

# Efektivitas Mekanisme dan Prosedur Pembangunan Wilayah Terpadu sebagai Penghubung Rencana Tata Ruang dan Rencana Pembangunan Kota Surakarta

Y. R. Pramundarto<sup>1</sup>, S. Ma'rif<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup> Universitas Diponegoro, Indonesia

## Article Info:

Received: 29 December 2016  
Accepted: 29 December 2016  
Available Online: 30 November 2017

## Keywords:

Effectiveness; Planning system;  
Spatial Plan; Development Plan,  
Integrated Regional  
Development;

## Corresponding Author:

Yustinus Rimas Pramundarto  
Diponegoro University,  
Semarang, Indonesia  
Email:  
[yustinus.rimas16@pwk.undip.ac.id](mailto:yustinus.rimas16@pwk.undip.ac.id)

**Abstract:** *National Development Planning System and Spatial Planning System are two types of planning system prevailing in Indonesia. The planning system essentially has a plan that is aspatial and spatial. Integration between the Development Plan and Spatial Plan for the challenges ahead in the framework of integrity of the effectiveness and efficiency of government administration. One was conducted by the Ministry of the Interior to make a guide that aims to bridge the two domains of the planning system through Pembangunan Wilayah Terpadu (Integrated Regional Development) which is regulated by the Regulation of the Minister of Interior of the Republic of Indonesia Number 72 Year 2013. The main focus in this study aims to assess how effective the mechanisms and procedures Integrated Regional Development Surakarta as an instrument that connects the Development Plan and Spatial Plan using qualitative methods in studying these objectives. Secondary data were obtained from Surakarta City Government planning documents such as RPJMD, RKP, RTRW, RDTR, and PWT. Efforts to bridge between SPPN with SPR needs to be done in order to create the integration of governance in order to realize the sustainable development of Surakarta.*

Copyright © 2016 JTPWK-UNDIP

This open access article is distributed under a  
Creative Commons Attribution (CC-BY-NC-SA) 4.0 International license.

Pramundarto, Y. R., & Ma'rif, S. (2017). Efektivitas Mekanisme dan Prosedur Pembangunan Wilayah Terpadu sebagai Penghubung Rencana Tata Ruang dan Rencana Pembangunan Kota Surakarta. *Jurnal Teknik PWK (Perencanaan Wilayah Dan Kota)*, 6(2), 98–112.

## 1. PENDAHULUAN

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Sistem Penataan Ruang merupakan dua jenis sistem perencanaan yang berlaku di Indonesia. Kedua sistem tersebut memiliki model perencanaan yang berbeda yaitu perencanaan strategis dan perencanaan komprehensif. Kedua sistem perencanaan tersebut memiliki payung hukum yang berbeda. Kedua domain sistem perencanaan tersebut merupakan suatu kesatuan yang harus serasi dan bersinergi satu dengan yang lainnya. Integrasi antara Rencana Tata Ruang dan Rencana Pembangunan menjadi tantangan ke depan dalam rangka keterpaduan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Integrasi tersebut dilakukan untuk menciptakan keterpaduan, keserasian, keseimbangan laju pertumbuhan dan keberlanjutan pembangunan wilayah, salah satunya melalui instrumen yang terdapat dalam instrumen Pembangunan Wilayah Terpadu (PWT). Meskipun demikian setelah 3 tahun berjalan, instrumen tersebut justru telah dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2016.

Sistem perencanaan pada hakekatnya memiliki perencanaan yang bersifat aspatial dan spasial. John Friedmann (1987) melakukan pengelompokan secara umum terhadap berbagai praktek perencanaan, perencanaan yang bersifat aspatial antara lain perencanaan keamanan nasional (*national security planning*), perencanaan ekonomi (*economic planning*), perencanaan sosial (*social planning*) dan perencanaan lingkungan (*environmental planning*). Adapun perencanaan yang bersifat spasial adalah perencanaan kota (*city planning*) dan perencanaan wilayah (*regional development planning*). Sistem

Perencanaan Pembangunan Nasional memiliki perencanaan yang cenderung bersifat aspasial, sedangkan Sistem Penataan Ruang memiliki perencanaan yang cenderung bersifat spasial.

Terdapat 6 kriteria dalam integrasi strategi pembangunan kota menurut asosiasi Kota-Kota German (Heinz, 2013): *Political legitimation and commitment, value orientation; Communication in open and structured planning processes, Scientific and analytical empirical basis; Spatial orientation, visualisation and integration, Connection with implementation, time and finance, flexibility; Evaluation of guidelines, lead projects and planning processes.* Heinz (2013) menjelaskan bahwa dalam *Spatial orientation, visualisation and integration* dilakukan dengan mengintegrasikan pedoman strategis/program perencanaan dengan area aksi/lokus (kabupaten kota, tempat, ruang sosial) dan visi masa depan, integrasi berbagai tingkatan spasial (wilayah - kota - kecamatan perkotaan - kuartal) dan interaksinya, integrasi tujuan utama program perencanaan.

Pendekatan strategis terhadap pengaturan guna lahan dan investasi pembangunan keruangan kota dan daerah telah menjadi konsep yang dominan di banyak negara Eropa pada tahun 1960an (Healey dkk, 1997 dalam Djunaedi, 2001). Hasil penyatuan dan kohesi tersebut mempengaruhi isi, baik rencana strategis maupun rencana "komprehensif" pengembangan kota (municipal development plan), pada rencana strategis, hal ini terlihat pada isu strategis yang dipilih (mencakup pula: isu keruangan), sedangkan pada rencana komprehensif terlihat dari penggunaan "strategi" dalam manajemen pengembangan kotanya (Djunaedi, 2001). Upaya mengintegrasikan rencana tata ruang dan rencana pembangunan di Indonesia telah diupayakan melalui Pembangunan Wilayah Terpadu.

Robbins dan Coulter (2002) menjelaskan fungsi dari perencanaan diantaranya : perencanaan sebagai pengarah, perencanaan sebagai minimalisasi ketidakpastian, perencanaan sebagai minimalisasi pemborosan sumber daya, perencanaan sebagai penetapan standar dalam pengawasan kualitas. Efektivitas implementasi mekanisme dan prosedur instrumen Pembangunan Wilayah Terpadu berdasarkan fungsi perencanaan perlu diketahui sebagai masukan terhadap penyempurnaan pelaksanaan sistem perencanaan yang ada untuk penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien serta menciptakan Kota Surakarta yang berkelanjutan.

Penyusunan PWT dilakukan melalui mekanisme dan prosedur yang terdapat dalam Lampiran Permendagri No. 72 Tahun 2013 tentang Pedoman Pembangunan Wilayah Terpadu. Mekanisme serta prosedur tersebut meliputi tahapan Identifikasi Kawasan PWT; Analisis Kawasan PWT; Pembobotan Kawasan PWT; Penentuan Prioritas Kawasan PWT; serta Perumusan Program dan Kerangka Pendanaan Indikatif PWT. Berdasarkan permasalahan tersebut pertanyaan mendasar dalam Penelitian ini yaitu "Bagaimanakah efektivitas implementasi mekanisme dan prosedur Pembangunan Wilayah Terpadu sebagai instrumen penghubung Rencana Tata Ruang dan Rencana Pembangunan di Kota Surakarta?"

## 2. DATA DAN METODE

### 2.1 Data

Berdasarkan Rencana Tata Ruang Kota Surakarta, Kota Surakarta terbagi dalam 6 Bagian Wilayah Perkotaan (BWP) dengan sektor unggulan dan aspek prioritas yang berbeda-beda, berupa pariwisata budaya, industri, perdagangan dan jasa, perumahan, pendidikan, serta kawasan lindung. Pemanfaatan ruang yang terus berlangsung seiring dinamika pembangunan kota menyebabkan pengelolaan Kota Surakarta menjadi berat. Adanya isu mengenai ketimpangan antara Surakarta bagian utara dengan Surakarta bagian selatan semakin menambah beban Kota Surakarta. Selama ini Solo utara terkesan jauh tertinggal dengan Solo selatan, pendirian hotel, mal, perbankan, pusat hiburan, dan simpul-simpul ekonomi lainnya lebih dominan di Solo selatan, akses jalan, transportasi, kesehatan, pendidikan, dan akses lainnya juga lebih mudah di Solo selatan (Shodiq, 2015).

Berbagai kegiatan pendukung ekonomi sebagai faktor utama dalam pembangunan juga berdampak terhadap terjadinya alih fungsi lahan untuk mendukung kegiatan ekonomi. Menurut Badan Pertanahan Kota Surakarta, penggunaan lahan terbangun telah mencapai 84,11% pada tahun 2007. Penggunaan lahan terbangun Kota Surakarta telah melampaui batas pemanfaatan ruang yang diatur dalam UU No 26 Tahun 2007 mengenai ruang terbuka hijau yang setidaknya 30% dari luas wilayah. Kurangnya daerah resapan air

berdampak terhadap terjadinya krisis air tanah pada daerah permukiman di BWP V. Aktivitas perdagangan jasa yang terus berkembang berdampak terhadap perkembangan aktivitas pedagang kaki lima yang membutuhkan penataan. Padatnya arus lalu lintas Kota Surakarta menyebabkan mobilitas serta sirkulasi pergerakan menjadi terganggu sehingga terjadi kepadatan dan kemacetan lalu lintas. Disamping itu, masih terdapat permukiman di daerah rawan bencana banjir terutama di sepanjang Sungai Bengawan Solo dan kawasan lindung.

Menurut (Chandrika, 2015) dalam buletin tata ruang dan pertanahan disebutkan bahwa isu-isu yang dalam upaya intergrasi rencana tata ruang dan rencana pembangunan antara lain adanya kultur birokrasi dimana RPJMD disusun hanya berdasar visi dan misi kepala daerah terpilih, ego sektoral yang masih melekat pada instansi atau lembaga yang ada, kualitas SDM belum memadai akibat rotasi/mutasi pegawai yang kurang sesuai dengan kompetensi, Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah belum berperan optimal, hirarki produk rencana yang berbeda, jangka waktu perencanaan yang berbeda, status hukum perencanaan dan masa berlaku rencana yang tidak sama. Integrasi antara Rencana Tata Ruang dan Rencana Pembangunan masih menjadi kendala dan tantangan ke depan dalam rangka keterpaduan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Integrasi tersebut salah satunya dilakukan melalui instrumen yang terdapat dalam Pembangunan Wilayah Terpadu (PWT).

## 2.2 Metode

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan kualitatif. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif, analisis komparatif, dan analisis isi. Berikut penjelasan masing-masing analisis yang digunakan dalam penelitian.

### a. Analisis Deskriptif Kualitatif

Analisis deskriptif digunakan untuk memberikan deskripsi, menjelaskan, dan memberikan gambaran aktual yang ditemui dalam penelitian. Analisis deskriptif kualitatif digunakan untuk menjelaskan mengenai tahapan penyusunan Pembangunan Wilayah Terpadu sesuai dengan instrumen Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2013 tentang Pembangunan Wilayah Terpadu.

### b. Analisis Komparatif

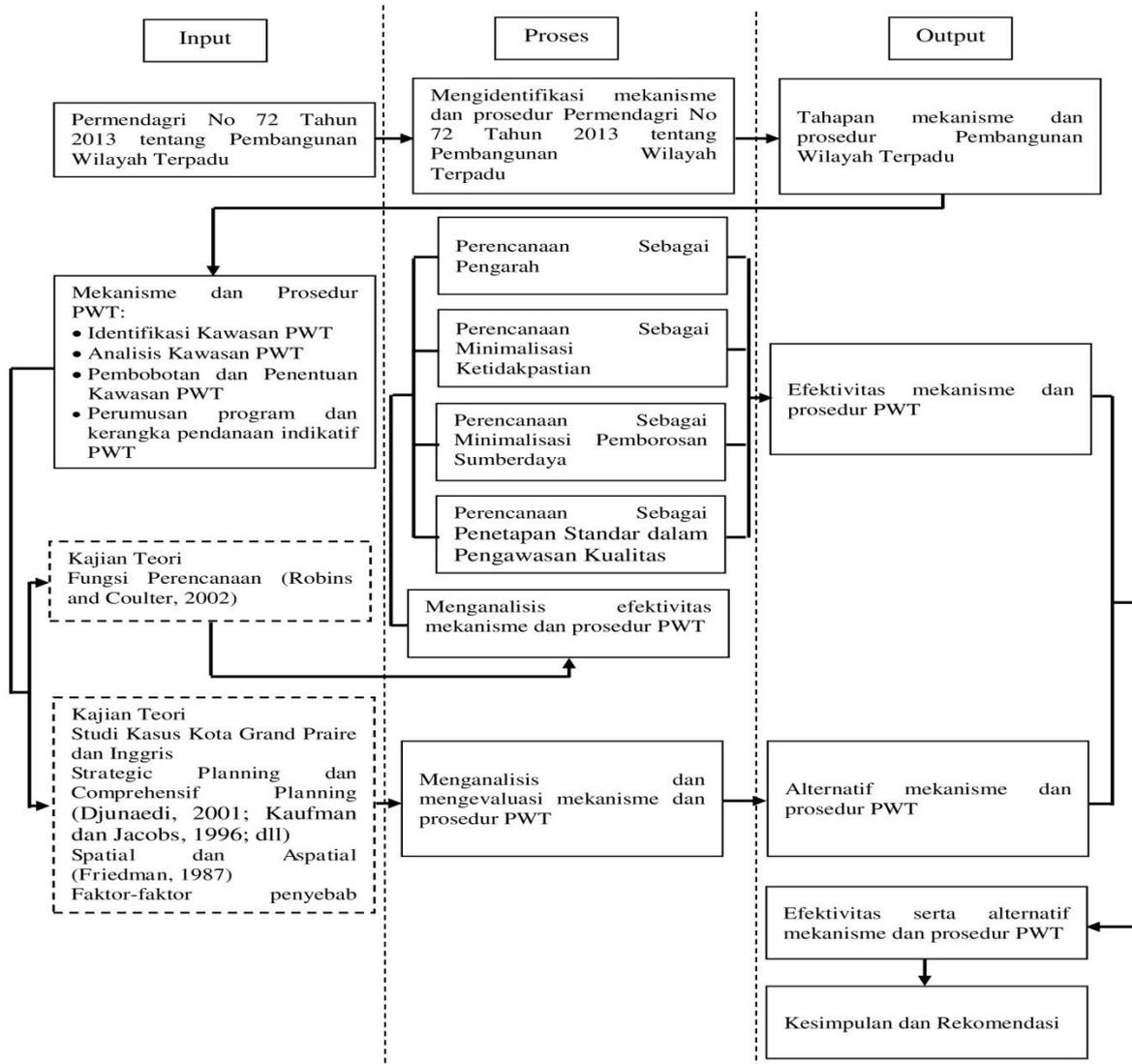
Analisis komparatif digunakan untuk memberikan penilaian atau menggambarkan suatu keadaan dengan membandingkan persamaan dan perbedaan dua atau lebih fakta-fakta dan sifat-sifat objek yang di teliti berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dibuat. Analisis Komparatif digunakan untuk memberikan penilaian atau menggambarkan dengan membandingkan antara mekanisme dan prosedur PWT berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2013 tentang Pembangunan Wilayah Terpadu dengan hasil alternatif mekanisme dan prosedur Pembangunan Wilayah Terpadu. Dengan analisis komparatif akan diketahui efektivitas implementasi mekanisme dan prosedur Pembangunan Wilayah Terpadu.

### c. Analisis Isi

Analisis isi digunakan sebagai tool untuk menilai suatu gambaran yang ditemui di dalam penelitian. Analisis tersebut dilakukan dengan mengukur keberhasilan manfaat, kegunaan, sumbangan dan kelayakan suatu program, produk atau kegiatan tertentu, dalam hal ini yang dianalisis merupakan instrumen mekanisme dan prosedur PWT.

Kerangka analisis adalah alur dari analisis yang dilakukan dalam penelitian. Kerangka analisis terdiri dari tiga bagian, yaitu input, proses, dan output dari analisis yang dilakukan. Penjelasan mengenai kerangka analisis dalam penelitian ini dapat dilihat sebagai berikut.

Gambar 1. Kerangka Analisis (Analisis, 2016)

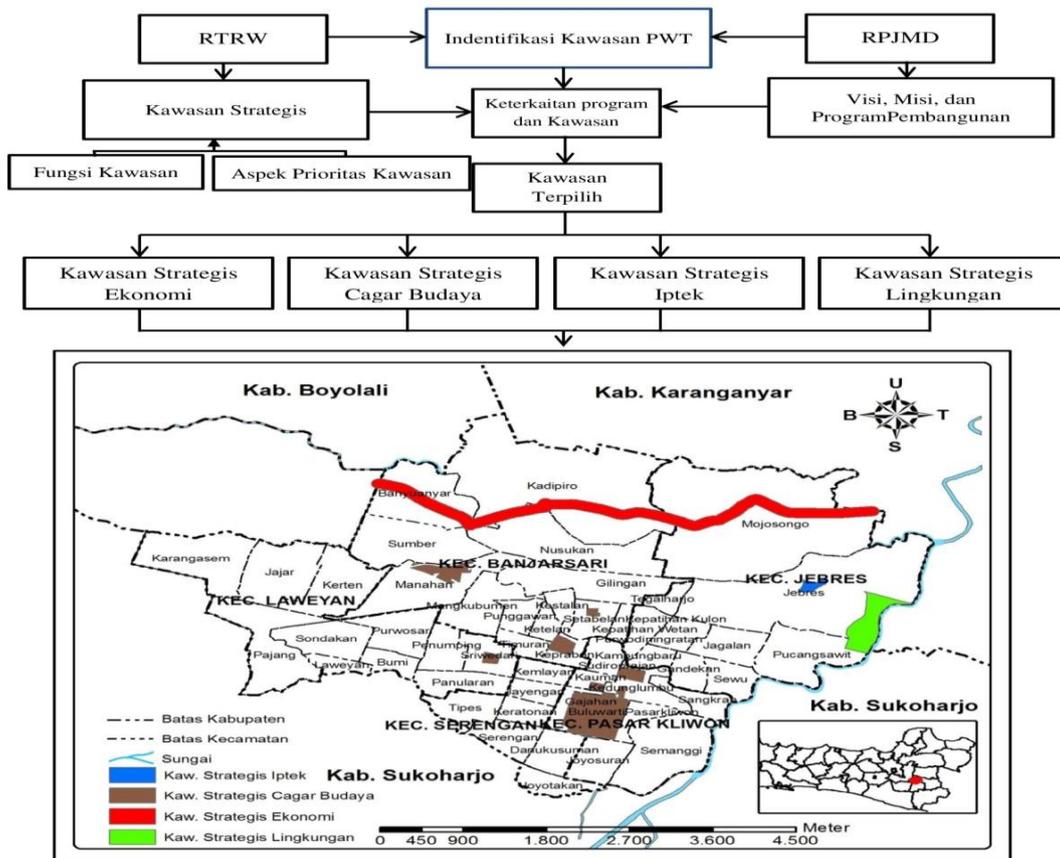


### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 3.1 Analisis Mekanisme dan Prosedur PWT

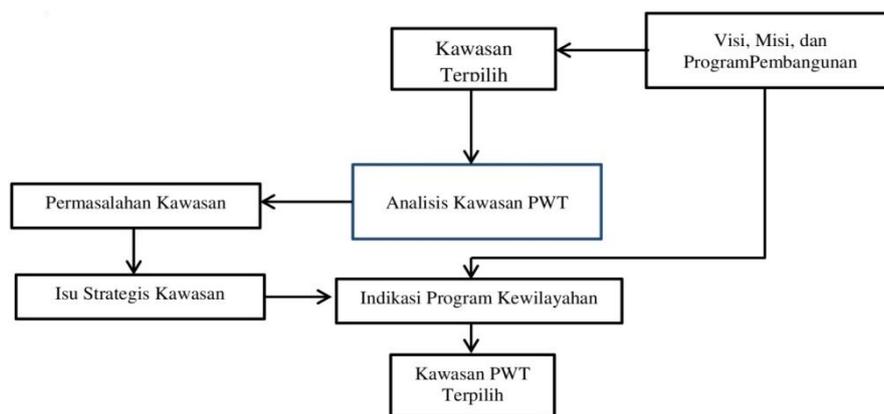
Analisis identifikasi kawasan PWT pada pembangunan wilayah terpadu identifikasi kawasan PWT ditentukan berdasarkan kawasan strategis yang terdapat pada wilayah yang bersangkutan. Kawasan strategis tersebut dalam PWT diurai berdasarkan fungsi kawasan dan sektor unggulan/aspek prioritas. Pembangunan Wilayah Terpadu menghasilkan program kewilayahan yang merupakan program pembangunan secara terpadu untuk menciptakan keserasian, pemerataan, keseimbangan laju pertumbuhan, dan keberlanjutan pembangunan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan. Penggunaan kawasan strategis dalam PWT justru menciptakan kesenjangan antara daerah yang bukan merupakan kawasan strategis. Dalam suatu daerah hanya memiliki beberapa kawasan strategis baik dari sisi budaya, sosial, ekonomi, iptek, dll. Penggunaan kawasan strtraegis dalam PWT menyebabkan program kewilayahan hanya terdapat pada kawasan strategis tersebut tanpa memperhatikan daerah diluar kawasan strategis yang masih merupakan bagian dalam suatu wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan. Sehingga, tidak sejalan dengan tujuan program kewilayahan untuk menciptakan keserasian, pemerataan, keseimbangan laju pertumbuhan, dan keberlanjutan pembangunan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan. Berikut merupakan *Flowchart* Indentifikasi Kawasan PWT berdasarkan Permendagri.

Gambar 2. Flowchart Identifikasi Kawasan PWT berdasarkan Permendagri (Analisis, 2016)



Analisis Kawasan PWT dilakukan dengan melakukan analisis gambaran umum untuk menentukan target capaian 5 tahun ke depan, kemudian melakukan analisis permasalahan untuk menentukan isu strategis. Setelah ditentukan isu strategis kemudian menganalisis indikasi program sebelum menentukan program indikatif PWT.

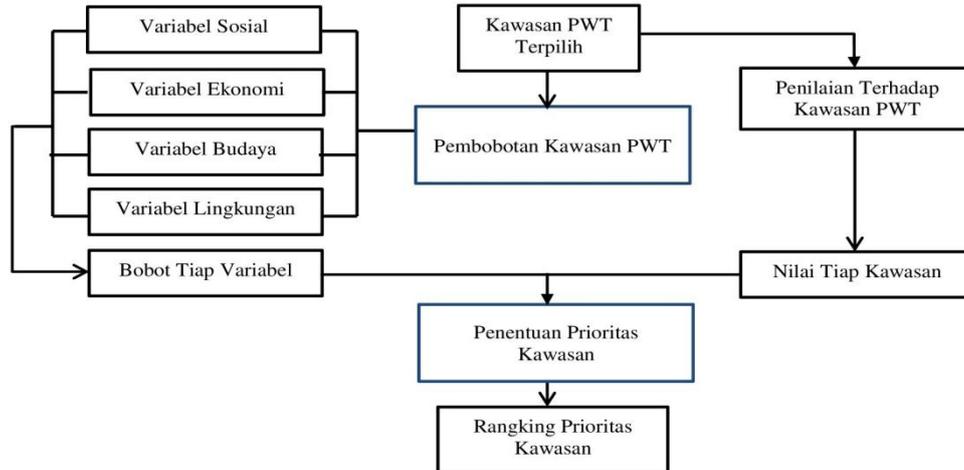
Gambar 3. Flowchart Analisis Kawasan PWT berdasar Permendagri (Analisis, 2016)



Analisis gambaran umum, digunakan untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan pembangunan kawasan yang dilakukan selama ini, dan/atau mengidentifikasi faktor-faktor atau berbagai aspek yang perlu ditingkatkan untuk optimalisasi pencapaian keberhasilan pembangunan kawasan dalam pencapaian target sesuai program RPJMD. Gambaran umum kondisi kawasan memberikan basis atau pijakan dalam merencanakan pembangunan, baik dari aspek geografi dan demografi berdasarkan karakteristik kawasan.

Analisis Pembobotan dan Penentuan Prioritas Kawasan PWT Pada Pembangunan Wilayah Terpadu, dilakukan mekanisme dan prosedur pembobotan dan penentuan prioritas kawasan PWT. Pembobotan dilakukan untuk menemukan tingkat kepentingan aspek ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan terhadap peran kawasan terpilih melalui penghitungan bobot faktor-faktor yang terdapat pada masing-masing aspek.

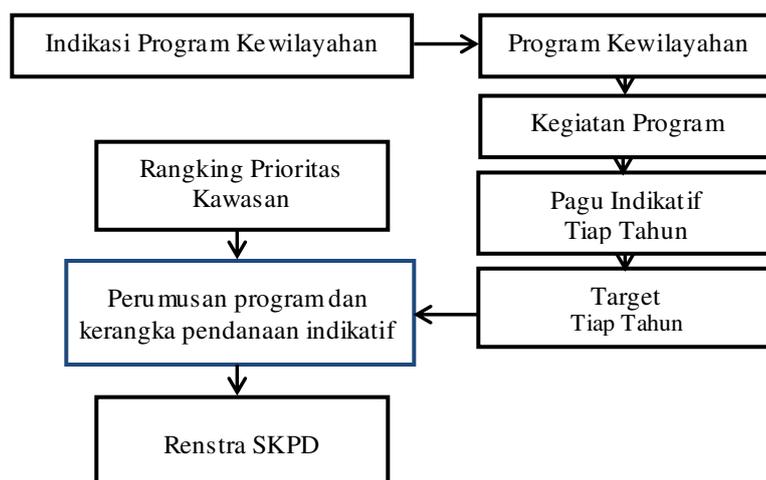
**Gambar 4.** Flowchart Analisis Pembobotan dan Penentuan Prioritas Kawasan PWT (Analisis, 2016)



Pengukuran bobot dilakukan pada semua kawasan PWT untuk mendapatkan tingkat kepentingan kawasan berdasarkan variabel-variabel yang ditentukan. Variabel-variabel tersebut telah mencakup variabel ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan dalam menilai tingkat kepentingan kawasan. Hasil dari pengukuran bobot tiap kawasan kemudian direkapitulasi dalam hasil bobot kepentingan variabel terhadap kawasan PWT.

Analisis Perumusan Program dan Kerangka Pendanaan Indikatif PWT Pada Pembangunan Wilayah Terpadu, mekanisme dan prosedur selanjutnya yaitu menetapkan program kewilayahan dan kerangka pendanaan indikatif PWT. Berdasarkan kegiatan yang telah ditetapkan pada program kewilayahan, disusun tahapan kegiatan sesuai dengan prioritas yang mengacu pada pengukuran bobot variabel pada tiap kawasan. Tahapan prioritas kegiatan PWT tidak menggambarkan tahun pelaksanaan kegiatan, karena kegiatan dapat dilaksanakan lebih dari satu tahun anggaran.

Program yang ditetapkan dalam PWTJM merupakan acuan bagi SKPD sesuai dengan tupoksinya untuk menyusun Renstra SKPD yang dijabarkan pada program dan kegiatan tahunan dalam periode lima tahunan. Mekanisme perumusan program dan kerangka pendanaan indikatif telah menguraikan program kewilayahan secara rinci dalam periode tahunan. Sehingga dapat membantu SKPD dalam menyusun Renstra SKPD tiap tahunnya. Program yang terdapat dalam PWT tidak perlu dijadikan dokumen perencanaan utama seperti RTRW maupun RPJMD, tetapi dijadikan sebagai dokumen pendamping dalam pelaksanaan program yang terdapat dalam RTRW maupun RPJMD (Yuniarti, 2016).

**Gambar 5.** Flowchart Perumusan Program dan Kerangka Pendanaan Indikatif PWT (Analisis, 2016)

### 3.2. Efektivitas Mekanisme dan Prosedur Pembangunan Wilayah Terpadu

Menurut Wiliam N. Dunn (1999) efektivitas merupakan bagian dari evaluasi kebijakan publik yang digunakan untuk mengetahui apakah hasil yang diinginkan telah dicapai? Efektivitas Mekanisme dan Prosedur PWT sebagai Penghubung Rencana Pembangunan dan Rencana Tata Ruang ditinjau berdasarkan fungsi perencanaan menurut Robbins dan Coulter (2002) dalam mewujudkan tujuan perencanaan diantaranya perencanaan sebagai pengarah, perencanaan sebagai minimalisasi ketidakpastian, perencanaan sebagai minimalisasi pemborosan sumber daya, dan perencanaan sebagai penetapan standar dalam pengawasan kualitas.

Keterpaduan antara Rencana Tata Ruang sebagai rencana spasial dengan Rencana Pembangunan sebagai rencana tindak merupakan hal utama dalam mewujudkan keberlanjutan pembangunan daerah. Penggunaan kawasan strategis untuk dijadikan sebagai kawasan PWT menjadi kurang sesuai, karena menyebabkan wilayah hanya dilihat sebagian bukan keseluruhan. Menurut Manik (2009) menyatakan bahwa alokasi dana pembangunan antar daerah merupakan salah satu penyebab ketimpangan pembangunan antar wilayah. Alokasi anggaran merupakan investasi yang diberikan oleh pemerintah dalam upaya pembangunan wilayah. Investasi tersebut merupakan salah satu faktor yang sangat menentukan pertumbuhan wilayah.

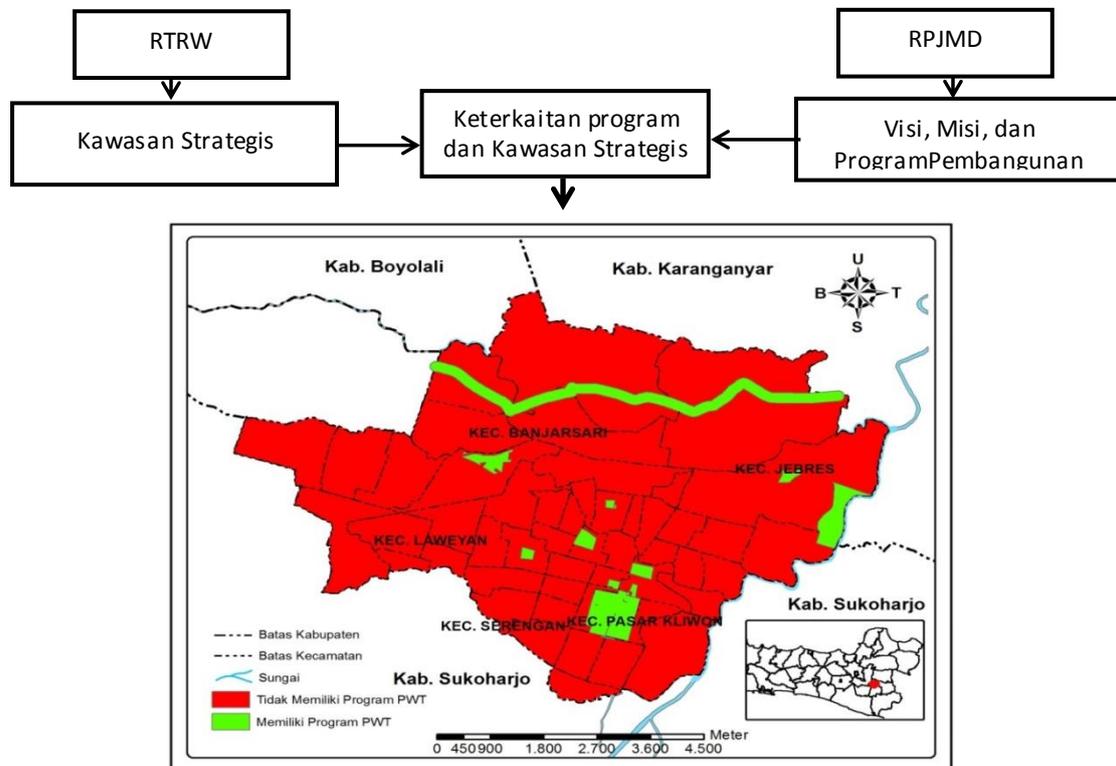
Penggunaan kawasan strategis menyebabkan program PWT hanya mencakup sebagian kecil wilayah. Dalam RTRW telah diatur mengenai fungsi dan aspek prioritas kawasan, yang harus didukung dengan program-program yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam RPJMD melalui program kewilayahan yang dimuat dalam Pembangunan Wilayah Terpadu. Berdasarkan analisis tersebut dalam upaya menciptakan keterpaduan untuk seluruh wilayah Pembangunan Wilayah Terpadu masih belum efektif.

Keserasian pembangunan diwujudkan dengan selarasnya muatan dalam RTRW dan RPJM untuk mewujudkan pembangunan daerah. Mekanisme dan prosedur pemilihan kawasan dapat mengakibatkan hanya kawasan tertentu yang terpilih untuk dikembangkan sebagai kawasan PWT. Mekanisme pemilihan kawasan dalam Pembangunan Wilayah Terpadu menjadi kurang tepat, karena arahan pemanfaatan ruang dan program tindak dilaksanakan pada seluruh bagian wilayah. Berdasarkan analisis tersebut dalam menciptakan keserasian antara arahan pemanfaatan ruang dalam rencana tata ruang dan rencana tindak dalam rencana pembangunan masih belum efektif.

Pemerataan pembangunan merupakan hal penting dalam pembangunan wilayah untuk menghindari terjadinya ketimpangan wilayah. Menurut Manik (2009) menyatakan bahwa alokasi dana pembangunan antar wilayah merupakan salah satu penyebab ketimpangan pembangunan antar wilayah. Alokasi program dan anggaran yang terdapat dalam Pembangunan Wilayah Terpadu harus merata untuk seluruh wilayah. Disamping untuk mengontrol dan *monitoring* sebaran alokasi anggaran serta pelaksanaan program, juga digunakan untuk mengontrol dan *monitoring* program-program pembangunan agar sesuai dengan arahan

pemanfaatan ruang dalam rencana tata ruang. Penggunaan kawasan strategis menyebabkan pengembangan kawasan tidak merata. Berdasarkan analisis tersebut dalam upaya menciptakan pemerataan untuk seluruh wilayah Pembangunan Wilayah Terpadu masih belum efektif.

**Gambar 6.** Sebaran Program PWT pada Kawasan Strategis (Analisis, 2016)



Keseimbangan laju pertumbuhan, setiap wilayah memiliki sektor unggulan dan aspek prioritas masing-masing. Pengembangan sektor unggulan dan aspek prioritas pada masing-masing kawasan atau wilayah tersebut dilakukan untuk menciptakan pertumbuhan wilayah. Adanya mekanisme pemilihan kawasan PWT menciptakan hanya kawasan tertentu yang dijadikan sebagai kawasan PWT. Dipilihnya sebagian kawasan tersebut mengakibatkan kawasan lain yang memiliki sektor unggulan dan aspek prioritas tidak memiliki program PWT. Selain itu adanya mekanisme dan prosedur ranking prioritas kawasan sebagai penentuan prioritas pengembangan kawasan, dapat mengakibatkan kawasan yang tidak diprioritaskan menjadi tidak dikembangkan. Berdasarkan analisis tersebut dalam upaya menciptakan keseimbangan laju pertumbuhan untuk seluruh wilayah Pembangunan Wilayah Terpadu masih belum efektif.

Keberlanjutan pembangunan daerah upaya mengintegrasikan rencana tata ruang dan rencana pembangunan untuk menyelaraskan perencanaan akan mendorong Keberlanjutan Pembangunan Daerah. Tiap program PWT memiliki lokus pelaksanaan program sesuai dengan arahan pemanfaatan ruang, sehingga dapat membantu kepala daerah dalam memonitoring pelaksanaan program. Dengan demikian Pembangunan Wilayah Terpadu memiliki peranan penting dalam terciptanya keselarasan program pembangunan dengan arahan pemanfaatan ruang untuk mendorong terciptanya keberlanjutan pembangunan daerah. Berdasarkan analisis tersebut upaya menciptakan keberlanjutan pembangunan daerah melalui Pembangunan Wilayah Terpadu dengan menyelaraskan rencana tata ruang dan rencana pembangunan dinilai efektif.

Perencanaan yang baik harus bersifat fleksibel dan tidak kaku. Albrechts (2001) dalam Rustiadi (2008) pada studi kasus Flemish Diamond, menjelaskan pentingnya proses pembangunan berdasarkan acuan spasial, namun perlu dilengkapi dengan acuan pelaksanaannya dalam bentuk langkah dan strategi pelaksanaan. Pembangunan Wilayah Terpadu menghasilkan program-program kewilayahan. Rencana

pembangunan (RPJM atau RPJP) dan rencana tata ruang (RTRW) merupakan dokumen perencanaan utama. Program-program yang terdapat dalam Pembangunan Wilayah Terpadu mengacu pada rencana tata ruang dan berpedoman pada rencana pembangunan. Sehingga, apabila terjadi perubahan pada dokumen perencanaan utama maka akan berdampak terhadap program-program pada Pembangunan Wilayah Terpadu. Dengan demikian, program-program yang terdapat pada Pembangunan Wilayah Terpadu menjadi kurang fleksibel. Berdasarkan analisis tersebut ditinjau berdasarkan sifat perencanaan yaitu fleksible, Pembangunan Wilayah Terpadu masih belum efektif .

Perencanaan harus sesuai dengan fakta dan kondisi tertentu yang akan di hadapi. Fakta dan kondisi tersebut merupakan permasalahan yang harus diselesaikan dengan perencanaan yang dibuat. Seperti halnya Kota Grand Praire yang berupaya mengintegrasikan atau mengkohesikan *master plan* dan *strategic plan* melalui analisis SWOT. Menurut Djunaedi (2001) menyatakan bahwa penggunaan strategi dalam perencanaan komprehensif pengembangan (keruangan) kota terlihat sebagai *growth strategy* berdasar hasil analisis SWOT, hasil analisis SWOT ini dipakai bersama, baik oleh perencanaan strategis maupun perencanaan komprehensif keruangan. Berdasarkan analisis tersebut ditinjau berdasarkan sifat perencanaan yaitu faktual/realistis, Pembangunan Wilayah Terpadu telah efektif.

*Scheduling* atau penjadwalan digunakan untuk menetapkan atau menunjukan waktu tertentu guna melaksanakan program dan kegiatan yang disusun dalam perencanaan. Pada Pembangunan Wilayah Terpadu, program kewilayahan dirumuskan secara tahunan dalam kurun waktu 5 tahun. Target program menjadi target capaian yang harus dicapai program kewilayahan pada tiap tahun, sedangkan pendanaan menjadi pagu indikatif dalam pelaksanaan program. Program-program PWT yang disusun berdasarkan rangking prioritas program pada tiap tahun pelaksanaan disertai dengan target program dan pendanaan menunjukkan bahwa Pembangunan Wilayah Terpadu telah memiliki program secara terjadwal dalam pelaksanaannya. Berdasarkan analisis tersebut ditinjau berdasarkan dari *scheduling* atau penjadwalan, Pembangunan Wilayah Terpadu telah efektif .

Perencanaan dalam meminimalisasi ketidakpastian harus dibuat secara rasional. Perencanaan harus dibuat dengan pemikiran yang rasional bukan sekada khayalan/angan-angan. Pada Pembangunan Wilayah Terpadu dilakukan melalui mekanisme dan prosedur penentuan isu strategis kawasan untuk membuat strategi dan kebijakan tiap kawasan PWT. Seperti halnya Kota Grand Praire yang berupaya mengintegrasikan atau mengkohesikan *master plan* dan *strategic plan* melalui analisis SWOT. Menurut Djunaedi (2001) menyatakan bahwa penggunaan strategi dalam perencanaan komprehensif pengembangan (keruangan) kota terlihat sebagai *growth strategy* berdasar hasil analisis SWOT, hasil analisis SWOT ini dipakai bersama, baik oleh perencanaan strategis maupun perencanaan komprehensif keruangan. Setelah strategi dan kebijakan dibuat kemudian menentukan program dan pendanaan indikatif PWT. Berdasarkan analisis tersebut ditinjau berdasarkan sifat perencanaan yaitu rasional, Pembangunan Wilayah Terpadu telah efektif .

Perencanaan sebagai minimalisasi pemborosan sumber daya harus memenuhi unsur perencanaan yaitu estimasi. Pada Pembangunan Wilayah Terpadu terdapat mekanisme analisis kawasan yang digunakan untuk menentukan isu strategis kawasan. Berdasarkan isu strategis tersebut digunakan untuk menentukan strategi dan kebijakan yang selanjutnya menghasilkan program kewilayahan. Berdasarkan mekanisme PWT tersebut, perencanaan dilakukan berdasarkan pada fakta dan perkiraan yang mendekati/*estimate*. Berdasarkan analisis tersebut ditinjau berdasarkan unsur perencanaan yaitu estimasi, Pembangunan Wilayah Terpadu telah efektif .

Perencanaan sebagai minimalisasi pemborosan sumber daya harus memenuhi unsur perencanaan yaitu preparasi. Pada Pembangunan Wilayah Terpadu, kawasan yang digunakan dalam PWT merupakan kawasan strategis. Penggunaan kawasan strategis mengakibatkan program kewilayahan hanya berada pada kawasan strategis, sedangkan daerah diluar kawasan strategis tidak memiliki program kewilayahan. Penggunaan kawasan PWT berupa kawasan strategis menyebabkan program kewilayahan yang disusun tidak mencakup

seluruh kawasan, sehingga tidak dapat dilakukan monitoring program yang terdapat di luar kawasan strategis. Ditinjau dalam perencanaan sebagai preparasi, pedoman/patokan tindakan berupa program yang dibuat dalam Pembangunan Wilayah Terpadu masih sebagian dan tidak menyeluruh. Berdasarkan analisis tersebut ditinjau berdasarkan unsur perencanaan yaitu estimasi, Pembangunan Wilayah Terpadu masih belum efektif .

Perencanaan menghasilkan program-program tindak untuk dilaksanakan untuk mencapai tujuan perencanaan. Program kewilayahan yang dihasilkan dalam PWT memiliki rentang waktu tahunan yang dilengkapi dengan pagu indikatif program, dengan demikian sebaran program dan alokasi anggaran dapat diketahui. Adanya pagu anggaran pada tiap program yang dilakukan oleh tiap SKPD membuat kontrol terhadap penyerapan anggaran pada tiap SKPD lebih terpantau dengan baik, sehingga dapat dijadikan sebagai acuan dalam menentukan pagu anggaran untuk alokasi program pada tahun berikutnya. Adanya program kewilayahan tiap kawasan, menjadikan penyerapan anggaran pada tiap kawasan terpantau, memudahkan kepala daerah dalam monitoring dan evaluasi pelaksanaan program. Berdasarkan analisis tersebut ditinjau berdasarkan budgeting, Pembangunan Wilayah Terpadu telah efektif .

Perencanaan yang bersifat operasional dibuat agar dapat dilaksanakan atau aplikatif dalam melakukan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan perencanaan. Program-program kewilayahan yang dihasilkan dalam PWT memiliki rentang waktu tahunan yang dilengkapi dengan lokus program, indikator, target capaian, dan pagu indikatif program. Dengan demikian program kewilayah dapat lebih mudah dilaksanakan pada kawasan PWT. Disamping itu, sebaran program dan alokasi anggaran dapat diketahui. Adanya pagu anggaran pada tiap program yang dilakukan oleh tiap SKPD membuat kontrol terhadap penyerapan anggaran pada tiap SKPD lebih terpantau dengan baik, sehingga dapat dijadikan sebagai acuan dalam menentukan pagu anggaran untuk alokasi program pada tahun berikutnya. Berdasarkan analisis tersebut ditinjau berdasarkan unsur perencanaan yaitu operasional, Pembangunan Wilayah Terpadu telah efektif .

Perencanaan sebagai penetapan standar dalam pengawasan kualitas harus memiliki pengontrolan atau *controlling* terhadap perencanaan yang dilakukan. Pada Pembangunan Wilayah Terpadu, program kewilayahan yang dihasilkan berpedoman pada rencana tata ruang dan mengacu pada rencana pembangunan. Program-program kewilayahan dirumuskan untuk tiap tahun pelaksanaan PWT dengan indikator, target capaian, dan pendanaan. Adanya pagu anggaran pada tiap program yang dilakukan oleh tiap SKPD membuat kontrol terhadap penyerapan anggaran pada tiap SKPD lebih terpantau dengan baik, sehingga dapat dijadikan sebagai acuan dalam menentukan pagu anggaran untuk alokasi program pada tahun berikutnya. Adanya program kewilayahan tiap kawasan, menjadikan penyerapan anggaran pada tiap kawasan terpantau. Berdasarkan analisis tersebut ditinjau berdasarkan *controlling*, Pembangunan Wilayah Terpadu telah efektif .

Pengawasan atau *monitoring* penting untuk dilakukan agar perencanaan dapat berjalan dengan baik dalam mencapai tujuan perencanaan yang dibuat. Program-program kewilayahan yang dihasilkan dalam PWT memiliki rentang waktu tahunan yang dilengkapi dengan lokus program, indikator, target capaian, dan pagu indikatif program. Dengan demikian pelaksanaan program kewilayahan dapat lebih mudah dilakukan monitoring. Adanya lokus pelaksanaan program pada program-program PWT dapat digunakan sebagai alat monitoring kepala daerah dalam pelaksanaan program-program pembangunan di daerah. Adanya lokus program membuat sebaran program dan alokasi anggaran dapat diketahui. Pada Pembangunan Wilayah Terpadu, terdapat mekanisme dan prosedur pengendalian dan evaluasi program Pembangunan Wilayah Terpadu. Dengan adanya mekanisme dan prosedur tersebut pengawasan terhadap pelaksanaan program-program PWT dapat dilakukan untuk memperbaiki kesalahan atau kelemahan, dan menindak penyalahgunaan serta penyelewengan, sehingga pelaksanaan perencanaan menjadi terarah. Berdasarkan analisis tersebut ditinjau berdasarkan *monitoring*, Pembangunan Wilayah Terpadu telah efektif. Berdasarkan analisis tersebut efektivitas PWT ditinjau berdasarkan fungsi perencanaan dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 1.** Tingkat Efektivitas Pwt Ditinjau Berdasarkan Fungsi Perencanaan (Analisis, 2016)

Fungsi Perencanaan	Kriteria	Efektif	Belum Efektif	Tidak Efektif
<b>Perencanaan sebagai Pengarah</b>	Keterpaduan	-	√	-
	Keserasian	-	√	-
	Pemerataan	-	√	-
	Keseimbangan Laju	-	√	-
	Pertumbuhan	-	√	-
	Keberlanjutan Pembangunan Daerah	√	-	-
<b>Perencanaan sebagai Minimalisasi Ketidakpastian</b>	Fleksibel	-	√	-
	Faktual /Realistis	√	-	-
	<i>Scheduling</i>	√	-	-
	Rasional	√	-	-
<b>Perencanaan sebagai Minimalisasi Pemborosan Sumber Daya</b>	Estimasi	√	-	-
	Preparasi	-	√	-
	<i>Budjeting</i>	√	-	-
<b>Perencanaan Sebagai Penetapan Standar Dalam Pengawasan Kualitas</b>	Operasional	√	-	-
	<i>Controlling</i>	√	-	-
	<i>Monitoring</i>	√	-	-

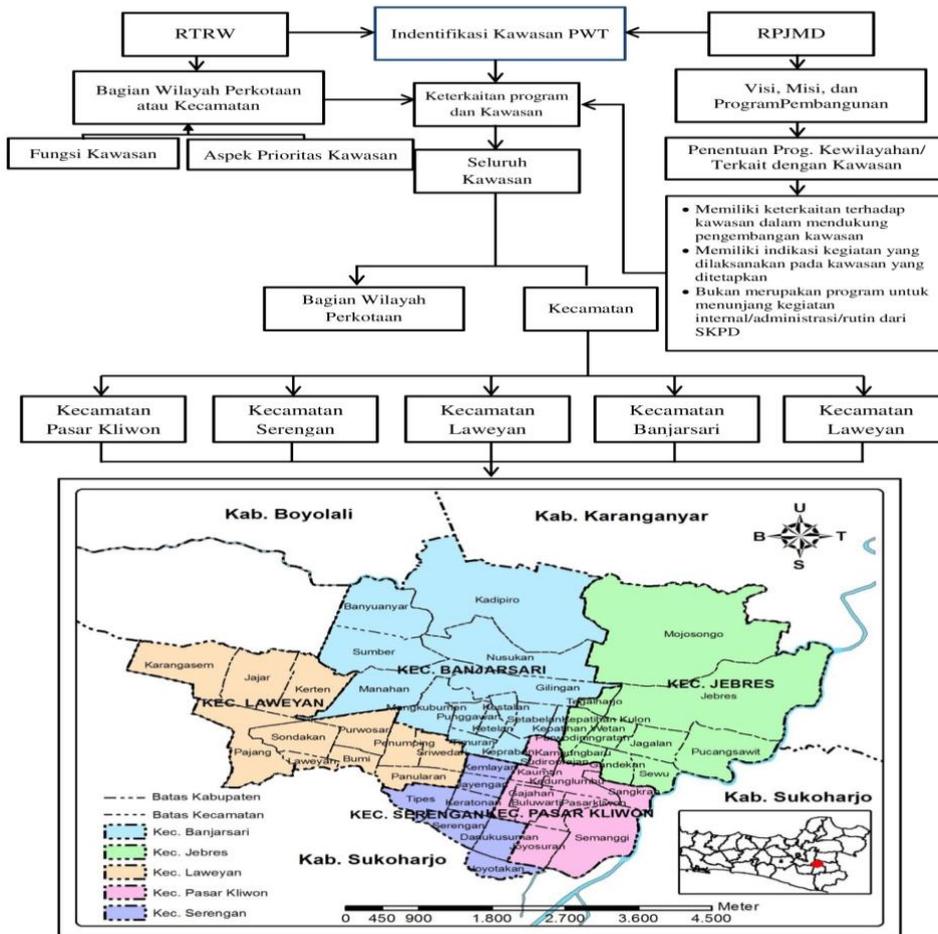
### 3.3 Alternatif Mekanisme dan Prosedur Pembangunan Wilayah Terpadu

Kawasan yang digunakan dalam Pembangunan Wilayah Terpadu harus mampu mencakup seluruh wilayah. Tercakupnya seluruh wilayah dalam PWT berdampak seluruh wilayah memiliki program kowilayahan yang dapat dimonitor aliran program, kegiatan, maupun alokasi anggaran yang dilaksanakan. Agar kawasan yang digunakan mencakup seluruh wilayah dapat menggunakan Bagian Wilayah Perkotaan (BWP) atau kecamatan. BWP tertuang dalam Rencana Detail Tata Ruang Kota pada masing-masing daerah, dimana fungsi kawasan serta aspek prioritas yang akan dikembangkan telah tertuang di dalam RDTR sebagai acuan dalam pelaksanaan program-program pembangunan yang terdapat dalam RPJMD. Sehingga pelaksanaan program yang terdapat dalam RPJMD yang berupa program spasial dapat terlihat sesuai dan tidaknya dengan RDTR melalui penggunaan BWP sebagai kawasan PWT.

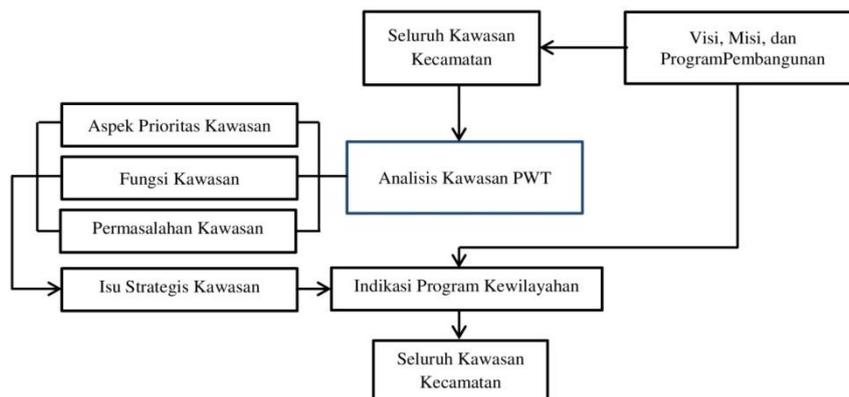
Penggunaan kawasan BWP berupa kecamatan akan memudahkan dalam melakukan analisis data serta kontrol terhadap pelaksanaan program nantinya. Sehingga analisis indentifikasi isu dan permasalahan strategis dapat ditentukan dengan lebih akurat berdasarkan data yang sesuai dengan kawasan PWT dalam membuat program kowilayahan yang sesuai dengan kondisi kawasan tersebut. Penggunaan BWP bisa dilakukan apabila BWP memiliki wilayah yang tidak lintas batas administrasi, sehingga analisis data dan kontrol pelaksanaan program akan lebih mudah. Berikut merupakan flowchart alternatif mekanisme dan prosedur indentifikasi kawasan PWT.

Analisis gambaran dalam PWT telah sesuai dengan adanya kelompok analisis karakteristik fisik, demografi, potensi pengembangan, rawan bencana, dan budaya. Dalam analisis tersebut ditambahkan kelompok analisis lain seperti analisis ekonomi, sosial, dan pemanfaatan ruang. Analisis pemanfaatan ruang digunakan untuk menganalisis struktur dan pola ruang yang terdapat pada kawasan sebagai pertimbangan dalam membuat program kowilayahan, sehingga RTRW sebagai matra spasial diperhatikan dalam menyusun program kowilayahannya. Gambaran umum kawasan harus dilihat secara keseluruhan dari suatu wilayah, sehingga semua kelompok analisis tersebut digunakan untuk menganalisis semua kawasan PWT.

**Gambar 7.** Flowchart Alternatif Mekanisme dan Prosedur Identifikasi Kawasan PWT (Analisis, 2016)



**Gambar 8.** Flowchart Alternatif Mekanisme dan Prosedur Analisis Kawasan PWT (Analisis, 2016)

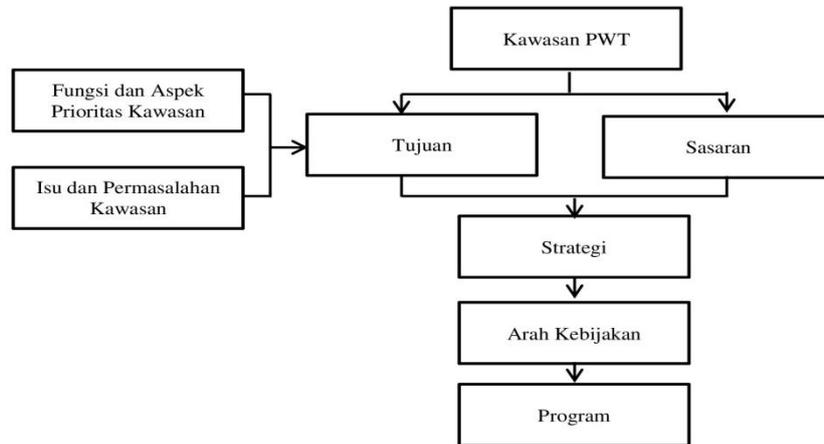


Untuk menciptakan sinkronisasi antara arah tujuan atau arah pengembangan kawasan dengan program kewilayahan harus dilakukan analisis keterkaitan dari tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, hingga program kewilayahan tiap kawasan seperti pada gambar 9.

Adanya mekanisme keterkaitan dari tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, dan program kewilayahan dari masing-masing kawasan tersebut dapat menjembatani antara isu permasalahan yang terjadi berdasarkan hasil analisis sebelumnya dengan indikasi program kewilayahan yang akan dibuat. Mekanisme

keterkaitan dari tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, dan program merupakan pedoman dalam merumuskan strategi dan kebijakan pengembangan kawasan terpadu dan sesuai dengan visi, misi, program dan target capaian serta didasarkan pada hasil analisis yang telah dilakukan pada tahapan sebelumnya.

**Gambar 9.** Flowchart Analisis Keterkaitan Tujuan, Sasaran, Strategi, Arah Kebijakan, dan Prorgam (Analisis, 2016)

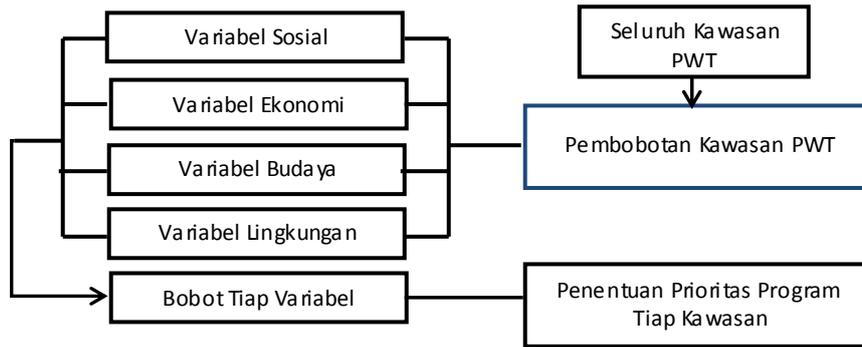


Adanya mekanisme dan prosedur prioritas kawasan untuk menentukan prioritas pengembangan kawasan menyebabkan stigma bahwa hanya kawasan yang diprioritaskan yang dikembangkan, sedangkan kawasan yang tidak diprioritaskan tidak dikembangkan. Mekanisme dan prosedur prioritas kawasan tidak diperlukan dalam Pembangunan Wilayah Terpadu, melainkan prioritas program tiap kawasan. Dengan prioritas program kewilayahan tiap kawasan maka setiap kawasan dikembangkan, dengan prioritas program kewilayahan untuk pengembangan sesuai dengan kondisi masing-masing kawasan. Penggunaan prioritas program kewilayahan dapat mendorong pengembangan masing-masing kawasan. Setiap kawasan membutuhkan penanganan yang berbeda sesuai dengan fungsi dan aspek prioritas kawasan serta isu dan permasalahannya. Sehingga pelaksanaan program kewilayahan dan penyerapan anggaran dapat dilakukan secara merata pada masing-masing kawasan, tanpa adanya prioritas kawasan yang harus dikembangkan.

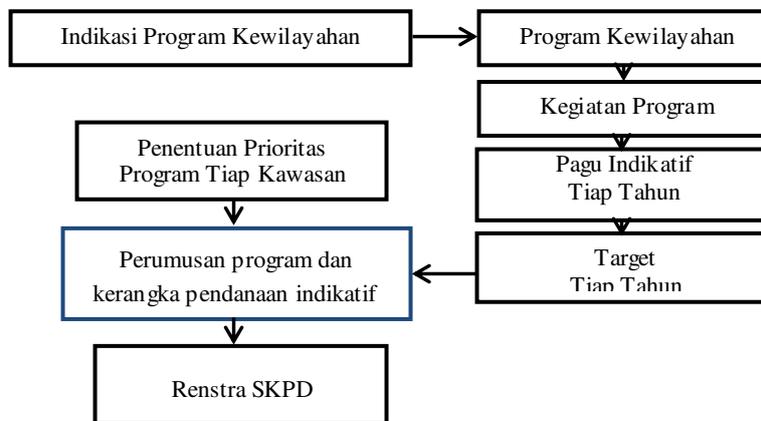
Perumusan program dan kerangka pendanaan indikatif diuraikan berdasarkan hasil penentuan prioritas program tiap kawasan. Berdasarkan indikasi program kewilayahan ditentukan kegiatan dari masing-masing program beserta pagu indikit dan target setiap tahun. Berikut merupakan flowchart alternatif Perumusan Program dan Kerangka Pendanaan Indikatif PWT.

Program kewilayahan disusun berdasarkan prioritas penanganan program tiap kewilayahan sesuai dengan hasil pembobotan yang telah dilakukan sebelumnya. Sehingga, ranking prioritas kawasan pengembangan tidak diperlukan kembali, karena pengembangan mencakup seluruh kawasan. Kota Surakarta melakukan *planning by* prioritas tapi cakupannya seluruh kota (Yuniarti, 2016).

**Gambar 10.** Flowchart Alternatif Pembobotan dan Penentuan Prioritas Kawasan PWT (Analisis, 2016)



**Gambar 11.** Flowchart Alternatif Perumusan Program dan Kerangka Pendanaan Indikatif PWT (Analisis, 2016)



#### 4. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis mekanisme dan prosedur PWT yang telah dilakukan terdapat beberapa tahapan yang dilakukan evaluasi antara lain penentuan kawasan PWT yang hanya berupa kawasan strategis dapat menyebabkan program-program pembangunan yang ada tidak dapat tercakup secara keseluruhan sehingga berpotensi menciptakan ketidakterpaduan terhadap program-program pada daerah di luar kawasan dalam wilayah yang dijadikan PWT; Adanya mekanisme pemilihan terhadap kawasan yang dijadikan PWT menyebabkan Pembangunan Wilayah Terpadu tidak mencakup keseluruhan wilayah sehingga dapat menciptakan gap antar kawasan dalam satu wilayah yang dijadikan PWT; Adanya mekanisme prioritas kawasan PWT menciptakan stigma pengembangan kawasan yang hanya dilakukan pada kawasan yang diprioritaskan, untuk menciptakan keterpaduan pembangunan harus dilakukan secara merata sesuai dengan kebutuhan pengembangan masing-masing kawasan.

Berdasarkan analisis tersebut terdapat mekanisme dan prosedur PWT yang masih belum efektif dalam menjembatani rencana pembangunan dan rencana tata ruang melalui program kewilayahannya. Sehingga membutuhkan perubahan/revisi terhadap mekanisme dan prosedur sesuai dengan alternatif yang diberikan sebelumnya. Upaya mengintegrasikan antara rencana tata ruang dan rencana pembangunan perlu dilakukan. Kebijakan Pembangunan Wilayah Terpadu perlu dilanjutkan dengan syarat dilakukan perubahan/revisi tersebut. Dengan adanya PWT tersebut dapat menciptakan keterpaduan antar program untuk menciptakan keserasian, pemerataan, keseimbangan laju pertumbuhan, dan keberlanjutan pembangunan daerah dalam meningkatkan kesejahteraan.

## 5. UCAPAN TERIMA KASIH

Penyusun ingin mengucapkan terima kasih kepada pihak yang berperan dalam penyusunan laporan ini.

1. Keluarga yang selalu mendukung dan memberikan semangat selama proses kerja praktek dan pengerjaan laporan.
2. Bapak Samsul Marif S.P., M.T. selaku dosen pembimbing tugas akhir yang telah memberikan bimbingan dalam penyusunan tugas akhir ini.
3. Sahabat-sahabat yang telah memberi masukan dan semangat selama pengerjaan tugas akhir.
4. Teman-teman angkatan 2012 sebagai teman seperjuangan pelaksanaan kerja praktek.
5. Semua pihak yang telah memberikan bantuan dalam penyusunan laporan.

## 6. REFERENSI

- Chandrika, G. (2015). Integrasi Rencana Tata Ruang dan Rencana Pembangunan. *Buletin Tata Ruang Dan Pertanahan*.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton University Press.
- Heinz, W., & Kroger, M, et.all. (2011). *Integrated Urban Development Planning and Urban Development Management – Strategies and instruments for sustainable urban development*.
- Manik, F. R. (2009). Analisis Ketimpangan Pembangunan Antara Kota Medan dengan Kabupaten Simalungun. *Universitas Sumatera Utara, Medan*.
- NEGERI, M. D. (2013). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2013 Tentang Pembangunan Wilayah Terpadu*. Jakarta.
- Robbins, S. P., & Coulter, M. (2010). *Manajemen*. Jakarta: Erlangga.
- Sodiq, Jafar. 2015. *Solo Utara Jadi Solo Masa Depan*, dalam berita harian solopos <http://www.solopos.com/2015/06/08/solopos-hari-ini-solo-utara-jadi-solo-masa-depan-612207>, diakses Selasa, 7 Juni 2016
- Nomor, U.-U. (25AD). Tahun 2004 tentang Sistem perencanaan pembangunan Nasional. *Jakarta, Sekretaris Negara Republik Indonesia*.
- Nasional, B. P. (2007). Undang-undang Republik Indonesia nomor 17 tahun 2007 tentang rencana pembangunan jangka panjang nasional tahun 2005--2025. *Diperoleh Dari Http://www. Bappenas. Go. Id/get-File-server/node/84*.
- Nomor, U.-U. (26AD). tahun 2007 tentang Penataan Ruang. *Pustaka Yustisia, Yogyakarta*.