koordinasi Pembangunan Nasional

Pelaksanaan mekanisme perencanaan pembangunan daerah yang dilakukan melalui serangkaian tahapan dan berjenjang dari tingkat desa/kelurahan sampai dengan tingkat nasional merupakan upaya untuk lebih mengefektifkan perencanaan pembangunan daerah yang komprehensif dan terpadu sehingga secara bertahap dapat dicapai titik temu antara aspirasi dan kebutuhan daerah dengan kebijaksanaan dan strategi pembangunan nasional.

Memperhatikan mekanisme kerja sistem perencanaan tersebut diatas, khususnya melalui pendekatan perencanaan dari bawah ke atas, kegiatan perencanaan diawali dengan perencanaan pembangunan pada tingkat desa dan kecamatan, dilanjutkan pada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi yaitu kabupaten, provinsi bahkan sampai ke tingkat nasional. Ini berarti bahwa mekanisme perencanaan tersebut secara keseluruhan merupakan satu kesatuan proses perencanaan, berjenjang dan dilakukan oleh orang atau sekelompok orang yang berbeda pada setiap hirarki/jenjang.

Meskipun secara keseluruhan, dari tingkat desa sampai ke tingkat nasional merupakan satu kesatuan proses perencanaan, tetapi pada setiap hirarki dilakukan oleh unsur-unsur yang berbeda, dan ini dapat mengakibatkan sulitnya untuk dicapai suatu hasil pembahasan yang utuh atau dengan kata lain dapat menimbulkan perbedaan-

perbedaan prioritas dalam usulan rencana program/proyek pembangunan yang diajukan pada setiap hirarki.

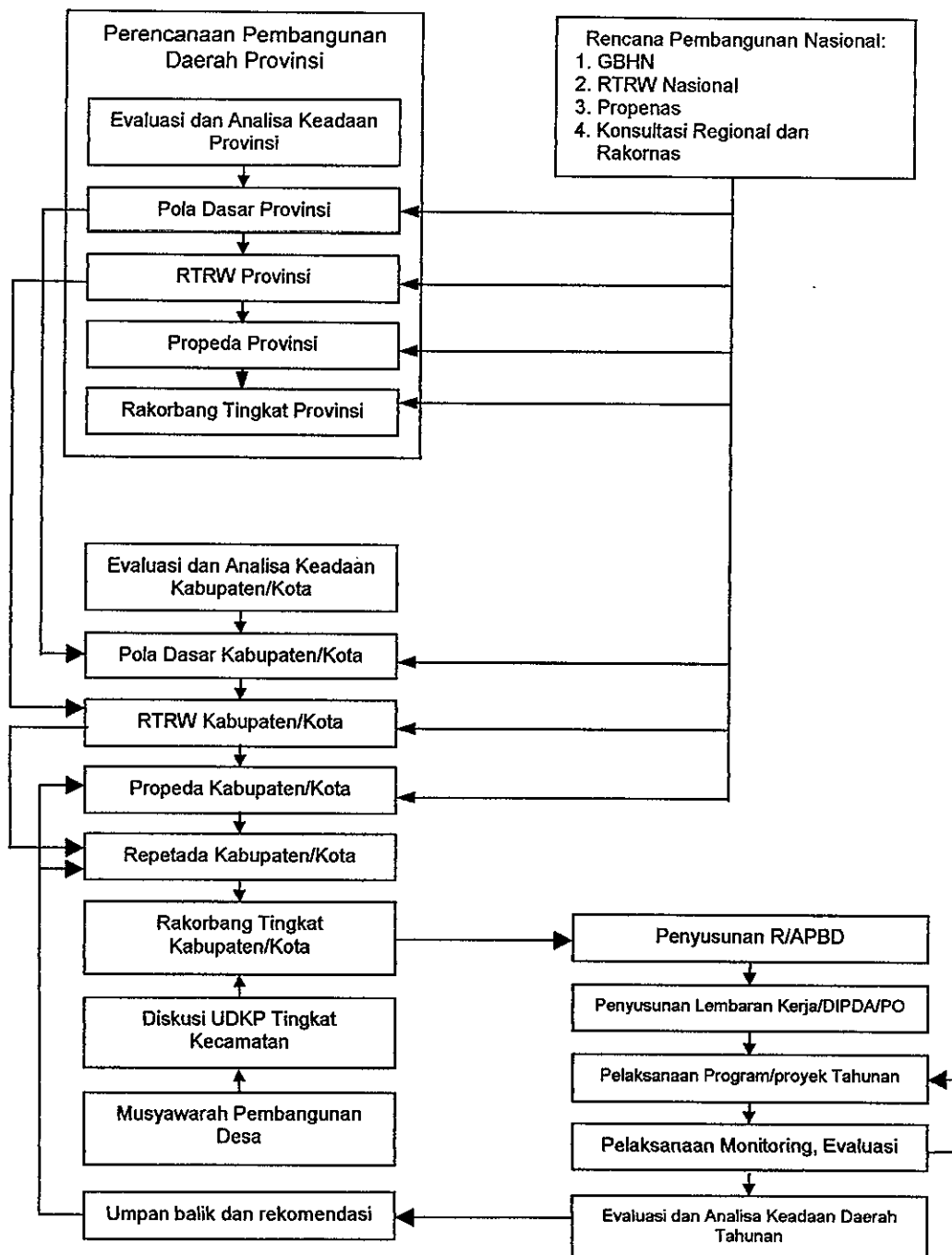
Selain itu, rencana pembangunan yang telah dibuat oleh desa melalui Musbangdes yang berupa usulan rencana proyek yang akan dibiayai melalui dana pemerintah, tidak dengan sendirinya dapat langsung dilaksanakan begitu saja karena terlebih dahulu harus melalui prosedur yang panjang dan beberapa tahap penyaringan yang bertingkat dan bahkan sampai harus melalui penyaringan pada tingkat pusat (Bappenas). Hasil proses penyaringan ini sering mengecewakan rakyat desa karena proyek yang mereka usulkan berubah jenisnya atau bahkan ditolak (Soetrisno, 1988). Sering pula proses perencanaan dari bawah ke atas ini dikalahkan oleh superioritas rencana sektoral yang bersifat perencanaan dari atas ke bawah, artinya dalam waktu yang sama pemerintah pusat melalui jalur departemen (sektoral) juga menyusun rencana pembangunan sektoral yang terutama nantinya akan dilaksanakan di daerah dengan sumber pendanaan APBN. Perencana daerah sering harus atau bahkan tinggal menunggu rencana yang telah dibuat oleh pusat dan kemudian menyesuaikan perencanaan asli daerahnya dengan rencana yang telah disusun oleh pusat (Indrawati, 1994).

Penentuan lokasi suatu proyek yang tepat dapat lebih meningkatkan efisiensi. Pemilihan lokasi proyek banyak tergantung dari macam proyek, ketergantungan proyek dengan proyek lain, macam input yang diperlukan dan jenis outputnya. Kesalahan dalam pemilihan lokasi proyek, maka kerugian akan diperoleh selama proyek ini beroperasi.

2.3 Peran Rencana Tata Ruang dalam Perencanaan Pembangunan

Kegiatan penataan ruang berkaitan juga dengan perencanaan pembangunan sehingga dokumen yang dihasilkan dari kegiatan penataan ruang dan perencanaan pembangunan sama-sama ditujukan untuk memprediksi kegiatan yang akan dilakukan di masa mendatang. Selain itu, rencana tata ruang sebagai hasil dari kegiatan perencanaan tata ruang merupakan bagian dari proses perencanaan pembangunan yang saling mempengaruhi satu sama lain. Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa pemanfaatan ruang merupakan serangkaian program pelaksanaan beserta pembiayaannya selama jangka waktu perencanaan. Kegiatan pemanfaatan ruang antara lain berupa penyuluhan dan pemasyarakatan rencana, penyusunan program, penyusunan peraturan pelaksanaan dan perangkat insentif dan disinsentif, penyusunan dan pengusulan proyek dan pelaksanaan program dan proyek (Oetomo, 1998). Rencana tata ruang harus dapat dioperasionalisasikan sehingga dapat menjadi strategi dan kebijaksanaan daerah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan yang telah ditetapkan. Disamping itu, rencana tata ruang harus berfungsi sebagai instrumen koordinasi bagi program/proyek yang akan dilaksanakan di daerah yang berasal dari berbagai sumber dana, sebagai wujud dari pemanfaatan rencana tata ruang di daerah.

Rencana tata ruang merupakan rencana pemanfaatan ruang yang disusun untuk menjaga keserasian pembangunan antar sektor dalam rangka penyusunan program-program pembangunan dalam jangka panjang (Nurmandi, 1999). Oleh karena itu, rencana tata ruang dapat dijadikan sebagai salah satu acuan dalam penyusunan rencana program pembangunan yang merupakan rencana jangka menengah dan jangka pendek. Kedudukan rencana tata ruang wilayah dalam mekanisme perencanaan pembangunan daerah di Indonesia dapat dilihat pada Gambar 2.1.



GAMBAR 2.1
KEDUDUKAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH DALAM
MEKANISME PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Sumber: Syahroni dan Tim GTZ dalam Anwar dan Hadi (dimodifikasi), 1996.

Perencanaan tata ruang dapat mempengaruhi proses pembangunan melalui 3 alat utama yaitu (Cadman dan Crowe, 1991):

1. Rencana pembangunan, yang menyediakan pengendalian keputusan melalui keputusan strategis dimana pemerintah mengadopsi rencana tata ruang untuk mengatur guna lahan dan perubahan lingkungan.
2. Kontrol pembangunan, yang menyediakan mekanisme administratif bagi perencanaan untuk mewujudkan rencana pembangunan setelah mengadopsi rencana tata ruang. Kontrol pembangunan ini berlaku pula bagi pemilik lahan, pengembang (developers) dan investor.
3. Promosi pembangunan, merupakan cara yang paling mudah mengetahui interaksi antara perencanaan tata ruang dengan proses pembangunan. Dalam konteks pemerintahan, maka dengan adanya rencana tata ruang, pemerintah menginginkan adanya pembangunan dan investasi di daerahnya dengan cara mempromosikan dan memasarkan lokasi, membuat lahan yang siap bangun dan menyediakan bantuan dana serta subsidi.

Pertumbuhan ekonomi menyebabkan kebutuhan untuk mengembangkan lahan secara intensif. Selain itu, kegiatan implementasi rencana tata ruang melalui promosi pembangunan perlu dilakukan dalam rangka mencegah pembangunan yang tidak diinginkan dan mendorong terjadinya pembangunan (Cadman dan Crowe, 1991). Hal ini diikuti dengan ketertarikan para developer (termasuk pemerintah), untuk ikut serta berpartisipasi dalam pembangunan, penyiapan proposal rencana, kemungkinan perubahan pada lahan milik, penyediaan dana, persiapan fisik dan konstruksi kerja.

Dalam membahas rencana spasial dan rencana pembangunan daerah secara sekaligus, maka akan tidak terlepas juga dari aspek keuangan. Saat ini, tantangan yang

harus dihadapi adalah bagaimana memanfaatkan rencana tata ruang sebagai media manajemen pembangunan daerah. Dalam hal ini, rencana tata ruang dihadapkan tidak hanya pada masalah bagaimana mengimplementasikannya dalam konteks pembangunan, tetapi juga rencana tersebut dapat digunakan sebagai suatu alat yang dapat memperkirakan besarnya investasi yang diperlukan dan berapa pendapatan (*revenue*) yang dapat dihasilkan. Oleh karena itu, pembangunan akan memerlukan peran berbagai aktor tersebut agar ruang dapat dimanfaatkan secara optimal sesuai dengan rencana tata ruang dalam rangka peningkatan pendapatan daerah dan tercapainya tujuan pembangunan.

Suatu rencana tata ruang akan dimanfaatkan untuk diwujudkan apabila dalam perencanaannya sesuai dan tidak bertentangan dengan kehendak seluruh pemanfaatnya, serta karakteristik dan kondisi wilayah perencanaannya, sehingga dapat digunakan sebagai acuan dalam pemanfaatan ruang bagi para pemanfaatnya. Dilengkapi dengan kesadaran pertimbangan pembiayaan dan waktu, maka dengan kata lain suatu rencana tata ruang harus disusun dalam suatu wawasan yang lengkap dan terpadu serta operasional, yang tentu saja tingkat operasionalnya disesuaikan dengan tingkat hirarki dan fungsi dari rencana tata ruang tersebut.

Rencana tata ruang dapat menjadi dasar dalam:

- penyusunan Propeda
- penentuan lokasi pembangunan tiap sektor
- penyusunan anggaran daerah dan sektor
- pengaturan dan pengendalian pembangunan melalui mekanisme perijinan dan penertiban penggunaan lahan.

Berdasarkan hal tersebut, jelaslah bahwa rencana tata ruang tidak hanya digunakan dalam mekanisme penerbitan ijin saja, tetapi juga sebagai dasar dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah dan jangka pendek serta penyusunan anggaran daerah. Yang perlu ditekankan di sini adalah bahwa setiap kegiatan, baik fisik maupun non-fisik, pasti akan memerlukan ruang agar kegiatan tersebut berlangsung. Selain itu, seperti dikemukakan oleh Foley (1967) bahwa tata ruang tidak hanya merupakan konsepsi keruangan (spasial), tetapi juga terdapat wawasan bukan keruangan (a-spasial) karena kegiatan yang menyangkut spasial tidak terlepas dari kondisi a-spasial yang terjadi.

Usman dalam Munir (2002) memandang perlu bahwa dimensi spasial dalam pembangunan daerah dapat menjadikan pembangunan daerah mempunyai watak atau ciri tersendiri, serta memiliki pola dan spirit sesuai dengan kondisi dan potensi yang dimilikinya. Dalam upaya peningkatan ruang yang berdaya guna dan berhasil guna, khususnya dalam pelaksanaan otonomi daerah serta mendorong pembangunan berkelanjutan, ada beberapa tindakan yang perlu dilakukan, antara lain:

1. Penyusunan rencana tata ruang harus bersifat partisipatif dan dinamis dalam rangka menghadapi tuntutan globalisasi dan kebutuhan ruang masyarakat serta sesuai dengan kondisi, karakteristik dan daya dukung daerah.
2. Melibatkan masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang demi tercapainya penataan ruang yang berbasis peran serta masyarakat.
3. Menggunakan rencana tata ruang yang ditetapkan sebagai pedoman penyusunan program-program pembangunan dan penerbitan perijinan pemanfaatan ruang serta alat kendali dalam pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang agar tujuan dari rencana tata ruang tercapai.

4. Melaksanakan pembangunan daerah melalui pendekatan pengembangan wilayah bukan pendekatan sektor dimana program/proyek dari sektor/bidang serta alokasi pendanaannya diarahkan untuk pengembangan wilayah/kawasan prioritas yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang.
5. Meningkatkan sosialisasi serta menyebarkan seluruh informasi rencana tata ruang dan kebijaksanaan yang berkaitan dengan penataan ruang, agar masyarakat (stakeholder) dapat mengetahuinya secara jelas dan pasti tentang kebijaksanaan rencana tata ruang yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.
6. Menegakkan peraturan dan penerapan sanksi bagi pelanggar tata ruang ditinjau dari jenis pelanggarannya.
7. Menciptakan dan meningkatkan hubungan kerja sama antar daerah dalam pola pemanfaatan ruang, agar tercipta keserasian, keseimbangan dan keselarasan tata ruang.
8. Menyiapkan kebijaksanaan tentang insentif dan disinsentif dalam pemanfaatan ruang, agar fungsi/peruntukan yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang dapat terwujud.

Pembangunan dengan pendekatan kewilayahan yang merupakan pembangunan terpadu menurut Budiharsono (2001) diharapkan dapat mengurangi kesalahan-kesalahan pembangunan di masa lalu. Dengan pendekatan wilayah, akan dapat tercipta suatu sistem pembangunan yang bersifat terpadu dengan mendorong terciptanya berbagai bentuk spatial linkages, seperti jaringan interaksi fisik, sosial, ekonomi, teknologi dan administrasi.

Penyusunan dan pengusulan program dan proyek yang sesuai dengan rencana tata ruang bertujuan untuk mewujudkan keterpaduan antara program pembangunan dengan rencana tata ruang yang ada sehingga rencana tata ruang tidak hanya dilihat sebagai aspek prosedural dalam penyelenggaraan pembangunan daerah tetapi juga sebagai kegiatan yang dapat menunjang tercapainya sasaran-sasaran pembangunan. Oleh karena itu, rencana tata ruang merupakan salah satu kebijaksanaan yang strategis di daerah.

2.4 Rangkuman

Berdasarkan hasil tinjauan teori yang telah dilakukan, maka terdapat beberapa hal yang berkaitan dengan penataan ruang dan perencanaan pembangunan daerah, yaitu:

1. Salah satu fungsi rencana tata ruang adalah sebagai pedoman dalam penentuan lokasi investasi yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat sehingga usulan program pembangunan yang diusulkan oleh instansi harus mengacu kepada arahan rencana tata ruang dengan cara menggunakan rencana tata ruang tersebut dalam proses penyusunan usulan program terutama dalam menentukan lokasi kegiatan.
2. Rencana tata ruang merupakan:
 - Produk perencanaan tata ruang yang memberikan arahan pemanfaatan ruang sebagai bagian penting dalam proses pembangunan
 - Keputusan publik yang mengatur alokasi ruang
 - Instrumen koordinasi bagi program-program pembangunan
 - Memiliki daya antisipasi tinggi terhadap perkembangan dan tidak kalah cepat dengan kebutuhan pembangunan serta bersifat realistis.

3. Syarat keberhasilan implementasi rencana tata ruang:
 - Disusun berdasarkan orientasi pasar sehingga memungkinkan setiap aktor pembangunan untuk mengisi ruang yang ada sesuai dengan arahan rencana tata ruang
 - Adanya pembagian kewenangan yang jelas dari masing-masing aktor pembangunan
 - Disusun untuk mengurangi dampak psikologis di masyarakat dan mengakomodasi berbagai kepentingan
 - Mempunyai informasi yang jelas tentang tahap dan waktu pelaksanaan pembangunan yang bersifat realistis operasional
 - Memiliki konsep pembangunan fisik, sosial, dan ekonomi yang pasti
 - Disusun untuk membangun kebersamaan dan memperoleh kesepakatan.
4. Peran rencana tata ruang dalam proses pembangunan
 - Rencana pembangunan
 - Promosi pembangunan
 - Kontrol pembangunan
 - Komitmen, kesepakatan berbagai aktor pembangunan
 - Panduan pembangunan, yang menyangkut lokasi, penggunaan lahan, waktu pelaksanaan, pembagian kewenangan masing-masing aktor pembangunan dan dasar untuk keputusan investasi.
5. Agar rencana tata ruang dapat dimanfaatkan oleh instansi dalam penyusunan usulan program, maka hal-hal yang perlu diperhatikan adalah:
 - Pengetahuan terhadap keberadaan rencana tata ruang

Pengetahuan ini diperlukan karena dengan mengetahui keberadaan rencana tata ruang, minimal instansi telah mendapat gambaran yang jelas tentang rencana tata ruang khususnya yang berkaitan dengan bidang tugasnya.

- Pemahaman terhadap materi rencana tata ruang

Pemahaman terhadap materi rencana tata ruang diperlukan karena dengan memahami materi rencana tata ruang, minimal instansi mengerti dengan arahan pemanfaatan ruang yang diatur dalam rencana tata ruang.

- Perhatian terhadap rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program

Adanya perhatian terhadap rencana tata ruang, diasumsikan bahwa instansi berupaya untuk mensinkronkan usulan rencana program dengan rencana tata ruang.

BAB III

KEBIJAKAN PENATAAN RUANG DAN PENYELENGGARAAN PERENCANAAN PROGRAM PEMBANGUNAN DI KABUPATEN CIAMIS

Pada bab ini akan diuraikan kebijakan penataan ruang di Kabupaten Ciamis dan penyelenggaraan perencanaan pembangunan yang setiap tahun dilakukan. Uraian-uraian tersebut dimaksudkan untuk memberikan gambaran awal mengenai kebijakan penataan ruang yang ada kaitannya dengan penyelenggaraan pengusulan rencana program pembangunan.

Dalam konteks perencanaan daerah, terdapat dua jenis perencanaan yaitu Pola Dasar Pembangunan (Poldas) yang merupakan produk rencana pembangunan daerah untuk jangka panjang, dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagai rencana spasial (ruang) jangka panjang yang merupakan matra (dimensi) spasial dari Pola Dasar Pembangunan. Penjabaran rencana dalam bentuk pembangunan jangka menengahnya dikenal dengan nama Program Pembangunan Daerah (Propeda). Dari Propeda tersebut disusun rencana atau program tahunan daerah yang terdiri dari berbagai program/proyek pembangunan. Dalam penentuan proyek tersebut, dilakukan pula proses penganggarannya yang dikenal dengan istilah Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang). Hasil Rakorbang tersebut adalah nama program dan proyek prioritas beserta lokasi, manfaat, jumlah desa yang memperoleh manfaat tersebut, anggaran biaya untuk kegiatan tersebut dan penanggung jawab kegiatan.

3.1 Kebijakan Penataan Ruang Kabupaten Ciamis

Kabupaten Ciamis merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Barat yang berbatasan langsung dengan Kabupaten Cilacap Provinsi Jawa Tengah sehingga

Kabupaten Ciamis termasuk dalam rangkaian jalur transportasi regional yang menghubungkan Jawa Barat dengan Jawa Tengah. Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Ciamis merupakan salah satu wilayah penunjang simpul Cirebon dengan kegiatan basisnya adalah sebagai pusat-pusat produksi pertanian lahan kering, peternakan, dan pariwisata.

Di tingkat nasional, Kabupaten Ciamis memiliki peran terutama berkaitan dengan kawasan andalan. Dua dari 7 kawasan andalan di Jawa Barat yang ditetapkan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional berada di Kabupaten Ciamis yaitu Kawasan Andalan Pangandaran dan Kawasan Andalan Priangan Timur. Kesemuanya itu menunjukkan bahwa peran dan fungsi Kabupaten Ciamis dalam konstelasi wilayah yang lebih luas baik provinsi maupun nasional, sangat penting karena letaknya yang strategis.

Berdasarkan peranannya tersebut maka Kabupaten Ciamis pada tahun anggaran 1991/1992 telah menyusun Rencana Umum Tata Ruang Daerah (RUTRD) Kabupaten Daerah Tingkat II Ciamis yang kemudian disahkan melalui Peraturan Daerah (Perda) No. 7 Tahun 1993.

3.1.1 Kegiatan Penataan Ruang di Kabupaten Ciamis

Kegiatan penataan ruang di Kabupaten Ciamis diawali dengan penyusunan Rencana Induk Kota Ciamis pada tahun anggaran 1979/1980 yang disusul dengan penyusunan Rencana Induk Kota (RIK) Banjar dan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) Pangandaran pada tahun anggaran 1985/1986. Ketiga rencana tersebut disusun dengan pertimbangan bahwa ketiga kota tersebut memiliki perkembangan kota yang cepat.

Rencana tata ruang dengan skala kabupaten baru disusun kemudian pada tahun anggaran 1991/1992 yaitu Rencana Umum Tata Ruang Daerah (RUTRD) Kabupaten Dati II Ciamis yang disahkan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Dati II Ciamis No. 7 Tahun 1993.

Seiring dengan perkembangan yang terus terjadi dan diberlakukannya Undang-undang No. 24 Tahun 1992, RUTRD tersebut mengalami revisi pada tahun anggaran 1997/1998 dan berubah menjadi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Ciamis yang kemudian ditetapkan berdasarkan Perda Nomor 3 Tahun 1999. Selain RTRW, Kabupaten Ciamis juga memiliki 16 RUTR kecamatan. Kondisi ini masih belum optimal karena dari 34 kecamatan yang ada di Kabupaten Ciamis, hanya 16 kecamatan (47%) yang memiliki rencana tata ruangnya. Masalah keterbatasan dana menjadi salah satu penyebab tidak semua kecamatan memiliki rencana tata ruang. Padahal disadari bahwa rencana tata ruang ini menjadi penting dalam proses pembangunan mengingat setiap kegiatan, baik fisik maupun non fisik, pasti memerlukan ruang agar kegiatan tersebut dapat berlangsung. Rencana tata ruang yang telah disusun di Kabupaten Ciamis dapat dilihat pada Tabel III.1.

Dalam kegiatan penataan ruang, masing-masing daerah memiliki Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD) yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang anggotanya terdiri dari beberapa dinas yang terkait dan bertanggung jawab kepada Bupati. Tim ini berfungsi sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam kegiatan penataan ruang baik dalam perencanaan ruang, pemanfaatan ruang maupun dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

TABEL III.1
DAFTAR RENCANA TATA RUANG YANG TELAH DISUSUN
DI KABUPATEN CIAMIS

NO.	KOTA/KAWASAN/ WILAYAH	JENIS RENCANA	TAHUN PEMBUATAN	NOMOR PERDA	KETERANGAN
1.	Kabupaten Ciamis	RUTRD	1991/1992	7/1993	
2.		RTRW	1997/1998	3/1999	Berlaku s.d thn 2009
3.	Ciamis	RIK	1979/1980	4/1981	
4.		RUTRK	1990/1991	10/1992	
5.		RDTRK	1991/1992	10/1993	
6.		RTRK Kawasan Pusat Pemerintahan	1996/1997		
7.	Banjar	RIK	1985/1986	8/1987	
8.		RTRK	1991/1992	8/1993	
9.		Ev. RIK	1995/1996	4/1998	Berlaku s.d. thn 2005
10.		RTRK Kawasan Pusat Kota	1996/1997		
11.	Purwaharja	RDTRK	1997/1998	11/1999	Berlaku s.d. thn 2009
12.	Pangandaran	RUTRK	1985/1986		
13.		RDTRK	1987/1988		
14.		Ev. RUTRK	1993/1994	6/1998	Berlaku s.d. thn 2005
15.		RDTRK	1995/1996		
16.		RTRK Kawasan Pantai Barat	1996/1997		
17.	Cijulang	RUTRK	1992/1993	9/1993	Berlaku s.d. thn 2011
18.		RDTRK	1993/1994		
19.	Banjarsari	RUTRK	1992/1993	10/1999	Berlaku s.d. thn 2009
20.	Kawali	RUTRK	1993/1994	5/1998	Berlaku s.d. thn 2008
21.	Rancah	RUTRK	1994/1995	8/1999	Berlaku s.d. thn 2009
22.	Panumbangan	RUTRK	1994/1995	5/1999	Berlaku s.d.thn 2005
23.	Cikoneng	RUTRK	1994/1995	4/1999	Berlaku s.d.thn 2005
24.	Panjalu	RUTRK	1995/1996	6/1999	Berlaku s.d. thn 2005
25.	Parigi	RUTRK	1995/1996	7/1998	
26.	Kalipucang	RUTRK	1996/1997	9/1999	Berlaku s.d. thn 2007
27.	Cijeungjing	RUTRK	1997/1998	7/1999	Berlaku s.d. thn 2009
28.	Sindangkasih dan Parunglesang	RTR Kaw. Tertentu	1999/2000	Kpts. Bup	

Sumber: Bapeda Kabupaten Ciamis, 2002

Secara rinci, tugas TKPRD Kabupaten Ciamis yang dibentuk berdasarkan SK Bupati Kepala DT II Ciamis, No. 050.13/SK.257-Huk/1997, tanggal 7 Agustus 1997, tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penataan Ruang (TKPR) Kabupaten Daerah Tingkat II Ciamis, adalah:

1. Merumuskan dan mengkoordinasikan penyusunan kebijaksanaan Bupati Ciamis dalam penataan ruang di Kabupaten Ciamis, dengan memperhatikan kebijaksanaan penataan ruang Tingkat Nasional dan Propinsi
2. Mengkaji dan memberikan saran kepada Bupati Ciamis terhadap permasalahan yang timbul dalam penataan ruang di Tingkat Kabupaten
3. Melaporkan hasil kegiatannya kepada Bupati Ciamis setiap 3 (tiga) bulan sekali.

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas, TKPR dibantu oleh tiga buah Kelompok Kerja (Pokja), yaitu Pokja Kawasan Perkotaan, Pokja Kawasan Perdesaan, dan Pokja Kawasan Tertentu. Sebagai satu tim, Kelompok Kerja tersebut bertugas:

1. Menyiapkan dan melaksanakan kegiatan pemasyarakatan peraturan perundang-undangan Penataan Ruang serta kebijaksanaan dan strategi penataan ruang wilayah Kabupaten DT II Ciamis kepada seluruh instansi otonom dan vertikal tingkat kabupaten DT II Ciamis dan masyarakat luas secara terkoordinasi.
2. Melaporkan kegiatannya kepada TKPR dan menyampaikan usulan permasalahan/kebijaksanaan untuk dibahas dalam Sidang Pleno TKPR tersebut.

Tetapi kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa tim dan pokja ini hanya bekerja pada saat penyusunan rencana tata ruang dan pada saat-saat tertentu dimana ada kegiatan (investasi) yang memanfaatkan ruang dalam jumlah yang cukup luas atau kegiatan tersebut dinilai strategis. Dalam aspek pengendalian pemanfaatan ruang, tim

ini kurang berfungsi dengan baik. Hal ini dapat diketahui dari tidak adanya tindakan pemantauan dan pengawasan pada setiap kegiatan pemanfaatan ruang.

Peran serta masyarakat yang menjadi sorotan terutama setelah era otonomi daerah ini, ditunjukkan pula dalam kegiatan penataan ruang. Dalam proses penyusunan rencana tata ruang, masyarakat berperan aktif dalam pembahasannya sehingga dapat dihasilkan rencana yang disepakati oleh semua pihak. Dalam pemanfaatan ruang, masyarakat telah menggunakan rencana tata ruang dalam proses pengurusan perijinan. Setiap kegiatan pembangunan fisik (terutama yang berkaitan dengan bangunan) yang dilakukan masyarakat, terlebih dahulu dilakukan permohonan ijin penggunaan ruang untuk menjamin bahwa kegiatan tersebut telah sesuai dengan rencana tata ruang yang ada. Saat ini, permohonan perijinan pemanfaatan ruang diajukan ke Dinas Pertanahan dan Tata Ruang sebagai instansi yang berwenang dalam kegiatan penataan ruang.

3.1.2 Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Ciamis

Kabupaten Ciamis mulai menyusun Rencana Umum Tata Ruang Daerah (RUTRD) pada tahun anggaran 1991/1992, yang kemudian disahkan melalui Peraturan Daerah No. 7 Tahun 1993. Berdasarkan RUTRD tersebut, Kabupaten Ciamis dibagi menjadi 3 Sub Wilayah Pengembangan (SWP), yaitu:

1. SWP Ciamis

Meliputi Kecamatan Ciamis (pusat SWP I), Sadananya, Cijeungjing, Cipaku, Rancah, Rajadesa, Kawali (pusat SWP II), Jatinagara, Panawangan, Panjalu, Panumbangan, Cihaurbeuti dan Cikoneng

2. SWP Banjar

Meliputi Kotip Banjar (pusat SWP I), Lakkok, Banjarsari (pusat SWP II), Langkaplancar, Pamarican, Cimaragas, Padaherang, Cisaga, Sukadana, dan Tambaksari.

3. SWP Pangandaran

Meliputi Kecamatan Pangandaran (pusat SWP I), Kalipucang, Parigi, Cijulang (pusat SWP II), Cimerak dan Cigugur.

Sedangkan rencana pengembangan fungsi pusat-pusat kota menurut RUTRD Ciamis dapat dilihat pada Tabel III.2 dan rencana penggunaan lahan dapat dilihat pada Tabel III.3 berikut ini.

TABEL III.2
RENCANA FUNGSI PUSAT-PUSAT KOTA MENURUT
RENCANA UMUM TATA RUANG (RUTRD) KABUPATEN CIAMIS

No.	Kota	Orde	Fungsi Utama
1	Banjar	I	- Perdagangan - Perindustrian - Kota transit - Militer
2	Ciamis	II	- Pemerintahan - Pergudangan - Pelayanan sosial-budaya
3	Pangandaran	II	- Pariwisata - Perdagangan
4	Kawali	III	- Perdagangan - Pelayanan sosial
5	Banjarsari	III	- Perdagangan - Pelayanan sosial
6	Cijulang	III	- Pariwisata - Perdagangan - Pelayanan sosial
7	Panumbangan	IV	Pelayanan sosial-ekonomi
8	Rancah	IV	Pelayanan sosial-ekonomi
9	Kota-kota lainnya	V	Pelayanan sosial-ekonomi

Sumber: RUTRD Ciamis, 1993

TABEL III.3
RENCANA PENGGUNAAN LAHAN MENURUT
RENCANA UMUM TATA RUANG (RUTRD) KABUPATEN CIAMIS

No.	Fungsi Kawasan	Lokasi
A	Kawasan Lindung	
	1. Kawasan hutan lindung	Gunung Sawal, Banjar bagian selatan dan antara Banjarsari-Pamarican
	2. Kawasan resapan air	Tersebar di Ciamis bagian utara dan bagian selatan
	3. Kawasan sempadan sungai	Sepanjang sungai (garis sempadan berbeda-beda tergantung besar kecilnya sungai serta aktivitasnya)
	4. Kawasan sempadan pantai	Sepanjang pantai selatan Kabupaten Ciamis
	5. Kawasan suaka alam, cagar budaya	Suaka alam : Pangandaran (Pananjung) Cagar budaya : Kalipucang bagian selatan
	6. Kawasan bencana alam (longsor)	Banjir: Kecamatan Padaherang, Kalipucang, Pangandaran, Parigi, Cijulang dan Cimerak Longsor: Kecamatan Padaherang, Kalipucang, Rancah
B	Kawasan Budidaya Pertanian	
	1. Kawasan hutan produksi	Sekitar kawasan lindung (resapan air)
	2. Kawasan pertanian tanaman tahunan	Sekitar kawasan resapan air (bagian utara dan tengah) dan sekitar kawasan pantai (bagian selatan)
	3. Kawasan pertanian tanaman pangan lahan kering	Tersebar di wilayah Kabupaten Ciamis
	4. Kawasan pertanian tanaman pangan lahan basah	Tersebar di wilayah Kabupaten Ciamis
	5. Kawasan peternakan	Kawasan lahan kering
	6. Kawasan perikanan	Cikoneng dan Cihaurbeuti
C	Kawasan Budidaya Non Pertanian	
	1. Kawasan permukiman perkotaan	Tersebar di setiap ibukota kecamatan
	2. Kawasan industri	Banjar
	3. Kawasan pertambangan	Banjarsari, Padaherang, Kalipucang dan Parigi
	4. Kawasan pariwisata	Ciamis bagian selatan (wisata pantai), Panjalu, Kawali, Ciamis, Cijeungjing dll.

Sumber: RUTRD Ciamis, 1993

Seiring dengan perkembangan yang terjadi dan diberlakukannya UU No. 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang, maka pada tahun anggaran 1997/1998 dan 1998/1999, RUTRD tersebut mengalami revisi dan menjadi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Ciamis yang disahkan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis No. 3 Tahun 1999. Revisi tersebut dilakukan berdasarkan perkembangan kondisi yang terjadi di lapangan yang telah mengalami banyak

perubahan. Rencana pemanfaatan wilayah Kabupaten Ciamis dapat dilihat pada Tabel III.4 berikut ini. Sedangkan pembagian wilayah pembangunan dapat dilihat pada Gambar 3.1 dan rencana pemanfaatan ruang Kabupaten Ciamis untuk tahun 2009 dapat dilihat pada Gambar 3.2.

TABEL III.4
RENCANA PEMANFAATAN RUANG WILAYAH KABUPATEN CIAMIS

No.	Wilayah Pengembangan	SWP	Pusat SWP	Hinterland	Fungsi
1	Utara Pusat Utama : Ciamis Pusat Pembantu : Kawali	SWP Utara I	Kawali	Kawali Jatinegara Cipaku	- Perkebunan dan hortikultura - Tanaman pangan lahan kering - Kawasan lindung daerah bawahannya dan resapan air - Hutan produksi - Suaka/cagar budaya
		SWP Utara II	Panjalu	Panjalu Panawangan Panumbangan	- Kawasan lindung - Cagar budaya - Hutan produksi - Perkebunan dan hortikultura - Peternakan kecil
		SWP Utara III	Rancah	Rancah Rajadesa Sukadana Tambaksari	- Perkebunan - Hutan produksi - Tanaman pangan lahan kering - Hortikultura - Peternakan kecil dan unggas - Industri kecil
		SWP Utara IV	Cikoneng dan Cijeungjing	Ciamis Cikoneng Cijeungjing Cihaurbeuti Sadananya	- Pengembangan pemerintahan dan pelayanan sosial - Pelayanan pendidikan - Perdagangan dan jasa skala lokal - Tanaman pangan lahan basah - Kawasan lindung dan daerah bawahannya - Perkebunan - Perikanan darat - Pelayanan transportasi darat - Industri kecil
2	Tengah Pusat Utama : Banjar Pusat Pembantu : Banjarsari	SWP Tengah I	Kotip Banjar	Kotip Banjar Pataruman Banjar Langensari Purwaharja Cisaga	- Pengemb. perdagangan dan jasa - Koleksi dan distribusi barang dan jasa - Zona industri - Pertanian tanaman pangan lahan basah
		SWP Tengah II	Banjarsari	Banjarsari Lakbok Padaherang	- Pengembangan pertanian lahan basah - Perikanan darat dan rawa - Koleksi dan distribusi barang dan jasa - Perdagangan - Pertanian tanaman pangan lahan kering - Peternakan besar dan unggas - Pertambangan skala kecil

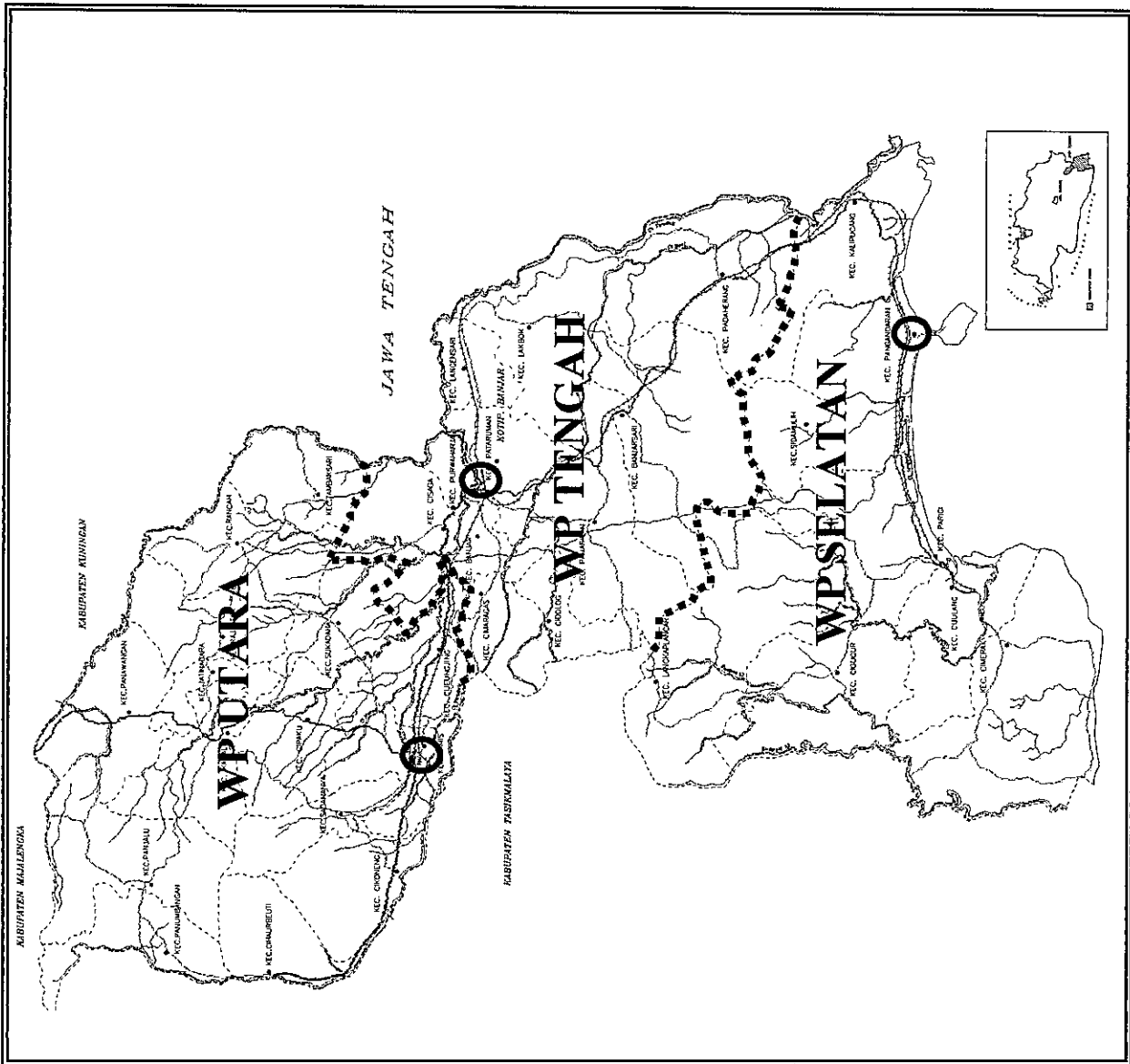
No.	Wilayah Pengembangan	SWP	Pusat SWP	Hinterland	Fungsi
		SWP Tengah III	Pamarican	Pamarican Cimaragas Langkaplancar	- Pengembangan pertanian lahan kering dan basah - Hutan produksi - Pertambangan bahan galian
3	Selatan Pusat Utama : Pangandaran Pusat Pembantu : Cijulang	SWP Selatan I	Pangandaran	Pangandaran Kalipucang	- Pengembangan kawasan pariwisata - Suaka alam dan cagar budaya - Perikanan laut dan darat
		SWP Selatan II	Cijulang	Cijulang Cimerak	- Pengembangan cagar alam - Kawasan pariwisata - Pusat pelayanan transportasi udara - Perkebunan - Pertanian lahan kering - Perikanan darat - Peternakan besar - Pertambangan - Industri kecil
		SWP Selatan III	Parigi	Parigi Cigugur	- Pengembangan kawasan pariwisata - Pertanian lahan kering - Hutan produksi - Perikanan laut dan darat - Peternakan besar - Pemerintahan dan pelayanan sosial - Pelayanan pendidikan - Tanaman pangan lahan basah - Kawasan lindung daerah bawahannya - Pelayanan transportasi darat

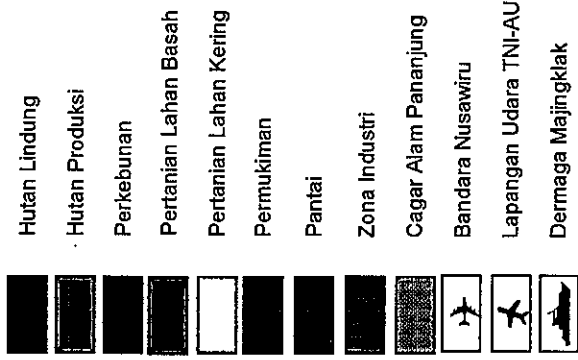



Sumber: RTRW Kabupaten Ciamis, 1999

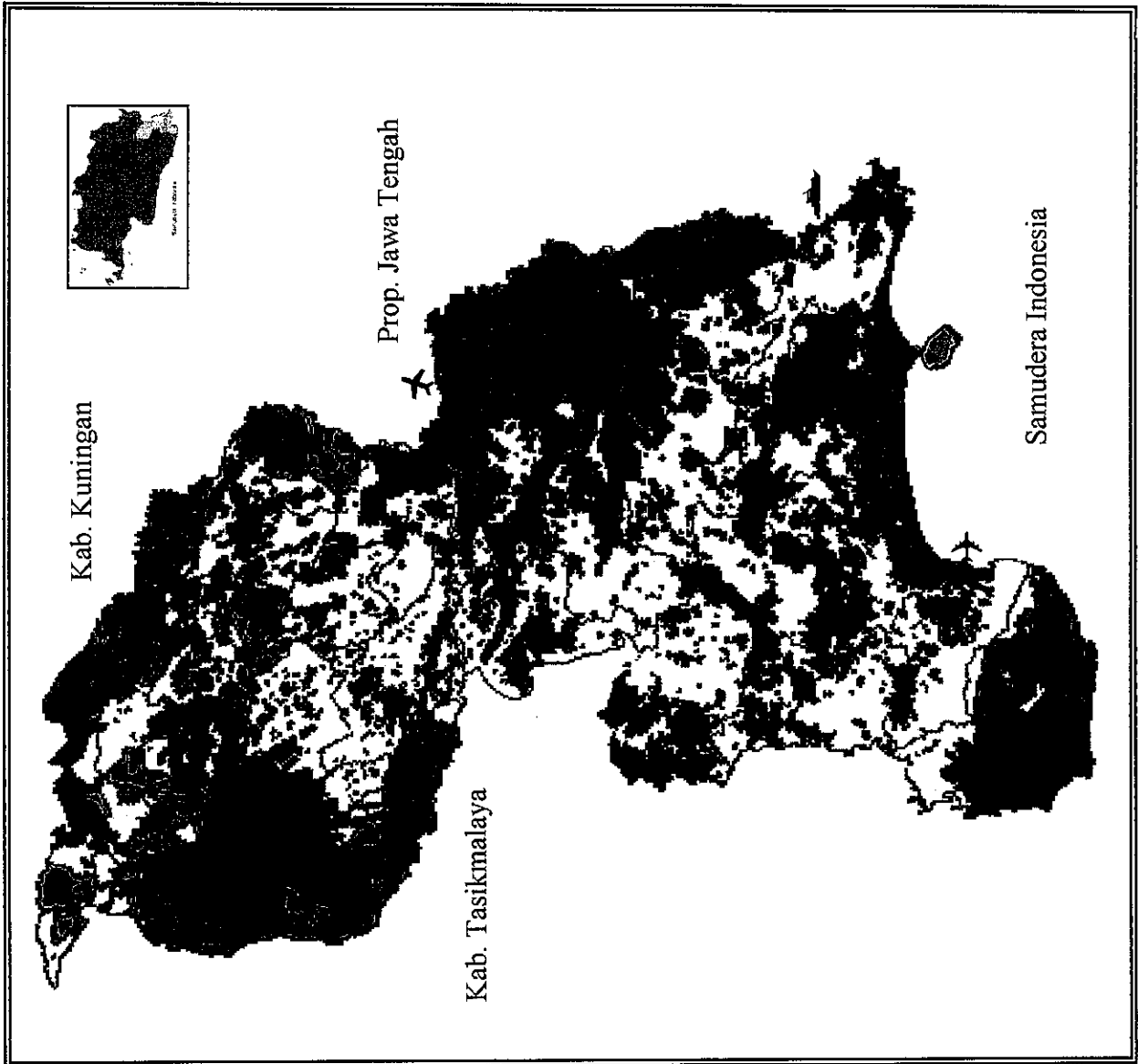
Selain peruntukan fungsi lahan pada tiap-tiap wilayah pembangunan, RTRW Kabupaten Ciamis juga menentukan adanya 14 kawasan tertentu yaitu:

1. Kawasan Sindangkasih, di Kecamatan Cikoneng, dikembangkan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi di Kecamatan Cikoneng.
2. Kawasan Parunglesang, di Kotif Banjar, dikembangkan sebagai pusat perdagangan dan perekonomian di Kotif Banjar.
3. Kawasan Karangkamulyan, di Kecamatan Cijeungjing, dikembangkan sebagai cagar budaya dan pengembangan wisata budaya.

<p>GAMBAR 3.1</p> <p>PETA PEMBAGIAN WILAYAH PEMBANGUNAN (WP)</p>	<p>TESIS</p> <p>Pemanfaatan Rencana Tata Ruang dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan di Kabupaten Ciamis</p>
<p>Legenda :</p> <ul style="list-style-type: none"> Batas Provinsi Batas Kabupaten Batas Kecamatan Jalan Negara/Jalan Arteri Primer Jalan Provinsi/Kolektor Primer Jalan Kabupaten/Lokal Primer Ibukota Kabupaten Ibukota Kecamatan Rel Kereta Api Sungai Batas Wilayah Pembangunan Pusat WP 	<p>Sumber: RTRW Kab. Ciamis, 1999</p> <p>U </p> <p>Skala 0 2 4 6 8 10 km</p>
	<p>Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro 2003</p>



GAMBAR 3.2 PETA RENCANA PEMANFAATAN RUANG DI KABUPATEN CIAMIS TAHUN 2009	
TESIS	
Pemanfaatan Rencana Tata Ruang dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan di Kabupaten Ciamis	
Legenda : 	Sumber : RTRW Kab. Ciamis, 1999 U  Skala  0 2 4 6 8 10 km
	Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro 2003



4. Kawasan Perkantoran Kertasari, di Kecamatan Ciamis, dikembangkan sebagai pusat pemerintahan kabupaten dan menunjang fungsi Kota Ciamis sebagai pusat pemerintahan kabupaten.
5. Kawasan Lingkar Selatan, di Kecamatan Ciamis, diperlukan pengaturan tata ruang sebagai akibat perkembangan permukiman dan kawasan terbangun agar tidak mengurangi fungsi jalan lingkar selatan sebagai jalan arteri primer dan dapat meningkatkan peran kawasan tersebut.
6. Bandar Udara Nusawiru, di Kecamatan Cijulang, yang diarahkan untuk menunjang perkembangan wilayah Kabupaten Ciamis bagian selatan serta menunjang pengembangan wisata Pangandaran.
7. Kawasan Nelayan Bojongsalawe, di Kecamatan Parigi, dikembangkan sebagai pusat kegiatan kenelayanan di Jawa Barat bagian selatan dan bagian timur.
8. Kawasan Wisata Pangandaran, di Kecamatan Pangandaran, sebagai pusat pengembangan wisata berskala nasional dan internasional, diperlukan peningkatan sarana dan prasarana untuk menunjang pengembangan wisata.
9. Zona industri Purwaharja, di Kecamatan Purwaharja, diarahkan untuk pengembangan zona industri.
10. Kawasan Camping Ground Cijeungjing, di Kecamatan Cijeungjing, diarahkan untuk pengembangan kawasan camping ground.
11. Kawasan Konservasi Cileueur, di Kecamatan Ciamis dan Sadananya, diarahkan untuk pengembangan wilayah konservasi sebagai sumber air baku Kota Ciamis.
12. Kawasan Pengembangan Ikan Gurame Sukajadi, di Kecamatan Ciamis, diarahkan untuk pengembangan budidaya ikan gurame.

13. Kawasan Majingklak, di Kecamatan Kalipucang, diarahkan untuk pengembangan kawasan pelabuhan sebagai outlet untuk pengembangan Kabupaten Ciamis selatan dan kepariwisataan di Pangandaran dan sekitarnya dengan tetap memperhatikan aspek lindung hutan Mangrove.
14. Kawasan Pusat Kota Kalipucang, di Kecamatan Kalipucang, dikembangkan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi dan kawasan hinterland pariwisata di Kabupaten Ciamis bagian selatan.

Sebaran lokasi kawasan tertentu tersebut dapat dilihat pada Gambar 3.3. Sedangkan indikasi program pelaksanaan pembangunan yang ada dalam RUTRD maupun RTRW Kabupaten Ciamis dapat dilihat pada Lampiran B.

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Ciamis ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 3 Tahun 1999. Menurut Pasal 59 peraturan daerah tersebut dinyatakan bahwa RTRW berfungsi sebagai matra ruang dari Pola Dasar Pembangunan Daerah Tingkat II untuk penyusunan Rencana Pembangunan Lima Tahun. Selanjutnya dalam Pasal 60 dan 61 disebutkan bahwa RTRW digunakan sebagai pedoman bagi:

1. Perumusan kebijaksanaan pokok pemanfaatan ruang di wilayah Kabupaten Ciamis.
2. Mewujudkan keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan perkembangan antar wilayah di Kabupaten Ciamis dan antar sektor.
3. Penetapan lokasi investasi yang dilaksanakan pemerintah dan atau masyarakat di Kabupaten Ciamis.
4. Penyusunan rencana rinci tata ruang di Kabupaten Ciamis.
5. Pelaksanaan pembangunan dan pemanfaatan ruang bagi kegiatan pembangunan.
6. Penerbitan perijinan lokasi pembangunan.

3.1.3 Kondisi Pemanfaatan Rencana Tata Ruang

Suatu rencana tata ruang akan dimanfaatkan untuk diwujudkan apabila dalam perencanaannya sesuai dan tidak bertentangan dengan kehendak seluruh pemanfaatnya, serta karakteristik dan kondisi wilayah perencanaannya, sehingga dapat digunakan sebagai acuan dalam pemanfaatan ruang bagi para pemanfaatnya. Dilengkapi dengan kesadaran pertimbangan pembiayaan dan waktu, maka dengan kata lain suatu rencana tata ruang harus disusun dalam suatu wawasan yang lengkap dan terpadu serta operasional, yang tentu saja tingkat operasionalnya disesuaikan dengan tingkat hirarki dan fungsi dari rencana tata ruang tersebut.

Rencana tata ruang saat ini masih merupakan 'benda mewah' bagi daerah karena penyusunannya memerlukan biaya yang besar dan waktu yang lama. Rencana tata ruang yang seyogyanya merupakan alat bagi pengelolaan pembangunan, kenyataannya lebih banyak disimpan daripada digunakan sehingga pembuatan rencana tata ruang dinilai tidak efektif. Ketidakefektifan ini disebabkan karena rencananya sendiri yang kurang sesuai serta karena sistem dan lingkungan yang kurang menunjang dalam pemanfaatan rencana tata ruang tersebut.

Setelah rencana tata ruang secara teknis selesai disusun, perjalanan pembangunan masih panjang. Rencana tersebut barulah merupakan satu titik awal yang perlu ditindaklanjuti. Berdasarkan fenomena yang terjadi, dapat dilihat bahwa pemerintah daerah tidak cukup dilengkapi dengan aparat yang mampu dan mengerti serta memahami masalah ketataruangan. Hal ini tentu saja berakibat pada pelaksanaan pembangunan yang cenderung tidak memperhatikan tata ruang sehingga berbagai penyimpangan pemanfaatan ruang sering terjadi. Kesadaran akan tata ruang ini

diperlukan mengingat segala kegiatan sudah dapat dipastikan akan menggunakan ruang dalam keberlangsungan kegiatan.

Selain itu, pekerjaan penyusunan rencana tata ruang sepertinya berakhir pada saat rencana tadi telah di-Perda-kan. Suatu asumsi yang tidak (selalu) benar bahwa suatu daerah yang telah memiliki rencana tata ruang akan dengan sendirinya mampu menggunakannya. Rencana tata ruang harus disusun dengan melibatkan masyarakat dan setelah selesai harus dimasyarakatkan. Hal ini dimaksudkan untuk mengembangkan suatu rasa tanggung jawab bersama, menanamkan suatu persepsi tentang tujuan-tujuan bersama yang ingin dicapai dan dalam usaha mencapai tujuan-tujuan ini dibutuhkan peran serta semua pihak dan segenap lapisan masyarakat.

3.2 Penyelenggaraan Pengusulan Rencana Program Pembangunan di Kabupaten Ciamis

3.2.1 Mekanisme Penyusunan Usulan Program Pembangunan

Penyusunan perencanaan pembangunan di daerah, didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D). dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa mekanisme perencanaan di daerah dilakukan melalui pendekatan perencanaan dari bawah ke atas (*bottom-up planning*) dan pendekatan perencanaan dari atas ke bawah (*top-down planning*). Pendekatan top down berorientasi pada pendekatan sektoral yang tersentralistik, sedangkan pendekatan bottom-up berorientasi pada peran serta komunitas atau masyarakat dalam pembangunan. Pengalaman menunjukkan bahwa pendekatan top down telah menimbulkan berbagai permasalahan di daerah karena kadang-kadang pendekatan

sektoral tidak memperhatikan permasalahan dan potensi yang ada di suatu daerah. Di sisi lain, permasalahan dan kondisi di setiap daerah berbeda satu dengan lainnya karena setiap daerah memiliki kekhasan masing-masing.

Sebagai acuan dalam perencanaan pembangunan, maka Kabupaten Ciamis telah memiliki Pola Dasar (Poldas) Pembangunan yang disahkan melalui Peraturan Daerah Nomor 25 Tahun 2000, Program Pembangunan Daerah (Propeda) yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati Ciamis Nomor 460/Kpts.376-Huk/2000 serta Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Ciamis yang disahkan melalui Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1999. Dokumen kebijakan tersebut dimaksudkan untuk menjadi dasar pertimbangan dalam penjabaran kegiatan pembangunan tahunan daerah.

Mekanisme pengusulan program dan proyek di Kabupaten Ciamis masih mengikuti mekanisme yang ada dalam Permendagri No. 9 Tahun 1982 dimana dilakukan Musbang desa/kelurahan, diskusi UDKP dan Rakorbang tingkat Kabupaten. Setelah diberlakukan undang-undang tentang otonomi daerah, terdapat sedikit perbedaan dalam proses pengusulan proyek terutama dalam peran serta masyarakat. Partisipasi aktif masyarakat ini tidak hanya dalam bentuk keterlibatan dalam pengusulan proyek tetapi juga dalam hal pembiayaan proyek. Pemberlakuan sistem keuangan daerah juga mempengaruhi pada pembiayaan proyek yang akan dilaksanakan. Sistem anggaran yang berupa *block grant* dari pemerintah pusat mengharuskan pemerintah daerah secara bijaksana memanfaatkan dana tersebut untuk keperluan pembangunan.

Beberapa hal yang ditemukan dalam pelaksanaan Musbang desa/kelurahan sampai dengan diskusi UDKP adalah masih banyaknya proyek yang diusulkan pada setiap tahunnya. Usulan proyek yang tidak dilaksanakan tahun yang bersangkutan akan diusulkan kembali pada tahun berikutnya sehingga usulan tersebut cenderung bersifat

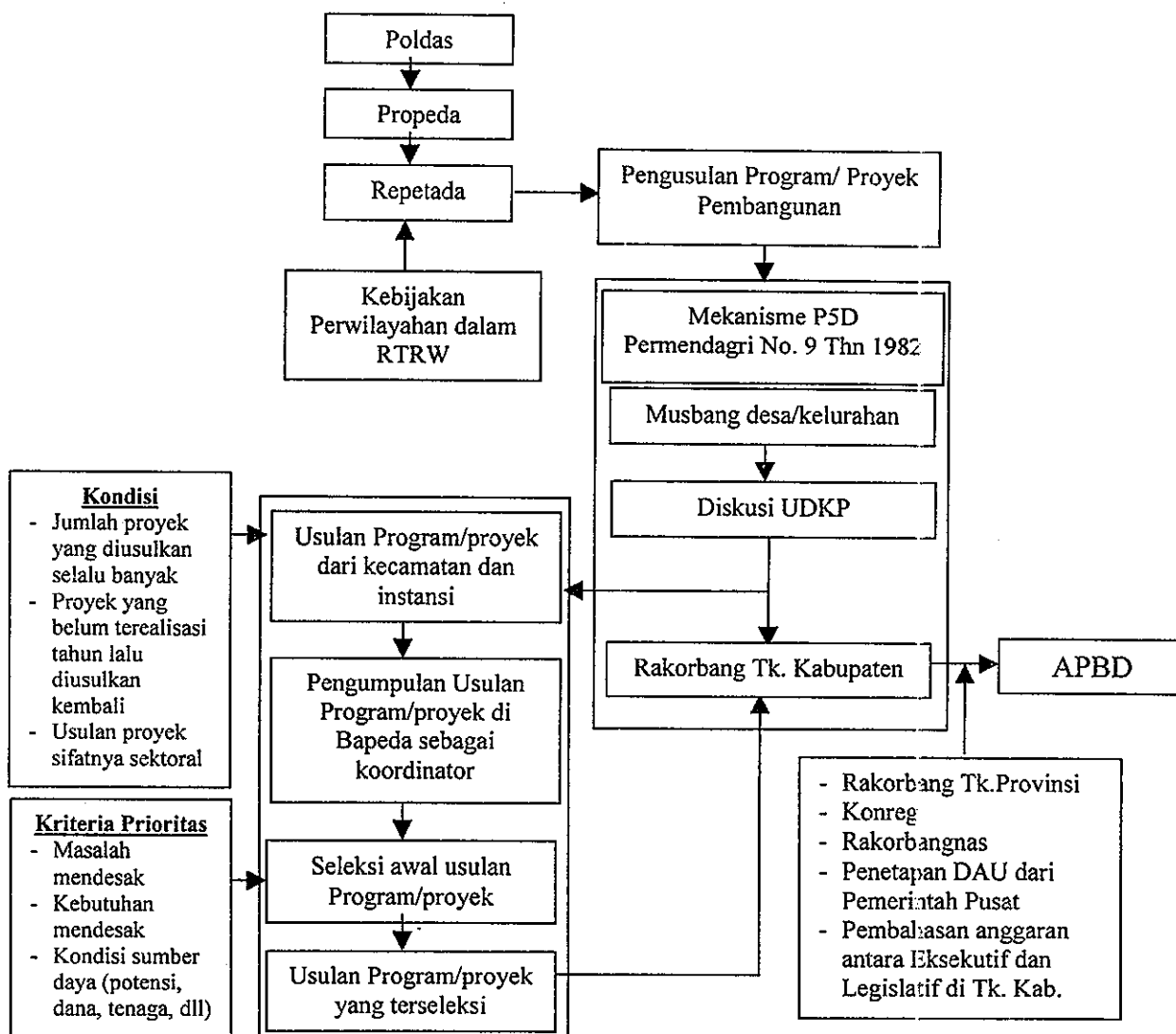
pengulangan. Kondisi ini tentu saja menimbulkan apriori dari masyarakat bahwa usulan yang diajukan tidak ditanggapi dengan baik oleh pengambil keputusan dan masyarakat tetap pesimis bahwa usulannya tidak akan terealisasi.

Bappeda sebagai instansi yang mengkoordinir pengusulan proyek ini juga mengalami kesulitan dalam menyikapi usulan masyarakat yang sangat banyak. Sehingga sebelum usulan tersebut masuk dalam pembahasan Rakorbang tingkat kabupaten, maka dilakukan seleksi terhadap proyek-proyek yang diusulkan. Seleksi ini berdasarkan prioritas yang diusulkan oleh masing-masing instansi dan kecamatan sehingga memudahkan Bappeda untuk mengajukan proyek-proyek yang akan dibahas dalam forum Rakorbang. Dalam Gambar 3.2 diperlihatkan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan (pengusulan proyek) yang terjadi Kabupaten Ciamis.

Untuk mengantisipasi banyaknya jumlah proyek yang diusulkan dan untuk mengurangi kesan pesimistik dari pihak pengusul proyek, maka perlu adanya acuan dalam penyusunan tersebut. Selama ini, Pola Dasar Pembangunan, Propeda dan Repetada telah menjadi acuan dalam menentukan sasaran dan prioritas proyek, tetapi dalam penentuan lokasi proyek tidak mengacu pada program pemanfaatan ruang yang tertuang dalam rencana tata ruang. Rencana tata ruang saat ini hanya diperhatikan dalam kaitan dengan proses perijinan, belum diperhatikan sebagai pertimbangan dalam penentuan lokasi program dan proyek.

Penyusunan dan pengusulan program dan proyek yang sesuai dengan rencana tata ruang bertujuan untuk mewujudkan keterpaduan antara program pembangunan dengan rencana tata ruang yang ada sehingga rencana tata ruang tidak hanya dilihat sebagai aspek prosedural dalam penyelenggaraan pembangunan daerah tetapi juga sebagai kegiatan yang dapat menunjang tercapainya sasaran-sasaran pembangunan.

Oleh karena itu, rencana tata ruang merupakan salah satu kebijaksanaan yang strategis di daerah.



GAMBAR 3.4
MEKANISME PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH
DI KABUPATEN CIAMIS

Sumber: Bapeda Ciampur, 2002

3.2.2 Instansi Penyusun Usulan Program

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D) maka seluruh instansi baik bagian di lingkungan Sekretariat Daerah (Setda), badan, kantor, dinas, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan kecamatan merupakan instansi yang melakukan penyusunan usulan program di daerah. Menurut Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2002 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Instansi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Ciamis, maka instansi yang berada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Ciamis dan tugas pokok yang diembannya adalah seperti terlihat pada Tabel III.5.

TABEL III.5
INSTANSI DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KABUPATEN CIAMIS
DAN TUGAS POKOKNYA

No.	Instansi	Tugas Pokok
I	Sekretariat Daerah	
1.	Asisten Bidang Pemerintahan	
	- Bagian Pemerintahan	Berkaitan dengan bidang tata pemerintahan, pertanahan dan otonomi daerah
	- Bagian Pemerintahan Desa	Berkaitan dengan bidang pemerintahan desa
	- Bagian Hukum	Perumusan dan penyusunan produk hukum, evaluasi dan pengkajian produk hukum, bantuan dan dokumentasi hukum
	- Bagian Hubungan Masyarakat	Pengumpulan dan pengolahan informasi, publikasi dan dokumentasi, hubungan antar lembaga/daerah
	- Bagian Organisasi	Pengolahan data, analisa dan formasi jabatan, kelembagaan dan ketatalaksanaan
2.	Asisten Bidang Sosial, Perekonomian dan Pembangunan	
	- Bagian Kesejahteraan Sosial	Berkaitan dengan bidang sosial, kesehatan&KB, mental spiritual, pendidikan dan kebudayaan, pemberdayaan masyarakat
	- Bagian Perekonomian	Berkaitan dengan sarana perekonomian, sarana produksi, sumber daya alam dan lingkungan hidup
	- Bagian Pengendalian Program	Penyusunan, pengendalian, evaluasi dan pelaporan program
3.	Asisten Bidang Umum	
	- Bagian Umum	Berkaitan dengan tata usaha, rumah tangga, sandi & telekomunikasi, protokol dan perjalanan dinas pimpinan, serta kepegawaian
	- Bagian Keuangan	Bertanggung jawab dalam bidang anggaran, perbendaharaan, pembukuan, verifikasi dan belanja pegawai
	- Bagian Perlengkapan	Analisa kebutuhan, pengadaan dan distribusi barang serta pemeliharaan dan penggunaan aset daerah

No.	Instansi	Tugas Pokok
II		
Badan Daerah		
1.	Badan Pembangunan Daerah	Melaksanakan kewenangan bidang perencanaan daerah, sebagian bidang pengembangan otonomi daerah, sebagian bidang lain, sebagian bidang politik dalam negeri dan administrasi publik.
2.	Badan Pengawasan	Melaksanakan kewenangan sebagian pengembangan otonomi daerah dalam rangka mendukung tugas-tugas Pemda dalam pengawasan bidang pemerintahan, aparatur, perekonomian, pembangunan, pemberdayaan masyarakat serta pendapatan dan kekayaan daerah.
3.	Badan Kepegawaian Daerah	Melaksanakan kewenangan sebagian bidang politik dalam negeri dan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan karier pegawai serta penyelenggaraan manajemen kepegawaian daerah
4.	Badan Pemberdayaan Masyarakat	Perumusan kebijakan teknis pelaksanaan dan pengendalian kegiatan pemberdayaan masyarakat meliputi penguatan kelembagaan masyarakat desa/kelurahan, fasilitasi pemberdayaan masyarakat dan fasilitasi pemberdayaan pemerintahan desa/kelurahan.
5.	Badan Bimas Ketahanan Pangan	Melaksanakan kewenangan sebagian bidang pertanian
III		
Kantor Daerah		
1.	Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat	Melaksanakan kewenangan sebagian bidang politik dalam negeri dan administrasi publik, meliputi kegiatan kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat, ketahanan bangsa, penyelamatan dari bencana, pengembangan demokratisasi, penyusunan program dan fasilitasi organisasi politik/kemasyarakatan, serta pelaksanaan dan koordinasi penanggulangan kerawanan bencana
2.	Kantor Penanaman Modal dan Promosi	Melaksanakan kewenangan bidang penanaman modal dan promosi
3.	Kantor Satuan Polisi Pamong Praja	Pelaksanaan dan pengkoordinasian fasilitasi ketentraman dan ketertiban serta penegakan Peraturan daerah serta pelaksanaan dan pengawalan pejabat/kepala daerah
4.	Kantor Arsip	Penyusunan rencana dan program bidang kearsipan
5.	Kantor Pengendalian Lingkungan Hidup	Melaksanakan kewenangan bidang lingkungan hidup
6.	Kantor Perpustakaan Umum Daerah	Melaksanakan kewenangan bidang perpustakaan
7.	Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil	Perumusan kebijakan teknis pelaksanaan dan pengendalian bidang kependudukan dan catatan sipil serta pelaksanaan fasilitasi administrasi kependudukan dan catatan sipil
8.	Kantor Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	Melaksanakan kewenangan bidang perkoperasian dan usaha kecil menengah
IV		
Dinas Daerah		
1.	Dinas Pertanian	Melaksanakan kewenangan bidang pertanian, peternakan dan sebagian bidang kehutanan dan perkebunan
2.	Dinas Kelautan dan Perikanan	Melaksanakan kewenangan bidang kelautan dan sebagian bidang pertanian
3.	Dinas Kehutanan	Melaksanakan sebagian kewenangan bidang kehutanan dan perkebunan
4.	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	Melaksanakan kewenangan bidang perindustrian dan perdagangan
5.	Dinas Pariwisata dan Kebudayaan	Melaksanakan kewenangan bidang kepariwisataan dan sebagian bidang pendidikan dan kebudayaan
6.	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Melaksanakan kewenangan bidang ketenagakerjaan dan sebagian bidang kependudukan khususnya terkait dengan sektor transmigrasi
7.	Dinas Kesehatan	Melaksanakan kewenangan bidang kesehatan

No.	Instansi	Tugas Pokok
8.	Dinas Pendidikan	Melaksanakan sebagian bidang pendidikan dan kebudayaan serta bidang olahraga
9.	Dinas Pertanahan	Melaksanakan kewenangan bidang pertanahan dan penataan ruang
10.	Dinas Permukiman dan Prasarana Daerah	Melaksanakan sebagian bidang permukiman dan sebagian bidang pekerjaan umum
11.	Dinas Perhubungan	Melaksanakan kewenangan bidang perhubungan
12.	Dinas Informasi dan Data Elektronik	Melaksanakan kewenangan sebagian bidang pengembangan otonomi daerah dan penerangan
13.	Dinas Pendapatan	Melaksanakan kewenangan bidang pengembangan otonomi daerah dan sebagian bidang perimbangan keuangan
14.	Dinas Kebersihan dan Pertamanan	Melaksanakan kewenangan sebagian bidang permukiman, sebagian bidang pekerjaan umum, sebagian bidang pengembangan otonomi daerah dan sebagian bidang lain.
15.	Dinas Pasar	Melaksanakan kewenangan sebagian bidang perindustrian dan perdagangan. Perumusan kebijakan teknis pelaksanaan dan pengelolaan pasar
16.	Dinas Sosial	Melaksanakan kewenangan bidang sosial. Perumusan kebijakan teknis pelaksanaan dan pengendalian kegiatan sosial, meliputi kesejahteraan sosial, rehabilitasi sosial dan bantuan sosial.
17.	Dinas Pertambangan dan Energi	Melaksanakan kewenangan bidang pertambangan dan energi
V	Kecamatan	
1.	34 kecamatan di wilayah administratif Kabupaten Ciamis	Membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerjanya

Sumber: Perda No. 1 Tahun 2002

Berdasarkan tugas pokok instansi tersebut, maka setiap instansi memiliki jenis program/proyek yang setiap tahun diusulkan yang berbeda satu sama lain sehingga setiap sektor pembangunan secara tidak langsung diisi oleh instansi yang sama setiap tahunnya. Sebagai contoh Dinas Perhubungan selalu memberikan usulan program/proyek yang berkaitan dengan Sektor Transportasi, Dinas Pendidikan memberikan usulan pembangunan dan/atau rehabilitasi sekolah dalam Sektor Pendidikan, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) selalu memberikan usulan pada Sektor Aparatur, dan lain-lain. Dengan memperhatikan jenis program yang diusulkan setiap tahun oleh setiap instansi maka diperoleh keterkaitan antara instansi-instansi tersebut dengan ke-20 sektor pembangunan seperti terlihat pada Tabel III.6.

TABEL III.6
KETERKAITAN INSTANSI DENGAN JENIS USULAN RENCANA SEKTORAL

No	Instansi	Sektor Pembangunan																			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
I Sekretariat Daerah																					
1	Bagian Pemerintahan										V									V	
2	Bagian Pemerintahan Desa									V										V	
3	Bagian Hukum																	V			
4	Bagian Hubungan Masyarakat																				V
5	Bagian Organisasi																			V	
6	Bagian Kesejahteraan Sosial												V								
7	Bagian Perekonomian					V		V													
8	Bagian Pengendalian Program									V										V	
9	Bagian Umum																			V	
10	Bagian Keuangan					V														V	
11	Bagian Perlengkapan																			V	
II Badan Daerah																					
1	Badan Pembangunan Daerah									V	V						V				
2	Badan Pengawasan																			V	
3	Badan Kepegawaian Daerah																			V	
4	Badan Pemberdayaan Masyarakat													V							
5	Badan Bimas Ketahanan Pangan	V	V																		
III Kantor Daerah																					
1	Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat																				V
2	Kantor Penanaman Modal dan Promosi																	V			
3	Kantor Satpol PP																			V	V
4	Kantor Arsip																V				
5	Kantor Pengendalian Lingkungan Hidup									V											
6	Kantor Perpustakaan											V									
7	Kantor Kependudukan & Cakil												V								
8	Kantor Koperasi dan UKM	V				V															
IV Dinas Daerah																					
1	Dinas Pertanian		V	V																	
2	Dinas Kelautan dan Perikanan		V																		
3	Dinas Kehutanan		V																		
4	Dinas Perindag	V				V															
5	Dinas Pariwisata & budaya								V			V									
6	Dinas Nakertrans				V					V											
7	Dinas Kesehatan																			V	
8	Dinas Pendidikan																				
9	Dinas Pertanahan											V									
10	Dinas Kimprasda			V			V													V	
11	Dinas Perhubungan						V														
12	Dinas Inf. dan Data Elektronik																				V
13	Dinas Pendapatan					V															
14	Dinas Kebersihan & Pertamanan										V										
15	Dinas Pasar					V				V											
16	Dinas Sosial																				
17	Dinas Pertambangan & Energi							V												V	

Sumber: Hasil Pengolahan, 2003

3.2.3 Jumlah Usulan Program

Sesuai dengan mekanisme yang diusulkan melalui Musyawarah Pembangunan (Musbang) tingkat Desa dan Kelurahan maupun diskusi UDKP tingkat kecamatan sebagai bentuk perencanaan dari bawah, maka pihak Kecamatan mengusulkan sejumlah program dan proyek untuk dibahas lebih lanjut dalam forum Rakorbang. Pada sisi yang lain, seluruh instansi yang berada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Ciamis pun menyusun usulan rencana program dan proyek yang disusun berdasarkan rencana sektoralnya. Sebelum usulan tersebut masuk ke forum Rakorbang untuk dibahas lebih lanjut, terlebih dahulu usulan tersebut dikoordinir oleh Bapeda untuk mensinkronkan antara program dan proyek yang diusulkan oleh Kecamatan dengan yang diusulkan oleh instansi untuk selanjutnya dibuat prioritas program yang akan dibahas dalam Rakorbang tingkat Kabupaten.

Jumlah program dan proyek yang diusulkan masing-masing instansi dan kecamatan setiap tahun berbeda-beda tergantung kebutuhan dan rencana sektoralnya masing-masing. Jumlah usulan terbanyak dari mulai tahun anggaran 1993/1994 sampai dengan tahun anggaran 2002 adalah sebanyak 686 usulan program dan proyek yang terjadi pada tahun anggaran 1997/1998, sedangkan usulan yang tersedikit yaitu sebanyak 188 usulan terjadi pada tahun 2002. sedikitnya usulan pada tahun 2002 karena setiap instansi dan kecamatan diharuskan mengusulkan program yang benar-benar menjadi prioritas. Setiap tahun, dari 20 sektor pembangunan yang diusulkan, sektor transportasi, pendidikan, pertanian dan irigasi merupakan sektor yang usulan programnya selalu banyak. Tabel III.7 berikut ini akan memperlihatkan jumlah program dan proyek yang diusulkan dari seluruh instansi dan kecamatan berdasarkan 20 sektor pembangunan dari tahun anggaran 1993/1994 sampai dengan tahun anggaran 2002.

TABEL III.7
JUMLAH USULAN PROGRAM DAN PROYEK PEMBANGUNAN BERDASARKAN SEKTOR PEMBANGUNAN
DARI TAHUN ANGGARAN 1993/1994 S.D. TAHUN ANGGARAN 2002

No.	Sektor Pembangunan	Tahun Anggaran											
		1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000	2001	2002		
1.	Industri	9	10	7	6	9	9	12	7	45	2		
2.	Pertanian dan kehutanan	43	133	93	60	54	51	85	66	131	21		
3.	Sumber daya air dan irigasi	53	0	90	16	73	37	88	18	211	28		
4.	Tenaga Kerja	8	10	10	12	21	7	7	6	29	3		
5.	Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah, Keuangan daerah dan Koperasi	9	11	26	15	11	25	18	14	39	5		
6.	Transportasi	137	122	155	58	75	59	50	83	153	17		
7.	Pertambangan dan energi	7	8	2	4	5	3	5	2	25	2		
8.	Pariwisata, pos dan telekomunikasi	6	11	28	8	9	18	15	16	26	7		
9.	Pembangunan daerah dan transmigrasi	18	24	52	29	36	16	16	38	141	6		
10.	Lingkungan hidup dan tata ruang	27	33	76	12	51	25	36	46	22	8		
11.	Pendidikan, kebudayaan, kepercayaan terhadap Tuhan YME, Pemuda dan Olahraga	107	84	88	61	49	35	48	13	60	12		
12.	Kependudukan dan Keluarga sejahtera	4	9	21	6	10	8	2	3	12	1		
13.	Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan wanita, anak dan remaja	73	83	203	83	105	86	32	31	54	14		
14.	Perumahan dan Permukiman	27	15	76	33	15	18	13	9	33	6		
15.	Agama	16	17	30	33	13	10	5	9	22	1		
16.	Ilmu pengetahuan dan teknologi	5	7	7	10	6	12	22	6	10	13		
17.	Hukum	7	13	11	12	15	5	7	9	8	4		
18.	Aparatur pemerintah dan Pengawasan	49	58	65	36	79	53	67	52	69	28		
19.	Politik, Penerangan, Komunikasi dan Media masa	13	15	51	18	32	16	22	4	10	8		
20.	Keamanan dan Ketertiban Umum	5	21	14	6	18	5	2	1	8	2		
	Jumlah	623	684	605	518	686	498	552	433	608	188		

Sumber: *Bappeda Ciamis, 2002*

BAB IV

PEMANFAATAN RENCANA TATA RUANG DALAM PENYUSUNAN USULAN PROGRAM PEMBANGUNAN DI KABUPATEN CIAMIS

Pada bab ini akan diuraikan analisis tentang tingkat pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program pembangunan dan faktor-faktor yang mempengaruhi tidak dimanfaatkannya rencana tata ruang dalam penyusunan usulan tersebut sebagai dasar untuk merumuskan umpan balik bagi kemungkinan penyempurnaan pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program pembangunan di Kabupaten Ciamis pada masa yang akan datang.

4.1 Tingkat Pemanfaatan Rencana Tata Ruang Dalam Penyusunan Usulan Program dan Proyek Pembangunan Daerah

Rencana tata ruang memuat tentang kerangka dan prinsip-prinsip untuk memberikan arahan lokasi pembangunan dan infrastruktur. Rencana tata ruang terdiri dari kumpulan tindakan-tindakan untuk menyusun dan mengimplementasikan strategi, rencana, kebijakan dan proyek, dan untuk mengatur lokasi, waktu pelaksanaan dan bentuk pembangunan (Healey, 1997). Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa salah satu fungsi Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten adalah sebagai pedoman bagi penetapan lokasi investasi yang dilaksanakan oleh pemerintah dan atau masyarakat. Oleh karena itu perlu diketahui seberapa jauh rencana tata ruang diacu oleh pelaku pembangunan, khususnya dalam kajian ini adalah instansi pemerintah, dalam proses penyusunan usulan program dan proyek pembangunan.

Penyusunan usulan program dan proyek pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang bertujuan untuk terwujudnya keselarasan antara program pembangunan dengan rencana tata ruang yang ada sehingga rencana tata ruang tidak hanya dilihat sebagai aspek prosedural dalam penyelenggaraan pembangunan daerah, tetapi juga sebagai kegiatan yang dapat menunjang tercapainya sasaran-sasaran pembangunan. Oleh karena itu, rencana tata ruang merupakan salah satu kebijakan yang strategis di daerah. Dalam kajian ini, indikator yang digunakan untuk mengetahui tingkat pemanfaatan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program pembangunan adalah dengan membandingkan lokasi usulan program dengan arahan rencana tata ruang dan mengetahui persepsi dari setiap instansi pengusul program tentang digunakan atau tidaknya rencana tata ruang dalam proses penyusunan usulan program.

4.1.1 Perbandingan Lokasi Usulan Program dengan Lokasi Arahan Rencana Tata Ruang

Ukuran yang digunakan adalah dengan membandingkan jumlah usulan program yang lokasinya sesuai dengan arahan rencana tata ruang. Untuk tahun anggaran 1993/1994 sampai dengan tahun anggaran 1999/2000, sesuai atau tidaknya usulan program/proyek dengan arahan rencana tata ruang ditinjau dari lokasi program/proyek dengan lokasi masing-masing fungsi kawasan yang tertuang dalam Rencana Umum Tata Ruang Daerah (RUTRD) Kabupaten Daerah Tingkat II Ciamis yang telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah (Perda) No. 7 Tahun 1993. Program dan proyek pembangunan tahun anggaran 2000 sampai dengan 2002, sesuai atau tidaknya program/proyek dengan rencana tata ruang ditinjau dari lokasi usulan program/proyek dengan arahan fungsi masing-masing Sub Wilayah Pengembangan (SWP) yang tertuang

dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Ciamis yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 3 Tahun 1999.

Berdasarkan ukuran tersebut, maka diperoleh daftar program/proyek yang telah dikelompokkan berdasarkan masing-masing sektor yang diusulkan setiap instansi yang sesuai dengan rencana tata ruang selama 10 tahun terakhir yaitu mulai tahun anggaran 1993/1994 sampai dengan tahun anggaran 2002. Program/proyek yang diusulkan setiap tahun oleh masing-masing instansi termasuk dalam 20 sektor pembangunan yang akan dibiayai oleh berbagai sumber pendanaan. Rekapitulasi persentase jumlah usulan program/proyek yang sesuai dengan rencana tata ruang pada setiap tahun anggaran dapat dilihat pada Tabel IV.1.

TABEL IV.1
PERSENTASE JUMLAH USULAN, PROGRAM/PROYEK YANG SESUAI DENGAN
RENCANA TATA RUANG WILAYAH TERHADAP KESELURUHAN JUMLAH
USULAN PROGRAM/PROYEK TAHUN ANGGARAN 1993/1994 S.D. 2002

No.	Tahun Anggaran	Jumlah Usulan Program yang sesuai dengan RTRW	Jumlah Usulan	% program yang sesuai dengan RTRW
1.	1993/1994	115	623	18,46
2.	1994/1995	243	684	35,53
3.	1995/1996	187	605	30,91
4.	1996/1997	193	518	37,26
5.	1997/1998	215	686	31,34
6.	1998/1999	121	498	24,30
7.	1999/2000	164	552	29,71
8.	2000	149	433	34,41
9.	2001	279	608	45,88
10.	2002	122	188	64,89
Rata-rata				35,27

Sumber: Hasil Analisis, 2003

Berdasarkan Tabel IV.1 terlihat bahwa secara rata-rata, hanya sebagian kecil (35,27%) program dan proyek yang diusulkan oleh instansi dan kecamatan yang telah sesuai dengan RTRW Kabupaten Ciamis. Persentase program dan proyek yang sesuai dengan RTRW menunjukkan angka yang berfluktuasi dari tahun ke tahun, dengan persentase terbesar terjadi pada tahun 2002 yaitu sebesar 64,89% dan persentase terkecil

pada tahun 1993/1994 yaitu sebesar 18,46%. Walaupun demikian, terlihat bahwa mulai tahun anggaran 1998/1999 sampai dengan 2002 ada kecenderungan bahwa persentase kesesuaian lokasi usulan program ini mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Hal ini terjadi karena rencana tata ruang wilayah mulai direvisi dimana arahan pemanfaatan ruang yang diatur dalam RTRW sedikit lebih rinci dibandingkan dengan RUTRD. Selain itu, indikasi pelaksanaan program yang dicantumkan tidak hanya menyangkut pembangunan prasarana seperti yang terdapat dalam RUTRD (lampiran B). Adanya dominasi Bappeda dalam mengarahkan program dan proyek juga turut mempengaruhi kesesuaian lokasi usulan program dan proyek dengan arahan rencana tata ruang. Bappeda sebagai koordinator dalam penyusunan usulan program dan proyek sebelum akhirnya masuk dalam forum Rakorbang selalu menekankan adanya kebijakan perwilayahan yang harus diperhatikan dalam penyusunan usulan program. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bappeda, pemberian perhatian terhadap RTRW secara khusus dalam penyusunan usulan program memang belum lama dilakukan, terutama sejak diberlakukan Otonomi Daerah usulan program terus diupayakan merupakan kebutuhan yang mendesak dan terutama sesuai dengan arahan fungsi pemanfaatan ruang. Hal ini terkait dengan semakin sedikitnya jumlah alokasi dana untuk pembangunan sejak adanya ketentuan anggaran melalui Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus.

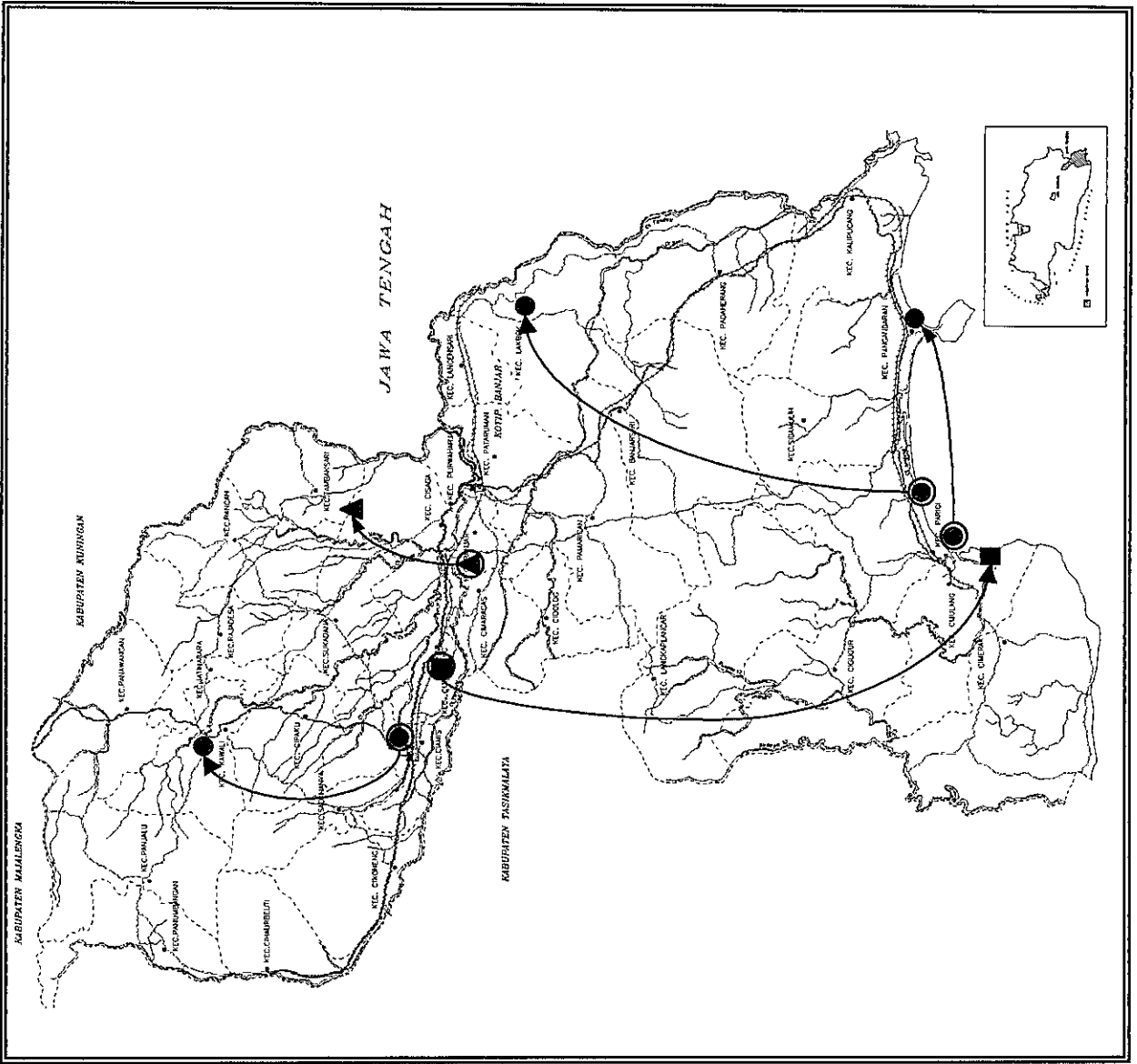
Secara keruangan, beberapa ilustrasi ketidaksesuaian lokasi program pembangunan pada tahun 1995 dengan arahan indikasi program yang terdapat dalam RUTRD dan ketidaksesuaian lokasi program pembangunan pada tahun 2001 dan 2002 dengan lokasi yang diarahkan dalam RTRW Kabupaten Ciamis dapat dilihat pada Gambar 4.1 sampai dengan Gambar 4.3.

Lokasi usulan program pembangunan pada tahun anggaran 1995/1996 sebagian besar (69,09%) tidak sesuai dengan arahan lokasi dalam RUTRD Kabupaten Ciamis. Berdasarkan Gambar 4.1 terlihat beberapa contoh ketidaksesuaian tersebut. Program perbaikan dan pemeliharaan irigasi menurut indikasi program pelaksanaan pembangunan diarahkan antara lain di Kecamatan Ciamis dan Panawangan, tetapi pada kenyataannya diusulkan oleh Dinas Pengairan di Kecamatan Rajadesa dan Cimaragas.

Ketidaksesuaian usulan program pembangunan pada tahun 1995 dengan arahan RUTRD terlihat juga dalam sektor pariwisata. Penataan obyek wisata Cijeungjing dan Panjalu berdasarkan RUTRD dialokasikan untuk periode tahun 1996-2000, sedangkan untuk periode tahun 1993-1995 program pengembangan obyek wisata lebih ditekankan di kawasan wisata yang berada di bagian selatan Kabupaten Ciamis yaitu Kecamatan Kalipucang, Pangandaran, Parigi, Cijulang dan Cimerak. Penataan obyek wisata Cijeungjing dan Panjalu dari segi lokasi memang telah sesuai dengan arahan lokasi pariwisata menurut RUTRD, tetapi waktu pelaksanaan program tersebut yang kemudian menjadi tidak sesuai dengan arahan dalam tahapan pelaksanaan pembangunan menurut RUTRD Kabupaten Ciamis.

Usulan program rehabilitasi jalan Banjar-Pamarican diusulkan oleh Dinas Pekerjaan Umum pada tahun 1995, sementara dalam indikasi program pembangunan tidak ada alokasi untuk program tersebut karena menurut indikasi program dalam RUTRD program rehabilitasi jalan adalah untuk ruas jalan Banjar-Cimaragas bukan untuk ruas jalan Banjar-Pamarican. Begitu pula dengan usulan program peningkatan jalan Dadiharja-Rancah tidak terdapat dalam tahapan pelaksanaan program untuk periode tahun 1993-1995. Menurut indikasi program RUTRD disebutkan bahwa lokasi program peningkatan jalan untuk periode tahun 1993-1995 adalah ruas jalan Pangandaran-Cimerak dan Banjarsari-Langkaplancar.

<p>GAMBAR 4.2</p> <p>KETIDAKSESUAIAN LOKASI USULAN PROGRAM PEMBANGUNAN TAHUN 2001 DENGAN RTRW KAB. CIAMIS</p>																										
<p>TESIS</p>																										
<p>Pemanfaatan Rencana Tata Ruang dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan di Kabupaten Ciamis</p>																										
<p>Legenda :</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20px; text-align: center;">---</td> <td>Batas Kecamatan</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; text-align: center;"> </td> <td>Jalan Negara/Jalan Arteri Primer</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; text-align: center;"> </td> <td>Jalan Propinsi/Kolektor Primer</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; text-align: center;"> </td> <td>Jalan Kabupaten/Lokal Primer</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; text-align: center;">●</td> <td>Ibukota Kecamatan</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; text-align: center;">+++++</td> <td>Rel Kereta Api</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; text-align: center;">~</td> <td>Sungai</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; text-align: center;">●</td> <td>Lokasi usulan program sektor pertanian</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; text-align: center;">●</td> <td>Lokasi program sektor pertanian menurut RTRW</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; text-align: center;">●</td> <td>Lokasi usulan program sektor pariwisata</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; text-align: center;">●</td> <td>Lokasi program sektor pariwisata menurut RTRW</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; text-align: center;">▲</td> <td>Lokasi usulan program sektor pembangunan daerah</td> </tr> <tr> <td style="width: 20px; text-align: center;">▲</td> <td>Lokasi program sektor pembangunan daerah menurut RTRW</td> </tr> </table>	---	Batas Kecamatan		Jalan Negara/Jalan Arteri Primer		Jalan Propinsi/Kolektor Primer		Jalan Kabupaten/Lokal Primer	●	Ibukota Kecamatan	+++++	Rel Kereta Api	~	Sungai	●	Lokasi usulan program sektor pertanian	●	Lokasi program sektor pertanian menurut RTRW	●	Lokasi usulan program sektor pariwisata	●	Lokasi program sektor pariwisata menurut RTRW	▲	Lokasi usulan program sektor pembangunan daerah	▲	Lokasi program sektor pembangunan daerah menurut RTRW
---	Batas Kecamatan																									
	Jalan Negara/Jalan Arteri Primer																									
	Jalan Propinsi/Kolektor Primer																									
	Jalan Kabupaten/Lokal Primer																									
●	Ibukota Kecamatan																									
+++++	Rel Kereta Api																									
~	Sungai																									
●	Lokasi usulan program sektor pertanian																									
●	Lokasi program sektor pertanian menurut RTRW																									
●	Lokasi usulan program sektor pariwisata																									
●	Lokasi program sektor pariwisata menurut RTRW																									
▲	Lokasi usulan program sektor pembangunan daerah																									
▲	Lokasi program sektor pembangunan daerah menurut RTRW																									
<p>Sumber: Hasil Analisis, 2003</p>																										
<p>U </p> <p>Skala </p>																										
<p>Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro 2003</p>																										



Usulan program pembangunan tahun 2001 menunjukkan pula adanya ketidaksesuaian lokasi dengan arahan dalam RTRW Kabupaten Ciamis yang disusun pada tahun 1998. Lokasi program pengembangan ikan gurame dalam sektor pertanian pada tahun 2001 diusulkan di Kecamatan Kawali, sedangkan dalam RTRW Kabupaten Ciamis disebutkan bahwa pengembangan ikan gurame diarahkan di Kawasan Sukajadi Kecamatan Ciamis yang juga merupakan salah satu kawasan tertentu yang penanganannya perlu diprioritaskan. Kondisi yang sama terjadi pula pada program budi daya udang galah di Kecamatan Lakbok, sementara RTRW mengarahkan lokasi pengembangan budi daya udang galah di Kecamatan Parigi.

Berdasarkan RTRW Kabupaten Ciamis, kawasan *Camping Ground* (perkemahan) diarahkan di Kecamatan Cijeungjing yang juga merupakan salah satu kawasan tertentu di Kabupaten Ciamis. Usulan program Dinas Pariwisata menyebutkan bahwa program pengembangan kawasan perkemahan diusulkan di Kecamatan Cijulang. Hal ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara arahan dalam RTRW dengan lokasi program yang diusulkan oleh instansi yang menangani program.

Gambar 4.2 juga memperlihatkan adanya ketidaksesuaian lokasi program pada sektor pembangunan daerah. Salah satu contoh yang diperlihatkan adalah program pembangunan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) sampah di Ciminyak Kecamatan Cisaga oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan, sementara lokasi TPA menurut RTRW diarahkan di Kecamatan Ciamis, Banjar dan Pangandaran. Menurut keterangan dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan tersebut diketahui bahwa pembangunan TPA di ketiga lokasi menurut RTRW sudah tidak dapat lagi menampung timbunan sampah yang setiap hari terus bertambah sementara luas area peruntukan TPA sudah tidak mencukupi lagi. Oleh karena itu, Dinas Kebersihan dan Pertamanan mengusulkan

pembangunan TPA di Kecamatan Cisaga ini yang memang tidak ada peruntukannya menurut RTRW dengan alasan untuk menampung sampah yang terus bertambah yang tidak tertampung di TPA Banjar.

Beberapa ketidaksesuaian lokasi usulan program pembangunan untuk tahun 2002 dengan RTRW Kabupaten Ciamis pada sektor pertanian, industri dan transportasi diperlihatkan pada Gambar 4.3. Usulan program sektor pertanian seperti program pengembangan produksi buah-buahan, pengembangan budi daya udang dan pengembangan sapi potong merupakan beberapa usulan program yang tidak sesuai lokasinya dengan RTRW Kabupaten Ciamis. Program pengembangan produksi buah-buahan menurut RTRW diarahkan antara lain di Kecamatan Panjalu, tetapi Dinas Pertanian mengusulkan program tersebut di Kecamatan Rajadesa dan Tambaksari. Berdasarkan wawancara dengan aparat Dinas Pertanian disebutkan bahwa di Kecamatan Rajadesa dan Tambaksari terdapat potensi produksi rambutan, pisang dan duku, walaupun dalam RTRW kedua kecamatan tersebut tidak diarahkan untuk pengembangan produksi buah-buahan. Kondisi ini tentunya perlu diperhatikan mengingat RTRW seharusnya dapat mengakomodir semua kepentingan di samping salah satu fungsi RTRW yang memberikan peluang investasi kepada masyarakat. Adanya potensi sumber daya alam yang luput dari arahan lokasi dalam RTRW tentunya akan mengurangi salah satu fungsi RTRW sebagai pembuka peluang investasi. Oleh karena itu, identifikasi potensi sumber daya yang akurat sebagai masukan proses analisa rencana tata ruang diperlukan agar rencana tata ruang dapat dijadikan sebagai salah satu acuan dalam melakukan investasi.

Program pengembangan budi daya udang yang menurut RTRW Kabupaten Ciamis diarahkan di Kecamatan Parigi, ternyata diusulkan Dinas Kelautan dan

Perikanan di Kecamatan Lakkok. Begitu pula halnya dengan program pengembangan sapi potong, yang diarahkan di Kecamatan Cimerak, diusulkan oleh Sub Dinas Peternakan di Kecamatan Banjar.

Beberapa usulan program pada sektor industri (terutama industri kecil) juga terjadi perbedaan dalam arahan lokasi kegiatan dengan RTRW. Lokasi program untuk industri kecil berdasarkan RTRW diarahkan di Kecamatan Cikoneng, tetapi pada tahun 2002 lokasi yang diusulkan Dinas Perindustrian dan Perdagangan adalah di Kecamatan Cimaragas dan Jatinagara. Alasan yang dikemukakan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan adalah bahwa di Kecamatan Cimaragas dan Jatinagara terdapat beberapa potensi pengembangan industri kecil diantaranya produksi jamu tradisional/minuman segar di Kecamatan Cimaragas dan produksi emping melinjo di Kecamatan Jatinagara. Potensi ini tidak muncul dan tidak menjadi dominan kedua kecamatan tersebut sehingga tidak menjadi salah satu sektor unggulan dalam RTRW tetapi keberadaan potensi tersebut perlu tetap dikembangkan. Oleh karena itu Dinas Perindustrian dan Perdagangan menilai bahwa arahan RTRW kurang mendetail karena banyak potensi daerah yang belum terungkap salah satunya seperti pada contoh di atas.

Salah satu contoh ketidaksesuaian lokasi program dalam sektor transportasi adalah program peningkatan jalan Cimaragas-Pamarican sementara RTRW Kabupaten Ciamis mengindikasikan program peningkatan jalan ini adalah di ruas jalan Rancah-Tambaksari. Keterangan dari Dinas Permukiman dan Prasarana Daerah menyebutkan bahwa memang Dinas Kimprasda selama ini tidak menggunakan RTRW sebagai acuan pengusulan karena RTRW tidak dimiliki oleh instansi ini. Lebih jauh disebutkan bahwa usulan program selama ini didasarkan pada rencana sektoral yang dibuat oleh Dinas Kimprasda sendiri.

Masih adanya usulan yang tidak sesuai dengan arahan rencana tata ruang menunjukkan bahwa terdapatnya *informal planning* (seperti yang diistilahkan Briassoulis) dalam perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh instansi. Kenyataan bahwa *informal planning* berjalan beriringan atau tergabung dengan *formal planning* memang selalu terjadi, karena terbukti dari tahun ke tahun persentase *informal planning* tersebut selalu ada dan malah justru usulan yang 'informal' tersebut yang dilaksanakan.

Lebih jauh, berdasarkan hasil wawancara di beberapa instansi disebutkan bahwa program/proyek yang berada di luar mekanisme pengusulan program/proyek selalu saja terjadi dalam bentuk alokasi untuk usulan yang berasal dari anggota legislatif atau program dari instansi pemerintah atasnya (dalam hal ini pemerintah pusat dan provinsi) yang tidak dikonsultasikan terlebih dahulu dengan pemerintah daerah. Sering pula proses *bottom-up* ini dikalahkan oleh superioritas rencana sektoral yang bersifat *top-down*, artinya dalam waktu yang sama pemerintah pusat melalui jalur departemen (sektoral) juga menyusun rencana pembangunan sektoral yang terutama nantinya akan dilaksanakan di daerah dengan sumber pendanaan APBN. Perencana daerah sering harus atau bahkan tinggal menunggu rencana yang telah dibuat oleh pusat dan kemudian menyesuaikan perencanaan asli daerahnya dengan rencana yang telah disusun oleh pusat (Indrawati, 1994).

Untuk alasan yang pertama, berdasarkan hasil wawancara dengan Bapeda, diketahui bahwa anggota legislatif mempunyai porsi sebanyak 20% dari jumlah program dan proyek yang diusulkan untuk dapat direalisasikan. Selain itu, banyak keputusan yang lebih atas (dalam susunan organisasi pemerintahan) dari Bapeda mempengaruhi proses penyusunan usulan program maupun penentuan prioritas program yang akan dibahas dalam Rakorbang. Hal ini biasanya sulit diantisipasi, mengingat

kekuatan Bapeda dalam hal ini relatif lemah. Misalnya keputusan pelaksanaan program yang dikeluarkan langsung oleh Bupati dengan alasan tertentu. Sekalipun secara formalitas hal ini dibahas terlebih dahulu dalam forum diskusi resmi, akan tetapi keputusan biasanya sudah dicapai sebelumnya. Kondisi ini selalu tidak dapat dihindarkan dari tahun ke tahun. Hal yang serupa ditemukan juga dari hasil penelitian Tim GTZ yang menyatakan bahwa masih ada campur tangan kepala daerah dalam menentukan prioritas program dan proyek yang akan dilaksanakan yang biasanya tidak memiliki perspektif jangka panjang (Poppe et. al, 2001). Dalton dalam Briassoulis (1997) menyatakan salah satu karakteristik *informal planning* adalah bahwa perencanaan tersebut tidak dilakukan oleh perencana profesional atau mereka yang memiliki latar belakang dalam bidang perencanaan sehingga rencana yang diusulkan tersebut dapat saja dikatakan tidak memiliki perspektif jangka panjang.

Sedangkan untuk alasan kedua yang menyatakan bahwa program yang diusulkan merupakan program pemerintah tingkat atasnya (pusat atau provinsi) yang tidak dikonsultasikan dengan pemerintah daerah, sejak diberlakukannya otonomi daerah, bentuk program tersebut semakin berkurang karena pengelolaan program/proyek telah diserahkan kepada pemerintah daerah masing-masing kecuali program/proyek yang kewenangannya masih berada di tingkat nasional atau provinsi seperti jalan nasional dan jalan provinsi.

Walaupun demikian, usulan program yang telah sesuai dengan mekanisme pun seringkali tidak seluruhnya dapat direalisasikan mengingat adanya keterbatasan sumber daya terutama dalam hal pendanaan. Selain itu, besarnya jumlah dana tiap program/proyek yang diusulkan oleh setiap instansi ataupun kecamatan dapat juga mempengaruhi direalisasikan atau tidaknya usulan tersebut. Tetapi seringkali yang

terjadi, program/proyek yang diusulkan berubah bentuk dan jumlah dana yang diusulkan jumlahnya berkurang karena adanya penyesuaian antara program yang diusulkan dari masyarakat melalui kecamatan dengan program yang diusulkan dinas serta adanya alokasi dana untuk program lain. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapeda selaku koordinator penyusunan program, keterbatasan jumlah dana, terutama di era otonomi ini yang menerapkan sistem Dana Alokasi Umum yang mengharuskan pemerintah daerah mengalokasikan secara proporsional dana yang diterima untuk kegiatan rutin dan pembangunan, menyebabkan banyaknya usulan program yang tidak dapat direalisasikan atau jumlah dana yang dialokasikan tidak sesuai dengan yang diusulkan.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat diketahui bahwa masih terdapat program dan proyek yang belum sesuai dengan lokasi pemanfaatan ruang yang diarahkan dalam rencana tata ruang di wilayah Kabupaten Ciamis. Hal ini tentunya dikhawatirkan akan menimbulkan ketidakkonsistenan dalam pemanfaatan ruang yang ada terutama pengalokasian investasi pembangunan yang berasal dari sektor pemerintah. Secara umum, dalam gambaran kondisi umum yang terdapat dalam dokumen Pola Dasar Pembangunan Kabupaten Ciamis Tahun 2000-2004 juga diakui bahwa beberapa kegiatan dalam pelaksanaannya masih ditemukan adanya kekurangsesuaian dengan ketentuan yang ada dalam RTRW Kabupaten Ciamis. Keadaan tersebut juga akan mempengaruhi fungsi RTRW sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis No. 3 Tahun 1999 tentang RTRW Kabupaten Ciamis, yaitu RTRW sebagai pedoman bagi perumusan kebijakan pokok pemanfaatan ruang, keterpaduan perkembangan antar wilayah dan keserasian antar sektor, penetapan lokasi investasi yang dilakukan pemerintah dan atau masyarakat, penyusunan rencana rinci tata ruang

dan pemanfaatan ruang bagi kegiatan pembangunan. Pengalaman di Taiwan menunjukkan bahwa walaupun secara ekonomi mengalami kesuksesan, tetapi tidak berfungsinya rencana tata ruang yang merupakan pedoman bagi pembangunan menyebabkan kesejahteraan masyarakat dan lingkungan harus dibayar dengan mahal karena polusi udara terjadi dimana-mana dan kebutuhan masyarakat tidak terpenuhi terutama menyangkut infrastruktur. Hal ini terjadi karena Taiwan ketika itu menerapkan titik berat pembangunan pada industrialisasi yang berorientasi ekspor sehingga pembangunan diarahkan sesuai dengan pasar yang terjadi yaitu pemenuhan kebutuhan untuk industrialisasi tersebut. Sementara kebutuhan masyarakat yang telah diatur secara legal dalam *Urban and Regional Planning Law* telah terabaikan dalam pelaksanaannya karena pemerintah lebih berorientasi kepada industrialisasi tersebut (Chou, 1998). Kondisi ini tentunya tidak diharapkan untuk terjadi, terutama jika dikaitkan dengan Visi Kabupaten Ciamis yaitu Mewujudkan masyarakat Kabupaten Ciamis yang sejahtera melalui pengembangan agribisnis dan kepariwisataan yang andal. Oleh karena itu, rencana tata ruang perlu digunakan dalam proses penyusunan rencana pembangunan agar rencana tata ruang tidak terlepas dari sistem pembangunan daerah secara keseluruhan.

4.1.2 Persepsi Instansi Terhadap Penggunaan RTRW sebagai Salah Satu Pertimbangan dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan

Berdasarkan analisis sebelumnya diketahui bahwa masih terdapat usulan rencana yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Hal ini bisa dikaitkan dengan bagaimana proses penyusunan usulan program dan proyek tersebut dalam hal penggunaan rencana tata ruang sebagai salah satu kriterianya. Menurut Perda Kabupaten Ciamis No.3 Tahun 1999 tentang RTRW Kabupaten Ciamis, disebutkan

bahwa rencana tata ruang berfungsi sebagai pedoman dalam penetapan lokasi investasi yang dilaksanakan oleh pemerintah dan atau masyarakat di Kabupaten Ciamis. Investasi pemerintah yang dimaksud disini salah satunya dapat diwujudkan melalui program dan proyek pembangunan yang setiap tahun dilakukan. Oleh karena itu, akan diketahui seberapa besar tingkat pemanfaatan RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan melalui persepsi instansi terhadap penggunaan RTRW sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan usulan program.

Penggunaan RTRW dalam penyusunan usulan rencana program pembangunan diketahui berdasarkan hasil survey primer berupa penyebaran kuesioner pada seluruh instansi yang berada di Kabupaten Ciamis termasuk BUMN/BUMD dan kecamatan-kecamatan. Untuk kebutuhan analisis, dengan memperhatikan tugas pokok dan fungsi serta karakteristik usulan program yang setiap tahun diusulkan oleh masing-masing instansi, maka diperoleh pengelompokan instansi sebagai berikut:

1. Instansi yang berada di lingkungan Sekretariat Daerah, Badan, Kantor, Dinas dan BUMN/BUMD, dikelompokkan menjadi:
 - a. Kelompok instansi yang berkaitan dengan pembangunan fisik, sebanyak 23 instansi, yang terdiri dari:
 - Sekretariat Daerah, sebanyak 2 bagian yaitu Bagian Pemerintahan Desa dan Bagian Perekonomian.
 - Kantor dan Badan Daerah, sebanyak 4 instansi yaitu Bapeda, Badan Bimas Ketahanan Pangan, Kantor Penanaman Modal dan Promosi, dan Kantor Pengendalian Lingkungan Hidup.
 - Dinas Daerah, sebanyak 14 instansi yaitu: Permukiman dan Prasarana Daerah, Pariwisata, Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan,

Kebersihan dan Pertamanan, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Pasar, Kesehatan, Pertanahan, Pendidikan, Perhubungan, Perindustrian, Pertambangan.

- BUMN/BUMD, sebanyak 3 instansi yaitu Perusahaan Listrik Negara (PLN), PT. Telkom dan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

b. Kelompok instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik, sebanyak 21 instansi yang terdiri dari:

- Sekretariat Daerah, sebanyak 9 bagian yaitu Bagian Umum, Hukum, Organisasi, Humas, Keuangan, Perlengkapan, Sosial, Pemerintahan dan Pengendalian Program.
- Kantor dan Badan Daerah, sebanyak 9 instansi yaitu Badan Pengawasan Daerah, Badan Kepegawaian Daerah, Badan Pemberdayaan Masyarakat, Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, Satpol PP, Arsip Daerah, Perpustakaan Daerah, Kependudukan dan Catatan Sipil, dan Kantor Koperasi dan UKM.
- Dinas Daerah, sebanyak 3 instansi yaitu: Dinas Informasi dan Data Elektronik, Sosial dan Pendapatan.

2. Kecamatan-kecamatan yang berada di lingkungan wilayah kerja Kabupaten Ciamis, dikelompokkan menjadi:

- a. Kelompok kecamatan yang telah memiliki RUTRK/RDTRK sebanyak 16 kecamatan, yaitu: Kecamatan Ciamis, Cikoneng, Cijeungjing, Panjalu, Panumbangan, Kawali, Rancah, Banjar, Purwaharja, Patarunaan, Langensari, Banjarsari, Kalipucang, Pangandaran, Parigi, dan Cijulang.

- b. Kelompok kecamatan yang belum memiliki RUTRK/RDTRK sebanyak 18 kecamatan, yaitu: Kecamatan Panawañgan, Rajadesa, Jatinegara, Cihaurbeuti, Sukadana, Cipaku, Tambaksari, Cimaragas, Cidolog, Cisaga, Lakkok, Langkaplancar, Pamarican, Padaherang, Sidamulih, Cigugur, dan Cimerak.

Berdasarkan pengelompokan tersebut, maka persepsi instansi tentang penggunaan RTRW sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan usulan program dapat dilihat pada Tabel IV.2 berikut ini.

TABEL IV.2
PERSEPSI INSTANSI TERHADAP PENGGUNAAN RTRW DALAM
PENYUSUNAN USULAN PROGRAM PEMBANGUNAN

No.	Kelompok Instansi	Penggunaan RTRW		Jumlah
		Menggunakan	Tidak Menggunakan	
I.	Setda/Badan/Kantor/Dinas			
1.	Instansi yang berkaitan dengan pembangunan fisik	7 30,4% 15,9%	16 69,6% 36,4%	23 100,0% 52,3%
2.	Instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik	1 4,8% 2,3%	20 95,2% 45,5%	21 100,0% 47,7%
Jumlah I		8 18,2% 18,2%	36 81,8% 81,8%	44 100,0% 100,0%
II.	Kecamatan			
1.	Kecamatan yang mempunyai RUTRK/RDTRK	2 12,5% 5,9%	14 87,5% 41,2%	16 100,0% 47,1%
2.	Kecamatan yang tidak mempunyai RUTRK/RDTRK	2 11,1% 5,9%	16 88,9% 47,1%	18 100,0% 52,9%
Jumlah II		4 11,8% 11,8%	30 88,2% 88,2%	34 100,0% 100,0%
Jumlah I & II		12 15,4%	66 84,6%	78 100,0%

Sumber: Hasil Analisis, 2003

Keterangan: isian tiap sel

A :	Jumlah
B :	Persentase jumlah jawaban penggunaan RTRW terhadap jumlah tiap sub kelompok instansi
C :	Persentase jumlah jawaban penggunaan RTRW terhadap jumlah tiap kelompok instansi

Berdasarkan Tabel IV.2 tersebut, dapat diketahui bahwa masing-masing karakteristik instansi menunjukkan kondisi yang hampir sama dimana sebagian besar

instansi tidak menggunakan RTRW sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan usulan program. Walaupun demikian, terdapat perbedaan dalam jumlah dan persentase instansi yang menggunakan maupun yang tidak menggunakan RTRW.

Untuk instansi yang berada di lingkungan Sekretariat Daerah (Setda), Badan, Kantor dan Dinas, 36 dari 44 instansi atau sebesar 81,8% tidak menggunakan RTRW. Meskipun demikian, terdapat 8 instansi atau sebesar 18,2% instansi yang menggunakan RTRW. Lebih lanjut ditunjukkan bahwa instansi yang berkaitan dengan pembangunan fisik lebih banyak yang menggunakan RTRW dibandingkan dengan instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik. Hal ini dapat diketahui bahwa 7 dari 23 instansi yang berkaitan dengan pembangunan fisik atau sebesar 30,4% menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program. Sedangkan dalam kelompok instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik, hanya 1 dari 21 instansi atau sebesar 4,8% saja yang menggunakan RTRW sebagai salah satu acuan penyusunan usulan program. Sehingga dapat diketahui disini bahwa untuk kelompok instansi yang berkaitan dengan pembangunan fisik, meskipun sebagian besar (69,6%) tidak menggunakan RTRW tetapi masih terdapat banyak (30,4%) yang menggunakan RTRW sebagai salah satu kriteria penyusunan. Sedangkan untuk kelompok instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik, sebagian besar instansi (95,2%) memang tidak menggunakan RTRW dan hanya 4,8% yang menggunakan RTRW sebagai salah satu kriteria penyusunan usulan program.

Untuk kelompok kecamatan, menunjukkan kondisi yang sama dimana sebagian besar (88,2%) atau 30 dari 34 kecamatan yang ada di Kabupaten Ciamis tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program. Hal ini berlaku juga pada tiap karakteristik kecamatan yang ada dimana baik kecamatan yang mempunyai maupun

yang tidak mempunyai RUTRK menyatakan sebagian besar tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program. Sebanyak 14 dari 16 kecamatan atau sebesar 87,5% kecamatan yang mempunyai RUTRK, tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program. Sementara itu, 16 dari 18 atau sebesar 88,9% kecamatan yang tidak mempunyai RUTRK, tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program. Angka tersebut menunjukkan bahwa kecamatan yang tidak mempunyai RUTRK lebih banyak yang tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan programnya. Selain itu, kecamatan-kecamatan yang mempunyai RUTRK (12,5%) lebih banyak yang menggunakan RTRW daripada kecamatan yang tidak mempunyai RUTRK (11,1%).

Berdasarkan kondisi seperti tersebut di atas, maka terlihat sedikit perbedaan karakteristik antara kelompok instansi dengan kelompok kecamatan dalam hal penggunaan RTRW dalam penyusunan usulan program. Kelompok kecamatan lebih banyak yang tidak menggunakan RTRW daripada kelompok instansi, terlihat dari besaran persentasenya dimana kelompok kecamatan sebesar 88,2%, sementara kelompok instansi sebesar 81,8%. Hal ini berarti pula bahwa kelompok instansi jika dibandingkan dengan kelompok kecamatan, lebih banyak yang menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan programnya, yang ditunjukkan dengan persentase untuk kelompok instansi sebesar 18,2% sedangkan kelompok kecamatan 11,8%. Kondisi ini perlu mendapat perhatian mengingat instansi kecamatan sebagai instansi yang mengelola administrasi kecamatan seharusnya lebih memperhatikan rencana tata ruang karena menyangkut pemanfaatan ruang yang ada di wilayahnya.

Penggunaan RTRW sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan usulan program pembangunan di Kabupaten Ciamis dipengaruhi oleh beberapa alasan. Secara

detail, persentase masing-masing alasan digunakan dan tidak digunakannya RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan dapat dilihat pada Tabel IV.3.

TABEL IV.3
ALASAN RESPONDEN BERKAITAN DENGAN PENGGUNAAN RTRW
DALAM PENYUSUNAN USULAN PROGRAM PEMBANGUNAN

No.	Penggunaan RTRW	Alasan	Jumlah	Persentase
1.	Menggunakan	Adanya arahan bahwa RTRW harus digunakan dalam penyusunan usulan program/proyek	4	33,3
		RTRW membantu penyusunan prioritas program dan proyek	5	41,7
		RTRW memberikan arahan dalam penentuan lokasi kegiatan	3	25
		Jumlah menggunakan	12	100
2.	Tidak Menggunakan	Tidak ada ketentuan bahwa RTRW harus digunakan sebagai salah satu kriteria penyusunan usulan	4	6,0
		RTRW tidak memberikan tahapan pelaksanaan program dan arahan penggunaan lahan yang jelas	12	18,2
		Tidak menerima atau memiliki dokumen RTRW	17	25,8
		RTRW tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini	15	22,7
		Substansi RTRW terlalu umum	18	27,3
Jumlah tidak menggunakan			66	100,0

Sumber: Hasil Analisis, 2003

Alasan-alasan yang mempengaruhi penggunaan RTRW dalam penyusunan usulan program adalah bahwa bagi responden yang menggunakan RTRW (sebanyak 12 responden) menyatakan RTRW membantu dalam menentukan skala prioritas program yang akan diusulkan, RTRW memberikan arahan dalam penentuan lokasi kegiatan dan adanya arahan bahwa RTRW harus digunakan dalam penyusunan usulan program. Alasan yang terbesar (41,7%) yang dinyatakan responden adalah bahwa RTRW membantu dalam penyusunan prioritas program dan proyek walaupun dari segi waktu pelaksanaan yang direncana dalam indikasi program RTRW banyak yang tidak sesuai. Sebagai contoh, penyusunan RUTRK Ciamis yang seharusnya diusulkan pada tahun anggaran 1999/2000-2002, ternyata sampai dengan tahun 2002 belum ada usulan bahkan justru penyusunan RUTRK Cihaurbeuti yang berdasarkan indikasi pelaksanaan program perlu diusulkan mulai tahun 2002 telah diusulkan pada tahun 2000. Walaupun

demikian, tercantumnya usulan tersebut dalam indikasi pelaksanaan program RTRW dapat membantu instansi dalam memberikan prioritas usulan program.

Sedangkan bagi responden yang tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program, alasan yang mempengaruhi adalah bahwa substansi RTRW masih terlalu umum, RTRW sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan yang terjadi, instansi tidak memiliki dokumen RTRW, RTRW tidak memberikan arahan lokasi yang jelas dan tidak adanya ketentuan bahwa RTRW harus digunakan dalam penyusunan usulan program. Alasan yang terbesar yang mempengaruhi penggunaan RTRW ini adalah substansi RTRW masih terlalu umum (27,3%), instansi tidak memiliki dokumen RTRW (25,8%) dan RTRW sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan yang terjadi (22,7%).

Adanya penilaian bahwa RTRW masih terlalu umum ini dapat dikaitkan dengan sifat RTRW yang merupakan rencana jangka panjang (10 tahun) sehingga dalam perencanaan jangka panjang ini sarannya belum dapat disajikan secara kuantitatif, tetapi biasanya hanya dicerminkan dengan sasaran yang kualitatif yaitu berupa kebijakan yang akan ditempuh (Kunarjo, 2002). Selain itu, lebih lanjut berdasarkan hasil wawancara dengan Dinas Pendidikan disebutkan contoh bahwa RTRW tidak memberikan arahan penentuan lokasi untuk pembangunan sekolah dan RTRW hanya menyebutkan jumlah sekolah yang harus dibangun dengan menggunakan standar-standar yang berlaku. Oleh karena itu, selain RTRW perlu juga adanya rencana arahan lokasi yang lebih rinci untuk penentuan lokasi pembangunan sekolah dengan menggunakan standar yang lebih disepakati dengan Dinas Pendidikan dan kebutuhan masyarakat. Seperti halnya Dinas Pendidikan, Kantor Koperasi dan Usaha Kecil Menengah serta Dinas Perindustrian dan Perdagangan mencontohkan arahan lokasi

industri kecil yang hanya ditempatkan di beberapa lokasi saja, padahal lokasi industri kecil ini menyebar di hampir seluruh wilayah Kabupaten Ciamis. Oleh karena itu, jika mengacu pada arahan pemanfaatan ruang yang terdapat dalam RTRW Kabupaten Ciamis maka akan banyak usulan rencana program yang tidak sesuai dengan arahan RTRW Kabupaten Ciamis.

Alasan kedua yang berkaitan dengan tidak digunakannya RTRW adalah tidak dimilikinya RTRW oleh instansi dan kecamatan yang disebabkan adanya perubahan jumlah instansi di Kabupaten Ciamis sejak diberlakukannya Otonomi Daerah dan adanya mutasi atau pengalihan tugas diantara aparatur dimana setiap adanya perubahan dan mutasi pegawai tersebut tidak disertai dengan penyerahan dokumen-dokumen yang terkait dengan bidang tugasnya, demikian pula dengan dokumen RTRW, sehingga instansi yang baru dibentuk atau aparatur yang baru menjalani tugas di instansi tersebut tidak mengetahui lagi adanya RTRW Kabupaten Ciamis di instansinya. Menurut keterangan Bapeda sebagai instansi yang bertanggung jawab dalam penyusunan RTRW, dokumen RTRW setelah selesai disusun langsung disebarakan ke seluruh instansi dan kecamatan di Kabupaten Ciamis sebagai salah satu bentuk awal sosialisasi RTRW di lingkungan pemerintahan. Dengan adanya perubahan-perubahan yang terjadi dalam struktur organisasi di lingkungan pemerintah daerah menyebabkan sosialisasi RTRW perlu dilakukan secara terus menerus agar posisi RTRW dalam proses pembangunan dapat lebih dipahami oleh seluruh aparatur.

Kegagalan dalam pemanfaatan rencana tata ruang ini pun terjadi di beberapa negara dimana diantaranya disebutkan bahwa rencana tata ruang tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan yang terjadi masyarakat (Briassoulis, 1997), adanya perubahan arah pembangunan seperti yang terjadi di Taiwan dimana titik berat

pembangunan berubah menjadi pembangunan berorientasi ekspor yang tentunya telah mengubah penggunaan ruang dan pembangunan yang terjadi tidak mengacu pada rencana tata ruang yang telah disahkan melalui *Urban and Regional Planning Law* (Chou, 1998). Menurut Balbo (1993), salah satu faktor kegagalan rencana tata ruang adalah terlalu lambatnya rencana dalam mengikuti perkembangan yang terjadi sebagai akibat dari jangka waktu perencanaan yang biasanya untuk prediksi jangka menengah sampai dengan jangka panjang. Sedangkan faktor kegagalan lain yang dikemukakan oleh Rakodi (2001) bahwa rencana tata ruang disusun dengan tidak memperhatikan ketersediaan sumber daya maupun implementasinya, tidak fleksibelnya arahan pemanfaatan ruang, rasa memiliki seluruh aktor pembangunan terhadap rencana tata ruang, standar-standar yang diacu dalam penyusunan rencana tidak diterima oleh para aktor pembangunan dan para politisi yang membahas maupun yang mengesahkan rencana tata ruang tersebut memiliki perspektif jangka pendek. Jika dikaitkan dengan kondisi Otonomi Daerah sekarang ini, maka ada alasan lain yang menarik dalam Rakodi (2001) ini bahwa rencana yang diatur tidak memberikan kontribusi yang tinggi terhadap pendapatan daerah. Hal ini menarik karena pada era Otonomi Daerah ini, pemerintah daerah dituntut untuk lebih memberikan kontribusi pendapatan yang salah satunya dapat dilakukan melalui pajak dan retribusi daerah. Walaupun demikian, tidak dipungkiri bahwa kebutuhan masyarakat merupakan hal yang utama karena jika kebutuhan masyarakat dapat dipenuhi maka secara tidak langsung kesejahteraan masyarakat akan meningkat dan kerelaan masyarakat untuk membayar sejumlah biaya atas pemakaian sejumlah fasilitas yang disediakan pemerintah akan semakin besar sehingga secara tidak langsung pula dapat meningkatkan pendapatan daerah.

Walaupun demikian, Friedmann dalam Briassoulis (1997) menyatakan bahwa perencanaan adalah tindakan. Implementasi rencana merupakan bagian integral dari proses perencanaan. Oleh karena itu, pemanfaatan rencana tata ruang merupakan salah satu wujud implementasi rencana dalam proses perencanaan pembangunan secara keseluruhan.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa rata-rata program/proyek pembangunan yang diusulkan tiap tahun sebagian besar (35,27%) telah sesuai dengan arahan lokasi yang terdapat dalam rencana tata ruang. Tetapi sebanyak 66 instansi atau sebesar 64,8% dari seluruh jumlah instansi yang ada di Kabupaten Ciamis menyatakan bahwa RTRW tidak digunakan sebagai salah satu kriteria dalam proses penyusunan usulan program pembangunan dengan alasan terbanyak yaitu bahwa substansi RTRW masih terlalu umum, instansi tidak menerima atau memiliki RTRW Kabupaten Ciamis dan RTRW sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini. Hal ini tentunya tidak sejalan dengan apa yang dikemukakan Kartasmita (1997) bahwa rencana tata ruang harus memiliki daya antisipasi yang tinggi terhadap perkembangan dan tidak kalah cepat dengan kebutuhan pembangunan.

4.2 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Tidak Dimanfaatkannya Rencana Tata Ruang dalam Penyusunan Usulan Program dan Proyek Pembangunan Daerah

Kenyataan yang menunjukkan bahwa ternyata RTRW sebagai salah satu kebijakan pembangunan yang memberikan arahan lokasi pembangunan yang merupakan penjabaran spasial (keruangan) dari Pola Dasar Pembangunan Kabupaten Ciamis, tidak digunakan dalam penyusunan usulan program pembangunan. Hal ini tentunya terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi penggunaan rencana tata

ruang (RTRW) dalam penyusunan usulan program pembangunan yaitu pengetahuan terhadap keberadaan RTRW, pemahaman terhadap substansi/materi RTRW, perhatian instansi terhadap RTRW dalam penyusunan usulan program maupun alasan yang ditunjukkan dari masing-masing faktor tersebut. Selanjutnya, analisis faktor-faktor yang mempengaruhi ini merupakan kajian terhadap 66 responden yang tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan.

4.2.1 Pengetahuan Instansi Terhadap Keberadaan RTRW Kabupaten Ciamis

Salah satu faktor yang mempengaruhi penggunaan RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan adalah bahwa instansi mengetahui keberadaan RTRW Kabupaten Ciamis. Dengan mengetahui keberadaan RTRW minimal instansi telah mendapat gambaran yang jelas tentang rencana tata ruang khususnya yang berkaitan dengan bidang tugasnya. Tabel IV.4 akan memperlihatkan persepsi instansi berkaitan dengan pengetahuan terhadap keberadaan RTRW Kabupaten Ciamis.

Berdasarkan Tabel IV.4 dapat diketahui bahwa sebagian besar instansi (90,9%) mengetahui adanya RTRW Kabupaten Ciamis yang ditetapkan melalui Perda No. 3 Tahun 1999. Sedangkan sebesar 9,1% dari seluruh instansi yang tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program, menyatakan tidak mengetahui adanya RTRW Kabupaten Ciamis tersebut. Perbandingan antara kelompok instansi setda/badan/kantor/dinas dengan kelompok kecamatan menunjukkan bahwa responden yang berasal dari kecamatan lebih banyak yang mengetahui RTRW Kabupaten Ciamis daripada responden yang berasal dari instansi. Hal ini ditunjukkan dengan besarnya persentase dimana kelompok kecamatan seluruhnya mengetahui RTRW sementara kelompok instansi 83,3% yang menyatakan mengetahui RTRW. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa aparaturnya kecamatan diketahui bahwa kondisi ini terjadi

karena kecamatan selaku instansi yang mengelola wilayah secara langsung dituntut untuk mengetahui rencana pemanfaatan ruang yang ada di wilayahnya sehingga dapat memudahkan bila ada investor yang akan menanamkan modalnya di wilayah yang menjadi urusannya.

TABEL IV.4
TINGKAT PENGETAHUAN INSTANSI TERHADAP
KEBERADAAN RTRW KABUPATEN CIAMIS

No.	Kelompok Instansi	Pengetahuan thd keberadaan RTRW		Jumlah
		Mengetahui	Tidak Mengetahui	
I.	Setda/Badan/Kantor/Dinas			
1.	Instansi yang berkaitan dengan pembangunan fisik	14 87,5% 38,5%	2 12,5% 5,6%	16 100,0% 44,4%
2.	Instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik	16 80,0% 44,4%	4 20,0% 11,1%	20 100,0% 55,6%
Jumlah I		30 83,3% 83,3%	6 16,7% 13,6%	36 100,0% 100,0%
II.	Kecamatan			
1.	Kecamatan yang mempunyai RUTRK/RDTRK	14 100,0% 46,7%	0 0,0% 0,0%	14 100,0% 46,7%
2.	Kecamatan yang tidak mempunyai RUTRK/RDTRK	16 100,0% 53,3%	0 0,0% 0,0%	16 100,0% 53,3%
Jumlah II		30 100,0% 100,0%	0 0,0% 0,0%	30 100,0% 100,0%
Jumlah I & II		60 90,9%	6 9,1%	66 100,0%

Sumber: Hasil Analisis, 2003

Keterangan: isian tiap sel

A :	Jumlah
B :	Persentase jumlah jawaban pengetahuan akan keberadaan RTRW terhadap jumlah tiap sub kelompok instansi
C :	Persentase jumlah jawaban pengetahuan akan keberadaan RTRW terhadap jumlah tiap kelompok instansi

Dalam setiap kelompok instansi menunjukkan kondisi bahwa sebagian besar instansi menyatakan mengetahui adanya RTRW Kabupaten Ciamis yang ditetapkan melalui Perda No. 3 Tahun 1999. Dalam kelompok instansi di lingkungan Setda, Badan, Kantor, Dinas dan BUMN/BUMD diketahui bahwa sebanyak 30 dari 36 instansi yang menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program atau sebesar 83,3%

menyatakan mengetahui keberadaan RTRW Kabupaten Ciamis. Sedangkan 16,7% dari kelompok instansi ini menyatakan tidak mengetahui adanya RTRW. Kelompok instansi yang terbanyak mengetahui adanya RTRW adalah justru instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik dengan persentase sebesar 47,7%. Sedangkan kelompok instansi yang tidak mengetahui adanya RTRW yang paling sedikit adalah kelompok instansi yang berkaitan dengan pembangunan fisik yaitu sebesar 8,7%.

Selanjutnya ditunjukkan bahwa sebanyak 14 dari 16 instansi atau sebesar 87,5% dari instansi yang berkaitan dengan pembangunan fisik menyatakan mengetahui adanya RTRW. Persentase ini lebih besar jika dibandingkan dengan kondisi serupa pada kelompok instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik dimana sebanyak 16 dari 20 instansi atau sebesar 80% yang menyatakan mengetahui RTRW. Sehingga otomatis bahwa kelompok instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik memiliki persentase yang lebih besar (11,1%) daripada kelompok instansi yang berkaitan dengan pembangunan fisik (5,6%) dalam hal ketidaktahuan terhadap adanya RTRW.

Dalam kaitan dengan pengetahuan tentang adanya RTRW ini, seluruh kecamatan yang ada di Kabupaten Ciamis menyatakan mengetahui adanya RTRW tersebut, baik kecamatan yang memiliki maupun yang belum memiliki RUTRK. Hal ini ditunjukkan dengan jawaban responden dari masing-masing kecamatan yang tidak satupun menjawab tidak tahu tentang adanya RTRW Kabupaten Ciamis. Kondisi ini menunjukkan bahwa instansi kecamatan telah memiliki gambaran rencana pemanfaatan ruang yang berada di wilayahnya.

Berdasarkan karakteristik kedua kelompok instansi tersebut maka diketahui bahwa instansi yang berada di lingkungan Setda, Badan, Kantor, Dinas dan

BUMN/BUMD masih terdapat instansi yang belum mengetahui adanya RTRW Kabupaten Ciamis, terutama dari kelompok instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik. Sementara dari kelompok kecamatan, tidak ada satupun responden yang berasal dari kecamatan yang menyatakan tidak mengetahui adanya RTRW Kabupaten Ciamis. Masih adanya instansi yang tidak mengetahui adanya RTRW menunjukkan bahwa belum meratanya sosialisasi RTRW kepada seluruh instansi.

Dari 72 responden (92,3%) yang mengetahui adanya RTRW Kabupaten Ciamis menyatakan bahwa mereka mengetahui RTRW tersebut melalui sosialisasi yang dilakukan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Ciamis. Lebih lanjut responden menyatakan bahwa bentuk sosialisasi ini dilakukan melalui penyampaian oleh Bapak Bupati atau Kepala Bapeda dalam forum-forum yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang. Tabel IV.5 memperlihatkan alasan responden dari masing-masing instansi yang mewakilinya yang berkaitan dengan pengetahuannya terhadap keberadaan RTRW.

TABEL IV.5
ALASAN RESPONDEN BERKAITAN DENGAN PENGETAHUAN
TERHADAP KEBERADAAN RTRW KABUPATEN CIAMIS

No.	Pengetahuan thd keberadaan RTRW	Alasan	Jumlah	Persentase
1.	Mengetahui	Sosialisasi	30	50,0
		Memiliki dokumen RTRW	1	1,7
		Terlibat pembahasan konsep RTRW	8	13,3
		Bidang pekerjaan berkaitan dengan RTRW	6	10,0
		Mengetahui dari pimpinan/rekan kerja	7	11,7
		Mencari tahu sendiri ke Bapeda	2	3,3
		Mengetahui dari buku Perda	5	8,3
		Pernah bekerja di Bapeda	1	1,7
Jumlah mengetahui			60	100,0
2.	Tidak Mengetahui	Tidak pernah ada sosialisasi	3	50,0
		Tidak memiliki dokumen RTRW	1	16,7
		Tidak memiliki kepentingan dengan RTRW	2	33,3
Jumlah tidak mengetahui			6	100,0

Sumber: Hasil Analisis, 2003

Berdasarkan Tabel IV.5 tersebut diketahui bahwa adanya sosialisasi dan keterlibatan responden pada pembahasan RTRW merupakan 2 (dua) alasan terbesar

responden mengetahui keberadaan RTRW dimana masing-masing besarnya adalah 50% dan 13,3% dari jumlah responden yang mengetahui keberadaan RTRW. Sedangkan setengah dari jumlah responden (3 dari 6 instansi) yang tidak mengetahui adanya RTRW memberikan alasan bahwa mereka tidak mengetahui adanya RTRW karena tidak pernah ada sosialisasi tentang RTRW. Sedangkan alasan lainnya adalah karena instansi tempat responden bekerja, tidak memiliki kepentingan dengan RTRW (33,3%) dan tidak memiliki dokumen RTRW (16,7%).

Terjadi adanya kontradiksi alasan bahwa responden yang menyatakan mengetahui adanya RTRW diperoleh melalui sosialisasi RTRW, sedangkan bagi responden yang tidak mengetahui adanya RTRW justru menyatakan bahwa tidak pernah dilakukan sosialisasi mengenai RTRW. Kondisi ini memberikan gambaran bahwa sosialisasi yang telah dilakukan tidak menyebar dan merata ke seluruh instansi dan ke seluruh aparatur karena masih ada instansi yang belum mengetahui adanya RTRW Kabupaten Ciamis walaupun telah disahkan melalui Perda pada tahun 1999. Sosialisasi secara formal dari Tim Koordinator Penataan Ruang (TKPR) sebagai tim yang bertanggung jawab untuk sosialisasi memang tidak pernah dilakukan, tetapi materi RTRW disampaikan dalam berbagai forum yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang.

4.2.2 Pemahaman Instansi Terhadap Materi RTRW Kabupaten Ciamis

Salah satu ciri rencana tata ruang yang baik adalah *user friendly*, yang berarti bahwa rencana tata ruang dapat dipahami oleh para calon penggunanya. Oleh karena itu, selain faktor pengetahuan terhadap adanya RTRW, pemahaman terhadap materi RTRW menjadi kebutuhan yang tidak kalah pentingnya. Berikut ini akan dilakukan analisis terhadap besarnya tingkat pemahaman responden terhadap isi materi RTRW.

TABEL IV.6
PERSEPSI INSTANSI TERHADAP PEMAHAMAN MATERI
RTRW KABUPATEN CIAMIS

No.	Kelompok Instansi	Pemahaman terhadap materi RTRW		Jumlah
		Mengerti	Tidak Mengerti	
I. Setda/Badan/Kantor/Dinas				
1.	Instansi yang berkaitan dengan pembangunan fisik	3 21,4% 10,0%	11 78,6% 36,7%	14 100,0% 46,7%
2.	Instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik	2 12,5% 6,7%	13 87,5% 46,3%	16 100,0% 53,3%
Jumlah I		5 16,7% 16,7%	25 83,3% 83,3%	30 100,0% 100,0%
II. Kecamatan				
1.	Kecamatan yang mempunyai RUTRK/RDTRK	7 50,0% 23,3%	7 50,0% 23,3%	14 100,0% 46,7%
2.	Kecamatan yang tidak mempunyai RUTRK/RDTRK	2 12,5% 6,7%	14 87,5% 46,7%	16 100,0% 53,3%
Jumlah II		9 30,0% 30,0%	21 70,0% 70,0%	30 100,0% 100,0%
Jumlah I & II		14 23,3% 23,3%	46 76,7% 76,7%	60 100,0% 100,0%

Sumber: Hasil Analisis, 2003

Keterangan: isian tiap sel

A :	Jumlah
B :	Persentase jumlah jawaban pemahaman terhadap materi RTRW terhadap jumlah tiap sub kelompok instansi
C :	Persentase jumlah jawaban pemahaman terhadap materi RTRW terhadap jumlah tiap kelompok instansi

Berdasarkan Tabel IV.6 tersebut, dari 60 responden yang mengetahui adanya RTRW Kabupaten Ciamis, sebanyak 46 responden atau 76,7% menyatakan tidak mengerti dengan isi materi dalam RTRW. Kelompok instansi yang berasal dari lingkungan Setda, Badan, Kantor, Dinas dan BUMN/BUMD juga memperlihatkan kondisi bahwa 83,3% atau sebanyak 25 dari 30 instansi yang berada dalam kelompok ini menyatakan tidak mengerti dengan materi RTRW. Instansi-instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik lebih banyak yang tidak mengerti dengan materi RTRW dibandingkan dengan instansi yang berkaitan dengan pembangunan fisik. Hal ini berarti pula bahwa RTRW lebih banyak dimengerti oleh instansi yang berkaitan

dengan pembangunan fisik, ditunjukkan dengan persentase 21,4% dari instansi yang berkaitan dengan pembangunan fisik yang lebih besar dibandingkan dengan jawaban dari instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik yaitu sebesar 12,5%.

Untuk responden yang berasal dari kelompok kecamatan, sebagian besar (70%) menyatakan tidak mengerti dengan materi RTRW, tetapi sebesar 30% mengerti RTRW. Pemahaman terhadap materi RTRW bagi responden yang berasal dari kecamatan yang memiliki RUTRK menunjukkan angka yang sebanding dimana sebanyak 7 dari 14 atau sebesar 50% menyatakan mengerti materi RTRW dan 50% pula yang menyatakan tidak mengerti RTRW. Berbeda halnya dengan responden yang berasal dari kecamatan yang tidak memiliki RUTRK, dimana sebagian besar (87,5%) menyatakan tidak mengerti dengan materi RTRW.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa secara umum RTRW tidak banyak dimengerti oleh responden yang berasal dari instansi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Ciamis dan kecamatan-kecamatan, terbukti dengan masih banyaknya (76,7%) responden yang tidak mengerti terhadap materi RTRW. Responden yang berasal dari instansi Setda, Badan, Kantor dan Dinas lebih banyak yang tidak mengerti dengan RTRW daripada responden yang berasal dari kecamatan-kecamatan. Hal ini diperlihatkan dengan persentase responden yang tidak mengerti RTRW dari masing-masing kelompok instansi, dimana untuk responden dari kelompok setda, badan, kantor, dinas dan BUMN/BUMD sebesar 83,3% dan untuk responden yang berasal dari kelompok kecamatan sebesar 70%.

Jika pengetahuan responden terhadap adanya RTRW dikaitkan dengan pemahaman responden terhadap materi dalam RTRW maka akan terlihat seperti pada Tabel IV.7.

TABEL IV.7
KETERKAITAN PENGETAHUAN RESPONDEN TERHADAP ADANYA
RTRW DENGAN PEMAHAMAN TERHADAP MATERI RTRW

		Pemahaman terhadap RTRW				Total	
		Mengerti RTRW		Tidak Mengerti RTRW			
		Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Pengetahuan thd adanya RTRW	Mengetahui	14	21,2	46	69,7	60	90,9
	Tidak Mengetahui	0	0,0	6	9,1	6	9,1
Jumlah		14	21,2	52	78,8	66	100,0

Sumber: Hasil Analisis, 2003

Berdasarkan Tabel IV.7 tersebut diketahui bahwa sebanyak 46 atau sebesar 69,7% dari seluruh total responden yang tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan menyatakan mengetahui adanya RTRW Kabupaten Ciamis tetapi tidak mengerti isi materi yang diuraikan dalam RTRW tersebut. Jumlah responden yang mengetahui dan mengerti isi materi RTRW sebanyak 14 atau sebesar 21,2%. Sedangkan yang tidak mengetahui dan tidak mengerti RTRW hanya sebagian kecil saja yaitu sebanyak 6 responden atau sebesar 9,1%. Faktor-faktor yang mempengaruhi pemahaman responden terhadap isi materi RTRW seperti terlihat pada Tabel IV.8 berikut ini.

TABEL IV.8
ALASAN RESPONDEN BERKAITAN DENGAN PEMAHAMAN
ISI MATERI RTRW KABUPATEN CIAMIS

No.	Pemahaman terhadap isi materi RTRW	Alasan	Jumlah	Persentase
1.	Mengerti	RTRW informatif	4	28,6
		Uraian RTRW disertai dengan peta	5	35,7
		Substansi RTRW cukup jelas	3	21,4
		RTRW bersifat komprehensif	2	14,3
Jumlah mengetahui			14	100,0
2.	Tidak Mengerti	RTRW tidak informatif	9	19,6
		Penjelasan RTRW kurang	10	21,7
		Substansi RTRW terlalu umum	27	58,7
Jumlah tidak mengerti			46	100,0

Sumber: Hasil Analisis, 2003

Alasan bahwa uraian RTRW disertai dengan peta merupakan alasan terbanyak (35,7%) bagi responden yang memahami isi materi RTRW. Sedangkan alasan lain yang dipilih adalah bahwa RTRW dinilai cukup informatif, substansi RTRW cukup jelas dan RTRW bersifat komprehensif.

Berdasarkan 3 alasan yang dipilih responden yang tidak mengerti dengan materi RTRW, maka alasan bahwa substansi RTRW terlalu umum merupakan alasan yang paling banyak dipilih (58,7%) dibandingkan dengan alasan bahwa penjelasan RTRW kurang (21,7%) dan RTRW tidak informatif (19,6%).

RTRW Kabupaten Ciamis yang merupakan rencana yang bersifat jangka panjang (berjangka waktu 10 tahun) dan merupakan matra ruang dari Pola Dasar Pembangunan Kabupaten Ciamis menyebabkan RTRW berisi strategi pemanfaatan ruang yang masih bersifat umum (skala peta 1:100.000). Rencana tata ruang yang mengatur pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budidaya, kawasan perkotaan serta perdesaan memiliki unit analisis sampai tingkat kecamatan sehingga untuk penjabaran lebih lanjut diperlukan adanya rencana yang lebih detail dari RTRW dengan skala perencanaan yang lebih besar. Walaupun demikian, arahan dalam RTRW sebenarnya tetap dapat diacu karena RTRW memberikan arahan pemanfaatan ruang berdasarkan hasil analisis yang komprehensif terhadap berbagai sektor pembangunan.

4.2.3 Perhatian Instansi Terhadap RTRW Kabupaten Ciamis

Faktor lain yang mempengaruhi penggunaan RTRW sebagai salah satu pertimbangan dalam penyusunan usulan program adalah perhatian instansi terhadap RTRW dalam menyusun dan mengusulkan program dan proyek. Dengan

memperhatikan RTRW diasumsikan bahwa instansi berupaya untuk mensinkronkan usulan rencana program dengan rencana tata ruang.

TABEL IV.9
PERHATIAN INSTANSI TERHADAP RTRW DALAM PENYUSUNAN
USULAN PROGRAM PEMBANGUNAN

No.	Kelompok Instansi	Persentase perhatian instansi terhadap RTRW dalam penyusunan usulan program		Jumlah
		Memperhatikan	Tidak Memperhatikan	
I.	Setda/Badan/Kantor/Dinas			
1.	Instansi yang berkaitan dengan pembangunan fisik	11 68,7% 30,6%	5 31,3% 13,9%	16 100,0% 44,4%
2.	Instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik	5 25,0% 13,9%	15 75,0% 41,7%	20 100,0% 55,6%
Jumlah I		16 44,4% 44,4%	20 55,6% 55,6%	36 100,0% 100,0%
II.	Kecamatan			
1.	Kecamatan yang mempunyai RUTRK/RDTRK	14 100,0% 46,7%	0 0,0% 0,0%	14 100,0% 46,7%
2.	Kecamatan yang tidak mempunyai RUTRK/RDTRK	15 93,7% 50,0%	1 6,3% 2,9%	16 100,0% 53,3%
Jumlah II		29 96,7% 96,7%	1 3,3% 3,3%	30 100,0% 100,0%
Jumlah I & II		45 68,2%	21 31,8%	66 100,0%

Sumber: Hasil Analisis, 2003

Keterangan: isian tiap sel

A :	Jumlah
B :	Persentase jumlah jawaban perhatian thd RTRW dlm penyusunan program terhadap jumlah tiap sub kelompok instansi
C :	Persentase jumlah jawaban perhatian thd RTRW dlm penyusunan program terhadap jumlah tiap kelompok instansi

Tabel IV.9 diatas memperlihatkan bahwa sebagian besar instansi (68,2%) memperhatikan RTRW dan sebesar 31,8% dari seluruh instansi yang ada tidak memperhatikan RTRW dalam proses penyusunan usulan programnya. Masing-masing kelompok instansi menunjukkan kondisi yang berbeda dimana sebagian besar (55,6%) instansi yang termasuk kelompok Setda/Badan/Kantor/Dinas tidak memperhatikan

RTRW, sedangkan untuk kelompok kecamatan, hanya 1 kecamatan yang tidak memperhatikan RTRW dalam penyusunan usulan programnya.

Untuk kelompok instansi yang berada di lingkungan setda, badan, kantor, dinas dan BUMN/BUMD memperlihatkan kondisi yang hampir berimbang dalam hal perhatian instansi terhadap RTRW dalam penyusunan usulan programnya. Walaupun demikian, sebagian besar instansi dari kelompok ini menyatakan tidak memperhatikan RTRW dalam penyusunan usulan program. Hal ini terlihat dengan besarnya persentase yang ditunjukkan dalam masing-masing jawaban dimana persentase instansi yang tidak memperhatikan RTRW sebesar 55,6% atau sebanyak 20 dari 36 instansi, dan persentase instansi yang memperhatikan RTRW sebesar 44,4% atau sebanyak 16 dari 36 instansi. Tetapi jika dilihat secara rinci, kondisi yang berlainan dapat ditemukan dimana instansi yang berkaitan dengan pembangunan fisik sebagian besar (68,7%) memperhatikan RTRW dalam penyusunan usulan programnya, sementara instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik sebagian besar (75%) tidak memperhatikan RTRW dalam penyusunan usulan programnya. Hal ini tentunya menunjukkan karakteristik yang berbeda antara instansi yang berkaitan dengan pembangunan fisik dengan instansi yang tidak berkaitan dengan pembangunan fisik dalam hal perhatian instansi terhadap RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan.

Seperti telah disebutkan di atas bahwa untuk kelompok kecamatan sebagian besar memperhatikan RTRW dalam penyusunan usulan programnya. Hanya 1 dari 30 kecamatan yang tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program atau sebesar 3,3% yang menyatakan tidak memperhatikan RTRW. Jika dilihat secara rinci dari masing-masing kelompok kecamatan, baik yang telah maupun belum memiliki

RUTRK, hampir terdapat kesamaan kondisi dimana sebagian besar kecamatan memperhatikan RTRW dalam penyusunan usulan programnya.

Lebih jauh, perhatian terhadap RTRW dalam penyusunan usulan program ini terkait dengan diarahkan atau tidaknya RTRW untuk digunakan dalam forum Musyawarah Pembangunan (Musbang) di tingkat desa/kelurahan dan diskusi Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) di tingkat kecamatan. Dari 50 responden yang pernah mengikuti Musbang tingkat desa/kelurahan, 42 responden atau 84% menyatakan bahwa dalam forum tersebut pernah dibahas bahwa RTRW merupakan salah satu pertimbangan dalam penyusunan usulan program dan proyek pembangunan. Kondisi ini seperti ditunjukkan pada Tabel IV.10 berikut ini.

TABEL IV.10
PERSEPSI RESPONDEN TERHADAP PEMBAHASAN RTRW
DALAM MUSBANG TINGKAT DESA/KELURAHAN DAN
UDKP TINGKAT KECAMATAN

Kegiatan	Pembahasan RTRW				Total	
	Membahas		Tidak Membahas		Jumlah	%
	Jumlah	%	Jumlah	%		
Musbang Desa/Kelurahan	42	84	8	16	50	100
UDKP Kecamatan	53	94,6	3	5,4	56	100

Sumber: Hasil Analisis, 2003

Sedangkan dalam forum UDKP tingkat kecamatan, 53 dari 56 responden atau sebesar 94,6% yang pernah mengikuti diskusi UDKP menyatakan bahwa dalam forum tersebut pun pernah dibahas bahwa RTRW merupakan salah satu pertimbangan yang harus diperhatikan dalam penyusunan usulan program dan proyek pembangunan. Lebih jauh, berdasarkan hasil wawancara disebutkan bahwa dalam forum tersebut kebijakan perwilayahan dalam RTRW dibahas terutama menyangkut wilayah kecamatan atau desa tempat musbang dan diskusi UDKP berlangsung. Berdasarkan hal tersebut maka

diketahui bahwa RTRW secara tidak langsung telah disosialisasikan walaupun persentase pembahasan RTRW tersebut menunjukkan bahwa RTRW lebih banyak dibahas di tingkat kecamatan daripada di tingkat desa.

Perhatian terhadap RTRW dalam penyusunan usulan program ini juga terkait dengan dicantulkannya RTRW dalam Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada) atau dahulu dikenal dengan Rencana Umum Pembangunan Tahunan Daerah (RUPTD) yang setiap tahun dibuat sebagai salah satu pedoman dalam penyusunan usulan program dan ditetapkan melalui Keputusan Bupati. Pencantuman ini terdapat dalam Bab III yang memuat arah kebijaksanaan pembangunan untuk setiap tahun anggaran, yang salah satunya adalah kebijaksanaan wilayah pembangunan yang diambil dari RTRW. Dalam kebijaksanaan pembangunan tersebut, disebutkan pembagian 3 Wilayah Pembangunan (WP) dengan masing-masing sub WP-nya disertai dengan fungsi masing-masing sub WP tersebut. Hal ini tentunya mempengaruhi diperhatikan atau tidaknya RTRW dalam proses penyusunan usulan program dan proyek karena secara jelas disebutkan bahwa RTRW merupakan salah satu kebijakan daerah yang perlu dipertimbangkan. Walaupun demikian, berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa instansi diketahui bahwa RTRW secara tegas tidak ditetapkan sebagai salah satu acuan sehingga masing-masing dinas kembali lebih memperhatikan rencana sektoralnya daripada memperhatikan RTRW yang tidak semua instansi memiliki RTRW tersebut.

Alasan dari responden yang mempengaruhi diperhatikan atau tidaknya RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan secara umum dapat dilihat pada Tabel IV.11.

TABEL IV.11
ALASAN RESPONDEN BERKAITAN DENGAN PERHATIAN TERHADAP
RTRW DALAM PENYUSUNAN USULAN PROGRAM

No.	Perhatian terhadap RTRW	Alasan	Jumlah	Persentase
1.	Memperhatikan	Memperhatikan RTRW dalam penyusunan usulan sudah merupakan ketentuan (prosedur)	11	24,4
		Program dan proyek yang diusulkan memerlukan pertimbangan lokasi yang diarahkan oleh RTRW	14	31,1
		Agar pembangunan lebih terarah	10	2,2
		RTRW merupakan salah satu pedoman pembangunan	10	22,2
Jumlah memperhatikan			45	100
2.	Tidak Memperhatikan	Program dan proyek yang diusulkan tidak diatur dalam RTRW	4	19
		Arahan kegiatan dalam RTRW kalah cepat dengan perkembangan yang terjadi	3	14,3
		RTRW tidak operasional karena arahan penentuan lokasi dan tahapan pelaksanaan program dalam RTRW tidak jelas	2	9,5
		Usulan program dan proyek bersifat non fisik	12	57,1
Jumlah tidak memperhatikan			21	100,0

Sumber: Hasil Analisis, 2003

Berdasarkan Tabel IV.11 tersebut dapat diketahui bahwa alasan responden memperhatikan RTRW dalam penyusunan usulan programnya adalah bahwa program dan proyek yang diusulkan memerlukan pertimbangan lokasi yang diarahkan oleh RTRW (31,1%), memperhatikan RTRW dalam penyusunan usulan merupakan ketentuan (prosedur) yang harus dilakukan (24,4%), serta alasan agar pembangunan lebih terarah dan RTRW merupakan salah satu pedoman pembangunan sehingga perlu diperhatikan dalam penyusunan usulan program pembangunan masing-masing memiliki persentase 22,2%.

Sedangkan alasan yang paling banyak dipilih oleh responden yang tidak memperhatikan RTRW dalam penyusunan usulan programnya adalah bahwa program dan proyek yang diusulkan oleh instansi bersifat non fisik (57,1%) sehingga responden beranggapan bahwa karena usulan program dan proyek yang diusulkan adalah non fisik maka RTRW tidak perlu diperhatikan dalam penyusunan usulan program. Jika dilihat

dari indikasi pelaksanaan program yang terdapat dalam RTRW (Lampiran B), terdapat beberapa program yang bersifat non fisik seperti misalnya inventarisasi sumber daya alam dan lingkungan hidup, penelitian tentang ekosistem, pemasyarakatan UU No. 5 Tahun 1990 tentang konservasi sumber daya alam hayati, pembinaan industri pengolahan hasil pertanian, penyusunan RIPDA, penyusunan RUTRK dan lain-lain. Walaupun demikian, dari indikasi program pelaksanaan tersebut dapat diketahui bahwa tidak semua program fisik maupun non fisik tercantum, seperti misalnya program transmigrasi lokal, program yang berkaitan dengan aparatur, sosial dan lain-lain. Hal ini menjadi sebab-sebab lain mengapa RTRW tidak diperhatikan dalam penyusunan usulan program pembangunan.

Alasan lain yang dipilih adalah bahwa program dan proyek yang diusulkan instansi tidak diatur dalam RTRW (19%), arahan kegiatan dalam RTRW kalah cepat dengan perkembangan yang terjadi (14,3%) dan RTRW tidak operasional karena arahan penentuan lokasi dan tahapan pelaksanaan program dalam RTRW tidak jelas (9,5%). Tidak operasionalnya RTRW tentunya bertentangan dengan pendapat Patta (1995) yang menyatakan bahwa produk perencanaan tata ruang sejak awal disusun berdasarkan suatu wawasan keahlian yang telah mempertimbangkan aspek operasionalisasinya, sesuai dengan tingkatan hirarkis dan fungsional dari rencana tata ruang yang ingin dihasilkan.

Dalam kaitannya dengan perhatian terhadap RTRW dan penggunaan RTRW dalam penyusunan usulan program menunjukkan kondisi yang berbeda dimana sebagian besar instansi memperhatikan RTRW dalam penyusunan usulan program, tetapi ternyata RTRW tersebut kemudian tidak digunakan dalam menyusun usulan program. Hal ini berdasarkan kenyataan bahwa sebagian besar (84,6%) instansi tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan. Lebih jauh lagi, bila dilakukan

tabulasi silang antara perhatian instansi terhadap RTRW dengan penggunaan RTRW dalam penyusunan usulan program dapat dilihat pada Tabel IV.12.

TABEL IV.12
KETERKAITAN PERHATIAN INSTANSI TERHADAP RTRW DENGAN
PENGGUNAAN RTRW DALAM PENYUSUNAN USULAN
PROGRAM PEMBANGUNAN

		Penggunaan RTRW				Total	
		Menggunakan		Tidak Menggunakan			
		Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Perhatian terhadap RTRW	Memperhatikan	12	15,4	45	57,7	57	73,1
	Tidak Memperhatikan	0	0,0	21	26,9	21	26,9
Jumlah		12	15,4	66	84,6	78	100,0

Sumber: Hasil Analisis, 2003

Instansi yang memperhatikan RTRW dalam proses penyusunannya sebagian besar (57,7% dari jumlah seluruh instansi) tidak menggunakan RTRW tersebut dalam penyusunan usulan program pembangunan di instansinya. Sebesar 26,9% dari jumlah seluruh instansi menyatakan tidak memperhatikan RTRW dan tidak menggunakan RTRW tersebut dalam penyusunan usulan program. Walaupun demikian, sebesar 15,4% menyatakan memperhatikan RTRW dan menggunakan RTRW tersebut sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan usulan program pembangunan. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat diketahui bahwa sebagian besar instansi memperhatikan RTRW dalam proses penyusunan usulan program, tetapi sebagian besar pula tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program tersebut.

Walaupun demikian, dengan banyaknya instansi yang memperhatikan rencana tata ruang dalam penyusunan usulan programnya menunjukkan bahwa setidaknya instansi telah memperhatikan unsur-unsur perencanaan yang ideal, sebagaimana dinyatakan oleh Sujarto (1992) yang menekankan unsur ruang atau lokasi dalam pengarahannya rencana investasi. Aspek lokasi ini sangat mempengaruhi pemerataan kegiatan yang ada di suatu daerah.

Berdasarkan mekanisme penyusunan usulan program dan proyek pembangunan yang diatur dengan Permendagri No.9 Tahun 1982, maka dilakukan proses pengusulan melalui pendekatan dari bawah ke atas yang dimulai dari masyarakat melalui forum Musyawarah Pembangunan (Musbang) tingkat desa/kelurahan dan diskusi Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) untuk selanjutnya dibahas dalam forum Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) tingkat kabupaten.

Jika faktor pengetahuan, pemahaman dan perhatian terhadap RTRW dikaitkan dengan tingkat pendidikan maka akan diperoleh kondisi seperti terlihat pada Tabel IV.13.

TABEL IV.13
KETERKAITAN TINGKAT PENDIDIKAN DENGAN PENGETAHUAN,
PEMAHAMAN DAN PERHATIAN TERHADAP RTRW

Tingkat Pendidikan	Pengetahuan thd keberadaan RTRW				Pemahaman thd materi RTRW				Perhatian thd RTRW dlm penyusunan usulan program					
	Tahu		Tidak Tahu		Mengerti		Tidak Mengerti		Memperhatikan		Tidak Memperhatikan			
	Jml	%*	Jml	%*	Jml	%*	Jml	%**	Jml	%**	Jml	%*	Jml	%*
SLTA	9	13,6	7	10,6	2	3,0	1	1,5	8	12,1	7	10,6	2	3,0
S1	52	78,8	48	72,7	4	6,1	11	16,7	41	62,1	37	56,1	15	22,7
S2	5	7,6	5	7,6	0	0,0	2	3,0	3	4,5	1	1,5	4	6,1
Jumlah	66	100	60	90,9	6	9,1	14	21,2	52	78,8	45	68,2	21	31,8

Sumber: Hasil Pengolahan Data, 2003

Keterangan: * Persentase terhadap total responden yang tidak menggunakan RTRW

** Persentase terhadap total responden yang mengetahui keberadaan RTRW

Berdasarkan Tabel IV.13 di atas, jika dikaitkan dengan pengetahuan terhadap keberadaan RTRW, pemahaman terhadap materi RTRW dan perhatian instansi terhadap RTRW dalam penyusunan usulan program, maka diperoleh kondisi sebagai berikut:

- Setiap tingkatan pendidikan sebagian besar menyatakan mengetahui adanya RTRW.

Hal ini ditunjukkan dengan lebih besarnya persentase responden yang menjawab mengetahui keberadaan RTRW dibandingkan dengan persentase responden yang tidak mengetahui adanya RTRW. Bahkan untuk tingkat pendidikan S2, tidak ada

satupun responden yang tidak mengetahui adanya RTRW Kabupaten Ciamis. Faktor pengetahuan terhadap adanya RTRW ini terkait dengan adanya sosialisasi RTRW.

- Responden pada setiap tingkatan menyatakan sebagian besar tidak mengerti terhadap materi RTRW Kabupaten Ciamis.
- Responden pada setiap tingkatan pendidikan menyatakan bahwa sebagian besar memperhatikan RTRW dalam penyusunan usulan programnya. Faktor perhatian ini berkaitan dengan dicantumkannya arah kebijakan perwilayahan yang diatur RTRW dalam dokumen Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada).

Berdasarkan uraian tersebut diketahui bahwa tingkat pendidikan tidak mempengaruhi pada faktor pengetahuan akan adanya RTRW, pemahaman terhadap materi RTRW dan faktor perhatian terhadap RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan karena tidak terdapat perbedaan tanggapan terhadap ketiga faktor ini. Kondisi ini terkait dengan kenyataan umum yang terjadi bahwa jika suatu daerah telah memiliki rencana tata ruang bukan berarti daerah tersebut dapat mengimplementasikan dengan baik rencana tersebut karena pemerintah daerah belum dilengkapi dengan kemampuan aparatur yang memadai (Dept. PU, 1997). Hal yang sama juga dinyatakan Balbo (1997) bahwa salah satu penyebab kegagalan implementasi rencana tata ruang adalah kurangnya kemampuan teknis dari orang yang menyusun dan mengimplementasikan rencana tersebut. Penelitian yang dilakukan oleh Bappenas (Ngoedijo, 2002) menunjukkan bahwa hanya sebagian kecil saja (3 dari 27 propinsi) pemerintah daerah yang benar-benar memiliki standar kualitas personil yang memadai. Oleh karena itu, diperlukan adanya pengembangan kemampuan bagi para aparatur pemerintah daerah untuk meningkatkan kemampuan perencanaan dan pengelolaan pembangunan daerah.

4.3 Pemanfaatan Rencana Tata Ruang dalam Penyusunan Usulan Program Pembangunan Daerah di Kabupaten Ciamis

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, maka diketahui bahwa RTRW Kabupaten Ciamis tidak digunakan oleh sebagian besar instansi dalam penyusunan usulan program dan proyek pembangunan yang setiap tahun dilaksanakan. Faktor yang diteliti yang diduga mempengaruhi tidak digunakannya RTRW adalah faktor pengetahuan terhadap adanya RTRW, pemahaman terhadap materi RTRW dan perhatian terhadap RTRW dalam proses penyusunan usulan program. Jika pengetahuan terhadap adanya RTRW dan pemahaman terhadap materi RTRW dikaitkan dengan penggunaan RTRW tersebut dalam penyusunan usulan program, maka diperoleh matriks keterkaitan diantara ketiganya seperti terlihat pada Tabel IV.14 berikut ini.

TABEL IV.14
KETERKAITAN PENGETAHUAN TERHADAP ADANYA RTRW DAN
PEMAHAMAN ISI MATERI RTRW DENGAN PENGGUNAAN RTRW
DALAM PENYUSUNAN USULAN PROGRAM PEMBANGUNAN

		Penggunaan RTRW				Jumlah		
		Menggunakan		Tidak Menggunakan				
		Jml	%	Jml	%	Jml	%	
Pengetahuan terhadap adanya RTRW	Mengetahui	Mengerti	12	15,4	14	17,9	26	33,3
		Tidak Mengerti	0	0,0	46	59,0	46	59,0
	Tidak Mengetahui	Mengerti	0	0,0	0	0,0	0	0,0
		Tidak Mengerti	0	0,0	6	7,7	6	7,7
Jumlah			12	15,4	66	84,6	78	100,0

Sumber: Hasil Analisis, 2003

Berdasarkan Tabel IV.14 tersebut dapat diketahui bahwa sebesar 15,4% responden mengetahui adanya RTRW, mengerti isi materi RTRW dan menggunakan RTRW tersebut dalam penyusunan usulan program pembangunan. Namun persentase yang terbesar (59%) adalah responden yang mengetahui adanya RTRW tetapi tidak mengerti isi materi RTRW sehingga tidak menggunakan RTRW tersebut dalam penyusunan usulan program pembangunan. Persentase terbesar yang kedua (17,9%)

adalah karakteristik instansi yang mengetahui RTRW, mengerti isi materi RTRW tetapi tetap tidak menggunakan RTRW tersebut dalam penyusunan usulan program pembangunan. Walaupun demikian, sebesar 15,4% dari seluruh total responden menyatakan mengetahui, mengerti RTRW dan menggunakan RTRW tersebut dalam penyusunan usulan program.

Sedangkan jika pengetahuan terhadap adanya RTRW dan perhatian terhadap RTRW dikaitkan dengan penggunaan RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan, maka akan terlihat seperti pada Tabel IV.15.

TABEL IV.15
KETERKAITAN PENGETAHUAN TERHADAP ADANYA RTRW DAN
PERHATIAN TERHADAP RTRW DENGAN PENGGUNAAN RTRW
DALAM PENYUSUNAN USULAN PROGRAM PEMBANGUNAN

			Penggunaan RTRW				Jumlah	
			Menggunakan		Tidak Menggunakan			
			Jml	%	Jml	%	Jml	%
Pengetahuan terhadap adanya RTRW	Mengetahui	Memperhatikan	12	15,4	45	57,7	57	73,1
		Tidak Memperhatikan	0	0,0	15	19,2	15	19,2
	Tidak Mengetahui	Memperhatikan	0	0,0	0	0,0	0	0,0
		Tidak Memperhatikan	0	0,0	6	7,7	6	7,7
Jumlah			12	15,4	66	84,6	78	100,0

Sumber: Hasil Analisis, 2003

Tabel IV.15 menunjukkan bahwa sebanyak 45 dari 78 instansi dan kecamatan atau sebesar 57,7% menyatakan mengetahui adanya RTRW Kabupaten Ciamis dan memperhatikan RTRW tersebut tetapi kemudian RTRW tidak digunakan dalam penyusunan usulan program. Hal ini tentunya memberikan suatu kondisi bahwa ada masalah dengan RTRW tersebut atau aparatur di instansi yang bersangkutan tidak mengetahui bagaimana menggunakan RTRW tersebut dalam penyusunan usulan program pembangunan.

Jika ketiga faktor yang diduga mempengaruhi penggunaan RTRW dikaitkan dengan penggunaan RTRW dalam penyusunan usulan program, maka akan diperoleh karakteristik instansi seperti yang terlihat pada Tabel IV.16.

TABEL IV.16
KETERKAITAN PENGETAHUAN TERHADAP ADANYA RTRW, PEMAHAMAN TERHADAP MATERI RTRW DAN PERHATIAN TERHADAP RTRW DENGAN PENGGUNAAN RTRW DALAM PENYUSUNAN USULAN PROGRAM PEMBANGUNAN

			Penggunaan RTRW				Jumlah	
			Menggunakan		Tidak Menggunakan			
			Jml	%	Jml	%	Jml	%
Mengetahui	Mengerti	Memperhatikan	12	15,4	12	15,4	24	30,8
		Tidak Memperhatikan	0	0,0	2	2,5	2	2,5
	Tidak Mengerti	Memperhatikan	0	0,0	33	42,3	33	42,3
		Tidak Memperhatikan	0	0,0	13	16,7	13	16,7
Tidak Mengetahui	Mengerti	Memperhatikan	0	0,0	0	0,0	0	0,0
		Tidak Memperhatikan	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	Tidak Mengerti	Memperhatikan	0	0,0	0	0,0	0	0,0
		Tidak Memperhatikan	0	0,0	6	7,7	6	7,7
Jumlah			12	15,4	66	84,6	78	100,0

Sumber: Hasil Analisis, 2003

Berdasarkan Tabel IV.16, terdapat 6 (enam) karakteristik instansi dalam kaitan dengan penggunaan RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan, yaitu:

1. Instansi yang mengetahui adanya RTRW, tidak mengerti terhadap materi RTRW, memperhatikan RTRW tetapi tidak menggunakan RTRW tersebut dalam penyusunan usulan program pembangunan. Karakteristik instansi ini merupakan yang terbesar yaitu sebanyak 33 dari 78 instansi dan kecamatan yang berada di Kabupaten Ciamis atau sebesar 42,3%.
2. Instansi yang mengetahui adanya RTRW, tidak mengerti dan tidak memperhatikan RTRW sehingga tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program. Jumlah instansi dengan karakteristik ini adalah sebanyak 13 atau 16,7% dari seluruh instansi dan kecamatan yang ada di Kabupaten Ciamis.

3. Instansi yang mengetahui, mengerti dan memperhatikan RTRW serta menggunakan RTRW tersebut dalam penyusunan usulan program, sebanyak 12 atau 15,4% dari seluruh jumlah instansi dan kecamatan yang berada di Kabupaten Ciamis.
4. Instansi yang mengetahui, mengerti dan memperhatikan RTRW tetapi tidak menggunakan RTRW tersebut sebagai salah satu pertimbangan dalam penyusunan usulan program. Jumlah instansi ini sebanyak 12 atau 15,4% dari seluruh jumlah instansi.
5. Instansi yang tidak mengetahui, tidak mengerti dan tidak memperhatikan RTRW sehingga tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program, sebanyak 6 instansi atau 7,7% dari seluruh instansi dan kecamatan yang berada di Kabupaten Ciamis.
6. Instansi yang mengetahui, mengerti tetapi tidak memperhatikan RTRW dan tidak menggunakan RTRW tersebut dalam penyusunan usulan program, sebanyak 2 instansi atau sebesar 2,5% dari seluruh instansi dan kecamatan.

Beberapa hal yang menarik dalam karakteristik tersebut adalah:

1. Tidak semua instansi yang telah mengetahui, mengerti dan memperhatikan RTRW secara langsung menggunakan RTRW tersebut penyusunan usulan program pembangunan karena setengah dari kelompok instansi yang memiliki karakteristik tersebut ternyata tidak menggunakan RTRW sebagai salah satu pertimbangan dalam penyusunan usulan program. Hal ini tentunya terkait dengan alasan-alasan yang dikemukakan responden bahwa substansi RTRW masih terlalu umum.
2. Instansi yang tidak mengetahui RTRW langsung menyatakan tidak menggunakan RTRW tersebut dalam penyusunan usulan program.

3. RTRW tidak cukup hanya diketahui dan diperhatikan dalam penyusunan usulan program, tetapi perlu juga dimengerti substansinya sehingga RTRW dapat digunakan untuk keperluan tersebut. Kondisi ini justru yang dijumpai di Kabupaten Ciamis di mana RTRW tidak digunakan dalam penyusunan usulan program bukan karena tidak tahu dan tidak diperhatikan, tetapi karena RTRW tidak dimengerti oleh responden yang mewakili instansinya yang memiliki pengalaman dalam penyusunan usulan program tahunan.

Alasan-alasan yang berkaitan dengan penggunaan RTRW oleh instansi dan kecamatan dalam penyusunan usulan program adalah:

1. RTRW digunakan karena :

- RTRW membantu dalam menyusun prioritas program dan proyek
- Adanya arahan bahwa RTRW harus digunakan dalam penyusunan usulan program/proyek (prosedur)
- RTRW memberikan arahan dalam penentuan lokasi kegiatan dan program yang diusulkan memerlukan pertimbangan lokasi yang diarahkan RTRW.
- Adanya sosialisasi tentang RTRW
- Instansi memiliki dokumen RTRW
- Instansi terlibat dalam pembahasan RTRW
- Bidang pekerjaan berkaitan dengan RTRW
- RTRW bersifat informatif
- Substansi RTRW jelas dan uraian disertai dengan peta

2. RTRW tidak digunakan karena :

- Substansi RTRW masih terlalu umum
- Instansi tidak menerima atau memiliki dokumen RTRW

- RTRW tidak diketahui oleh sebagian instansi karena tidak ada sosialisasi secara khusus tentang RTRW
- RTRW tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini sehingga RTRW menjadi tidak operasional, dalam arti bahwa arahan kegiatan dan indikasi pelaksanaan program kalah cepat dengan perkembangan yang terjadi
- RTRW tidak memberikan tahapan pelaksanaan program dan arahan penggunaan lahan yang jelas
- Tidak adanya ketentuan bahwa RTRW harus digunakan sebagai salah satu kriteria penyusunan usulan.
- Program dan proyek yang diusulkan tidak diatur dalam RTRW karena sifat program yang non fisik.

Beberapa temuan yang diperoleh dari hasil pengolahan dan analisis data seperti tersebut di atas, antara lain adalah:

1. Program/proyek pembangunan yang telah sesuai dengan arahan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Ciamis selama kurun waktu 10 tahun yaitu dari tahun anggaran 1993/1994 sampai dengan tahun 2002 rata-rata sebesar 35,27%. Angka ini menunjukkan bahwa hanya sebagian kecil saja usulan program/proyek yang sesuai dengan rencana tata ruang (RTRW Kabupaten Ciamis). Walaupun demikian, dapat dikatakan juga bahwa program/proyek yang diusulkan telah sesuai dengan RTRW walaupun rata-rata persentasenya selama 10 tahun hanya 35,27%.
2. Sebagian besar (84,6%) atau sebanyak 66 dari 78 instansi yang berada di Kabupaten Ciamis tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan, dan sebanyak 12 instansi atau 15,4% yang menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program. Alasan yang banyak dinyatakan adalah bahwa

sustansi RTRW masih terlalu umum (27,3%), instansi tidak menerima atau memiliki dokumen RTRW (25,8%), dan RTRW tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini (22,7%).

3. Pengetahuan terhadap keberadaan RTRW dan perhatian responden terhadap RTRW ternyata tidak mempengaruhi penggunaan RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan karena meskipun sebagian besar responden mengetahui adanya RTRW (92,3%) dan memperhatikan RTRW (73,1%), tetapi sebagian besar pula tidak menggunakan RTRW tersebut dalam penyusunan usulan program pembangunan. Kondisi menunjukkan bahwa 60 dari 72 responden yang mengetahui keberadaan RTRW atau sebesar 83,3% menyatakan tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan. Sedangkan 45 dari 57 responden yang memperhatikan RTRW dalam penyusunan usulan program atau sebesar 78,9% menyatakan tidak menggunakan RTRW tersebut sebagai salah satu kriteria penyusunan usulan.
4. Pemahaman terhadap materi RTRW mempengaruhi penggunaan RTRW dalam penyusunan usulan program pembangunan karena meskipun responden mengetahui keberadaan RTRW dan memperhatikan RTRW tersebut tetapi tidak memahami materi RTRW menyebabkan RTRW tidak digunakan sebagai salah satu kriteria penyusunan usulan program.

BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan pada bab sebelumnya, maka diperoleh beberapa kesimpulan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Ciamis sebagai salah satu pedoman kebijakan pembangunan yang memberikan arahan lokasi pembangunan belum dimanfaatkan sepenuhnya oleh instansi dan kecamatan yang berada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Ciamis. Hal ini dapat diketahui karena sebagian besar (84,6%) instansi ternyata tidak menggunakan rencana tata ruang tersebut dalam penyusunan usulan program walaupun jika dilihat dari program/proyek yang diusulkan telah ada yang sesuai dengan lokasi arahan dalam RTRW Kabupaten Ciamis yaitu rata-rata per tahun sebesar 35,27% dari seluruh program/proyek yang diusulkan.

Faktor utama yang mempengaruhi tidak digunakannya RTRW dalam penyusunan usulan program adalah substansi RTRW yang tidak dimengerti oleh aparatur di sebagian besar (76,7%) instansi di Kabupaten Ciamis. Sebanyak 90,9% dari jumlah instansi yang tidak menggunakan RTRW dalam penyusunan usulan program menyatakan mengetahui adanya RTRW dan sebanyak 68,2% instansi yang tidak menggunakan RTRW sebenarnya menyatakan memperhatikan RTRW selama proses penyusunan usulan program pembangunan. Hal tersebut memberikan gambaran bahwa RTRW tidak hanya cukup diketahui keberadaannya dan diperhatikan dalam penyusunan usulan program tetapi juga perlu dipahami substansinya agar dapat digunakan dalam

proses penyusunan usulan program pembangunan. Hasil analisis lebih lanjut menunjukkan alasan yang mempengaruhi tidak digunakannya RTRW dalam penyusunan usulan program yang berkaitan dengan pengetahuan, pemahaman dan perhatian terhadap RTRW adalah:

1. Kualitas RTRW yang dinilai tidak akomodatif oleh responden karena substansi RTRW terlalu umum dan penjelasannya kurang, RTRW tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini, serta RTRW tidak memberikan tahapan pelaksanaan program dan arahan penggunaan lahan yang jelas.
2. Masih kurangnya sosialisasi RTRW kepada seluruh aparaturnya dan instansi, karena masih ada aparaturnya yang tidak mengetahui adanya RTRW Kabupaten Ciamis dan masih banyaknya instansi yang belum memiliki dokumen RTRW.
3. Tidak adanya ketentuan yang tegas bahwa RTRW harus digunakan sebagai salah satu kriteria penyusunan usulan program pembangunan.

Tidak digunakannya rencana tata ruang dalam penyusunan usulan program dapat saja merupakan kondisi yang dapat ditemui di berbagai kabupaten/kota di Indonesia mengingat aturan dalam penyusunan rencana tata ruang maupun mekanisme penyusunan usulan program pembangunan yang diacu adalah sama. Meskipun demikian, tingkat pemanfaatan maupun faktor-faktor yang mempengaruhi tidak digunakannya RTRW dalam penyusunan usulan program akan berbeda antara kabupaten/kota yang satu dengan kabupaten/kota yang lain.

5.2 Rekomendasi

Beberapa rekomendasi yang dapat dikemukakan berdasarkan hasil analisis dan kesimpulan adalah sebagai berikut:

1. Memperbaiki kualitas RTRW agar dapat dimanfaatkan dalam penyusunan usulan program pembangunan dan agar RTRW tersebut benar-benar dapat dioperasionalkan yang dapat dilakukan dengan cara merevisi RTRW Kabupaten Ciamis yang sekarang berlaku. Perbaikan kualitas RTRW ini dapat dimulai dengan perbaikan dalam proses pembuatan rencana tata ruang tersebut yang harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:
 - Pelibatan semua aktor pembangunan pada tahap persiapan rencana maupun pada proses pembuatan rencana
 - Penggunaan data yang akurat dan teknik analisis yang baik sehingga menghasilkan rencana tata ruang yang memberikan alokasi ruang sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan lebih operasional.
2. Mensosialisasi RTRW Kabupaten Ciamis kepada seluruh instansi dan kecamatan yang dilakukan secara intensif dan kontinu (terus menerus) berupa:
 - penyebarluasan dokumen rencana beserta peta-petanya.
 - publikasi kepada masyarakat melalui media cetak, elektronik, papan informasi, buku rencana yang dicetak khusus untuk konsumsi masyarakat dan dunia usaha.
 - pameran pembangunan.
3. Memberikan prioritas yang lebih tinggi kepada usulan program/proyek yang sesuai dengan rencana tata ruang.
4. Melaksanakan pelatihan yang menyangkut pengetahuan dan wawasan penataan ruang baik kepada seluruh aparatur instansi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Ciamis maupun kepada masyarakat.

5. Penggunaan RTRW oleh instansi sebagai salah satu kriteria dalam penyusunan usulan program, perlu diatur dalam satu ketentuan misalnya melalui Keputusan Bupati yang pelaksanaannya dilakukan secara konsisten.
6. Menjabarkan RTRW Kabupaten Ciamis ke dalam Rencana Tata Ruang Kawasan yang merupakan rencana tata ruang pada skala yang lebih kecil (detail).
7. Meninjau ulang ketentuan yang mengatur penyusunan rencana tata ruang mengingat kondisi yang terjadi Kabupaten Ciamis dapat saja terjadi di kabupaten/kota lain.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Arikunto, Suharsimi. 1998. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Bryant, Carolie dan Louise G. White. 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. Terjemahan Rusyanto L. Simatupang. Jakarta: LP3ES.
- Budiharsono, Sugeng. 2001. *Teknik Analisis Pembangunan Wilayah Pesisir dan Lautan*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Cadman, David, dan Leslie Austin-Crowe. 1991. *Development Property*. Third Edition. London: E&FN Spon.
- Conyers, Diana. 1994. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga: Suatu Pengantar*. Terjemahan: Susetiawan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Departemen PU. 1997. *Konsep Penataan Ruang yang Tanggap Terhadap Dinamika Pembangunan Kota*. Jakarta: Direktorat Cipta Karya & Dirjen Cipta Karya, Dept. PU.
- Diaz, Hiran D. 1983. *Manual for Training in Rural Development Planning*. Bangkok: AIT.
- Dillon, William and Goldstein. 1984. *Multivariate Analysis: Methods and Application*. New York: John Willey & Son.
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Terjemahan Samodra Wibawa et al. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dusseldorp, Van. 1980. *Framework For Regional Planning in Developing Countries*. Wageningen: International Institute for Land Reclamation and Improvement.
- ESCAP. 1979. *Guidelines for Rural Centre Planning*. New York: United Nations.
- Foley, Donald. 1967. *An Approach to Metropolitan Spatial Structure*. Pennsylvania: University Of Pennsylvania Press.
- Friedmann, John. 1987. *Planning In The Public Domain: From Knowledge to Action*. Princenton: Princenton Univ. Press.
- Greed, Clara. 1996. *Implementing Town Planning: The Role of Town Planning in The Development Process*. London: Longman.

- Healey, P., A. Khakee, A. Motte & B. Needleham (Eds). 1997. *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*. London, UCL Press.
- Hirschman, Albert O. 1973. *Development Project Observed*. Washington DC: The Brooking Institutions.
- Kartasasmita, Ginandjar. 1996. *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: CIDES.
- 1997. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Kiddper, Louise. 1981. *Research Method in Social Relation*. Rinehart and Winston.
- Kunarjo. 1992. *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
-2002. *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- Miles, Matthew B dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metoda-Metoda Baru*. Terjemahan Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- Moleong, Lexy J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Munir, Badrul. 2002. *Perencanaan Pembangunan Daerah, Dalam Perspektif Otonomi Daerah*. NTB: Badan Penerbit Bappeda Prop NTB.
- Nurmandi, Achmad. 1999. *Manajemen Perkotaan: Aktor, Organisasi dan Pengelolaan Daerah Perkotaan di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Lingkaran Bangsa.
- Oetomo, Andi. 1998. *Administrasi Perencanaan*. Bahan Pra Pascasarjana Perencanaan Wilayah dan Kota Institut Teknologi Bandung.
- Rapoport, Amos. 1980. *Human Aspects-In Urban Forum-Towards a Man Environment Aproach to Urban Form and Design*. Oxford: Pergoman International Library Of Science, Technology Engineering and Social Science.
- Ripley, Randall B. 1985. *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Boston: Little Brown and company.
- Singarimbun, Masri. 1995. *Metode Penelitian Survey*. Jakarta: LP3ES.
- Sujarto, Djoko. 1985. *Beberapa Pengertian tentang Perencanaan Fisik*. Jakarta: Bhrataru.

-1990. *Proses dan Metode Perencanaan Tata Ruang Wilayah Yang Tanggap terhadap Dinamika Pembangunan Daerah*. Bandung: Jurusan Teknik Planologi FTSP Institut Teknologi Bandung.
- Taylor, John L dan David G Williams. 1982. *Urban Planning Practice in Developing Countries*. London: Pergamon Press.
- Tjahjati, Budhi. 1997. *Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: Grasindo.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1996. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: PT. Toko Gunung Agung.
- Weiss, Carol H. 1972. *Evaluation Research*. New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Wetzling, W. 1978. *Spatial Planning*. London: Hutchinson Of London.

ARTIKEL

- Anwar, Affendi dan Setia Hadi. 1996. "Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Pedesaan". *Prisma*, Nomor Khusus 25 Tahun Prisma 1971-1996, hal. 57.
- Balbo, Marcello. 1993. "Urban Planning and The Fragmented City of Developing Countries". *TWPR* 15 (1), p. 23.
- Briassoulis, Helen. 1997. "How the Others Plan: Exploring the Shape and Forms of Informal Planning". *Journal of Planning Education and Research*, no. 17, pp. 105-117.
- Chou, T-L. 1998. "Crisis and dysfunction of spatial development and management in Taiwan". *Environment and Planning Of Government and Policy*, vol. 16, pp. 69-84.
- Davidson, Forbes. 1996. "Planning for Performance: Requirements for Sustainable Development". *Habitat International*, vol. 20, no. 3, pp .445-462.
- Kiprah. 2001. "Kiprah Rencana Tata Ruang dalam Pembangunan Perkotaan". *Kiprah*, no. 2 Tahun I, November, hal. 22.
- Patta, Johny. 1995. "Rencana Tata Ruang: Dokumen Hukum yang Siap Diimplementasikan". *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, no. 18, April, hal. 32-34.
- Rakodi, Carole. 2001. "Forget Planning, Put Politics First? Priorities for Urban Management in Developing Countries". *Journal of Applied Geoinformation Sciences*, vol. 3, hal. 209-221.

- Soejarto, Djoko. 1992. "Wawasan Tata Ruang". *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Edisi Khusus Juli, hal. 3-8.
- Soetrisno, Loekman. 1988. "Negara dan Peranannya dalam Menciptakan Pembangunan Desa yang Mandiri". *Prisma*, no. 1, Januari.
- Wheaton, W. 1974. "A Comparative Static Analysis Of urban Spatial Structure".. *Journal of Economic Theory*, hlm. 223-237.

MAKALAH DALAM SEMINAR

- Indrawati, Sri Mulyani. 1994. *Permasalahan Sistem dan Strategi Perencanaan Pembangunan Daerah*. Disampaikan dalam Seminar Nasional Perencanaan Pengembangan Wilayah Kabupaten Dati II dalam rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia. Kerjasama Jurusan Planologi FTSP-ITB & GTZ, Bandung.
- Ngoedijo, Widjono. 2002. *Suatu Pendekatan Penilaian Kebutuhan Pengembangan Kemampuan Perencanaan Pembangunan Daerah*. Disampaikan dalam Seminar Pemikiran dan Praktek Perencanaan dalam Era Transformasi di Indonesia. Bandung: Departemen Teknik Planologi ITB.
- Poppe, Manfred, Syahroni & Luc Spyckerelle. 2001. *Capacity Building for Local Development Planning*. Disampaikan dalam Konferensi Internasional IRSA ke-3. Jakarta: 20-21 Maret 2001.

BUKU DATA/LAPORAN

- Program Pembangunan Daerah Kabupaten Ciamis*. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Ciamis, 2000.
- Rencana Umum Tata Ruang Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Ciamis*. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Ciamis, 1993
- Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Ciamis*. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Ciamis, 1999.

PERATURAN

- Undang-undang Republik Indonesia No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah.

Peraturan Daerah Tingkat II Kabupaten Ciamis No. 7 Tahun 1993 tentang Rencana Umum Tata Ruang Daerah Tingkat II Kabupaten Ciamis.

Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis No. 3 Tahun 1999 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Ciamis Sampai dengan Tahun 2009.

Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis No. 25 Tahun 2000 tentang Pola Dasar Pembangunan Kabupaten Ciamis tahun 2000-2004.

Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis No. 1 Tahun 2002 tentang Perangkat Daerah.