

# MAZHAB PERENCANAAN WILAYAH DALAM PENATAAN RUANG KAWASAN PUNCAK KABUPATEN BOGOR

Oleh: Sayuti  
Institut Pemerintahan Dalam Negeri  
e-mail: sayuti\_67@ipdn.ac.id

## Abstrak

Kawasan Puncak dengan keindahan alam dan iklimnya yang sejuk, serta mudah diakses menjadi magnet berbagai aktivitas manusia. Namun, seiring dengan berbagai aktivitas tersebut yang tidak memenuhi daya dukung (*carrying capacity*), berimplikasi menimbulkan berbagai masalah. Untuk itu, diberlakukan berbagai kebijakan penataan ruang berupa peraturan peundang-undangan, yang menetapkan Kawasan Puncak sebagai kawasan lindung. Beragamnya aktivitas manusia dalam pemanfaatan ruang Kawasan Puncak, dan ditetapkannya serangkaian kebijakan penataan ruang Kawasan Puncak, maka perencanaan rasional, marxisme, dan kolaboratif merupakan beberapa mazhab perencanaan wilayah dalam penataan ruang Kawasan Puncak.

Kata Kunci : Perencanaan Wilayah; Penataan Ruang; Kawasan Puncak

## 1. Latar Belakang

Kawasan puncak yang terletak di Kabupaten Bogor dan Cianjur, Provinsi Jawa Barat, dengan keindahan alam dan iklimnya yang sejuk, serta mudah diakses menjadi magnet berbagai aktivitas manusia. Namun, seiring dengan berbagai aktivitas tersebut yang tidak memenuhi daya dukung (*carrying capacity*), berimplikasi menimbulkan berbagai masalah, tidak hanya bagi Kabupaten Bogor tetapi juga bagi daerah-daerah yang berada disekitarnya.

Realitas menunjukkan bahwa dalam 10 tahun terakhir ini, sekitar 5.000 kawasan penyokong tata air hilang. Keadaan ini menyebabkan, tangkapan air di DAS Ciliwung tinggal 12 persen. Alhasil, banjir pun mengancam daerah-daerah yang berada di sekitar Puncak (Saturi, 2012). Bopuncur (Bogor-Puncak-Cianjur) merupakan kontributor banjir (terbesar-Red) terutama di wilayah Bogor (bagian bawah-Red) dan Ibukota Jakarta. Faktornya adalah banyaknya pelanggaran peruntukan lahan setempat (Harian Umum Pelita, 2014), sedangkan Kawasan Puncak diperuntukkan sebagai kawasan lindung. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2008 tentang Penataan Ruang Kawasan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak dan Cianjur menjadi dasar dalam penetapan Puncak sebagai kawasan lindung.

## 2. Kebijakan Penataan Ruang

Demikian strategisnya kawasan puncak, dan berbagai masalah yang timbul sebagaimana dipaparkan di atas, mendorong pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengeluarkan

serangkaian kebijakan peraturan perundang-undangan. Presiden Soekarno memberlakukan Perpres No. 13/1963 tentang “Penertiban Pembangunan Bangunan di Sepanjang Jalan antara Jakarta-Bogor-Puncak-Cianjur di Luar Batas-batas DKI Jakarta Raya, Daerah Swatantra Tingkat II Bogor dan Daerah Swatantra Tingkat II Cianjur”; Presiden Soeharto menerbitkan Keppres No. 48/1983 tentang “Penanganan Khusus Penataan Ruang dan Penertiban serta Pengendalian Pembangunan Pada Kawasan Pariwisata Puncak dan Wilayah Jalur Jalan Jakarta-Bogor- Puncak-Cianjur di Luar Wilayah DKI Jakarta, Kotamadya Bogor, Kota Administratif Depok, Kota Cianjur dan Kota Cibinong (Keppres ini kerap disebut Keppres Penataan Ruang Kawasan Puncak); Presiden B.J Habibie dengan Keppres No. 114/1999 tentang “Penataan Ruang Kawasan Jakarta-Bogor-Puncak-Cianjur” (Tiendas, 2000). Perkembangan lebih lanjut, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No.47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Kawasan Bopuncur dikategorikan sebagai kawasan tertentu yang memerlukan penanganan khusus dan merupakan kawasan bernilai strategis. Yakni, sebagai kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya bagi Daerah Provinsi Jawa Barat dan DKI Jakarta. Sebagai tindak lanjut pelaksanaan Keppres dan PP tersebut, Pemerintah Kabupaten Bogor, telah mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Bogor Nomor 17 Tahun 2000 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kab Bogor. Selanjutnya, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) yang menyebutkan wilayah Jakarta, Bogor, depok, Tangerang, Bekasi, Puncak maupun Cianjur sebagai Kawasan Strategis Nasional (KSN), Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2008 tentang Penataan Ruang Kawasan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak dan Cianjur menjadi dasar dalam penetapan Puncak sebagai kawasan lindung. Anehnya, Peraturan Daerah Penataan Ruang Provinsi Jawa Barat Nomor 22 tahun 2010 mengubah peruntukan kawasan di Puncak menjadi kawasan produksi. Terhadap peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Kabupaten Bogor dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Satri (2012) mengatakan bahwa, Selama ini, aturan rencana tata ruang Kabupaten Bogor tidak bertentangan dengan Perpres Nomor 54 tahun 2008. Namun belakangan aturan ini berupaya direvisi menyesuaikan Perda Penataan Ruang Provinsi Jawa Barat Nomor 22 Tahun 2010.

### **3. Mazhab Perencanaan Wilayah dalam Penataan Ruang**

Turner (1972) dalam Doder (2010) mengatakan bahwa perencanaan rasional didasarkan pada asumsi bahwa masyarakat "tidak tahu apa ia ingin "atau orang hanya yang berkualitas tinggi memahami kebutuhan untuk masyarakat yang lebih baik. Artinya, pembangunan perkotaan

membutuhkan tindakan pemerintah dengan cara yang lebih langsung dengan penggunaan lanjutan teknik. Escobar (1992) menunjukkan bahwa metode perencanaan ini didasarkan pada identifikasi "masalah", yang dapat diatasi dengan institusi *top-down*, diskrit dan praktek-praktek "rasional" seperti implementasi rencana induk. Berdasarkan perspektif ini, penataan ruang Kawasan Puncak merupakan domain pemerintah dalam bentuk output berupa peraturan perundang-undangan, dan masyarakat Kawasan Puncak diasumsikan tidak mengetahui keinginannya, sehingga untuk memenuhi kebutuhan yang lebih baik dilakukan oleh para perencana, sebagai orang yang mempunyai kemampuan tinggi dibanding masyarakat.

Memperhatikan beberapa pelaku usaha yang terdapat di Kawasan Puncak, PT PN VIII merupakan salah satu BUMN yang menempati areal cukup luas. Pada laman PT. Perkebunan Nusantara (2014) dijelaskan bahwa Perusahaan perkebunan milik negara di Jawa Barat dan Banten berasal dari perusahaan perkebunan milik pemerintah Belanda, yang ketika penyerahan kedaulatan secara otomatis menjadi milik pemerintah Republik Indonesia, yang kemudian dikenal dengan nama Perusahaan Perkebunan Negara (PPN) Lama. Antara tahun 1957 – 1960 dalam rangka nasionalisasi atas perusahaan-perusahaan perkebunan eks milik swasta Belanda/Asing (antara lain : Inggris, Perancis dan Belgia) dibentuk PPN-Baru cabang Jawa Barat. Dalam periode 1960–1963 terjadi penggabungan perusahaan dalam lingkup PPN-Lama dan PPN-Baru. Selama periode 1963–1968 diadakan reorganisasi, pada periode 1968–1971, PPN yang ada di Jawa Barat diciutkan menjadi tiga Perusahaan Negara Perkebunan (PNP). Selanjutnya sejak tanggal 11 Maret 1996, PT Perkebunan XI, PT Perkebunan XII, dan PT Perkebunan XIII dilebur menjadi PT Perkebunan Nusantara VIII (Persero). Rustiadi (2013) mengatakan bahwa “Peran negara” yang sangat besar absolut di dalam mengatur dan mengelola sumber daya ekonomi strategis termasuk sumber daya alam (sebagaimana tercermin dalam pasal 33 UUD 45) dari kacamata Almendinger (2002), mazhab perencanaan pembangunan dengan garis pemikiran peran negara yang dominan tergolong dalam mazhab perencanaan Marxisme dan Teori Kritik (*Marxism and Critical Theory*).

Di Era otonomi daerah yang mulai diberlakukan sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sebagaimana perubahan terakhir pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pada penjelasan Pasal 2 huruf f disebutkan bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan, selanjutnya pada huruf a dijelaskan bahwa pemangku kepentingan, antara lain, adalah pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Berbagai aturan normatif pada skala nasional ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan

dan perencanaan semakin mendapatkan perhatian. Dengan demikian, baik Pemerintah Provinsi Jawa Barat maupun Pemerintah Kabupaten Bogor dalam membuat kebijakan peraturan daerah hendaknya juga memberi perhatian pada keterlibatan/peran serta masyarakat dalam penataan ruang Kawasan Puncak. Untuk itu, mazhab perencanaan kolaboratif mendapatkkan tempat dalam proses pembangunan dan proses perencanaan di Kawasan Puncak. Perencanaan kolaboratif didefinisikan sebagai pendelegasian tanggung jawab untuk mempersiapkan, dan melaksanakan rencana bagi *stakeholders* yang mewakili semua kepentingan yang relevan yang menggunakan negosiasi berdasarkan konsensus untuk mencapai kesepakatan. Biasanya, perencanaan kolaboratif akan menggunakan fasilitator, teknik negosiasi berbasis kepentingan, aturan konsensus untuk kesepakatan, dan pencarian fakta bersama untuk mengembangkan rencana yang kemudian direkomendasikan badan-badan hukum yang mempertahankan otoritas kesepakatan akhir (Gunton, *et al.*, 2007). Terhadap perencanaan kolaboratif ini, Allmendinger (2001) mengkritisi bahwa dalam perencanaan kolaboratif, mekanisme keterlibatan orang-orang tidak jelas, hanya satu rencana yang dihasilkan, penekanan terhadap proses (“*how*” bukan “*why*”), serta kurangnya keterlibatan dari nilai-nilai perencana. Hal ini mengakibatkan perencanaan kolaboratif hanya sedikit berdampak terhadap perubahan. Sager (2005) mengkritisi bahwa kondisi demokrasi seperti ini, ketika terjadi suatu proses kolaborasi, sangat memungkinkan merugikan pihak yang tidak memiliki kemampuan bersuara.

#### **4. Kesimpulan**

Perspektif perencanaan rasional memandang, kebijakan penataan ruang Kawasan Puncak melalui pembentukan peraturan perundang–undangan, merupakan domain pemerintah dan masyarakat Kawasan Puncak diasumsikan tidak mengetahui keinginannya, sehingga untuk memenuhi kebutuhan yang lebih baik di lakukan oleh pemerintah, sebagai pihak yang dianggap mempunyai kemampuan lebih dibanding masyarakat.

PT Perkebunan Nusantara VIII (Persero) merupakan salah satu BUMN, sebagai pelaku usaha di Kawasan Puncak yang menempati areal cukup luas. Peran negara (PT PN VIII) yang sangat besar dalam mengatur dan mengelola sumber daya ekonomi strategis, termasuk sumber daya alam tergolong dalam mazhab perencanaan Marxisme dan Teori Kritik (*Marxism and Critical Theory*).

Diberlakukannya otonomi daerah, dan searah dengan serangkaian peraturan perundang–undangan penataan ruang, yang menekankan adanya peran aktif masyarakat untuk terlibat dan berpartisipasi dalam penataan ruang Kawasan Puncak, dapat diidentifikasi sebagai perspektif

mazhab perencanaan kolaboratif.

## Daftar Pustaka

Dodero, A. L. 2010. *An Analysis of the Rational Comprehensive Model in Selected Cities in Developing Countries*. Porla University of Waterloo.

Escobar, A (1992) *Planning, in Sachs, W (ed) The Development Dictionary: a guide to knowledge as power*. London: Zed.

Gunton, T. I., Peter., dan Day, J.C. 2007. *Evaluating Collaborative Planning : a Case Study of a Land and Resource Management Planning Process*. *Environments Journal* Volume 34(3) 2006/2007.

Harian Umum Pelita. 2014. *Kawasan Puncak, Kab Bogor Masih Sarat Masalah.*, Edisi Senin, 1 Desember 2014. <http://pelita.or.id/baca.php?id=47162>.

[PT PN] PT Perkebunan Nusantara. 2014. *Sejarah PT Perkebunan Nusantara*. [http://www.pn8.co.id/pn8/index.php?option=com\\_content&task=view&id=42&Itemid=76](http://www.pn8.co.id/pn8/index.php?option=com_content&task=view&id=42&Itemid=76).

Rustiadi, E. 2013. *Perencanaan*. Draft pertama bahan perkuliahan mata kuliah “Sistem Perencanaan Wilayah” Bogor: Program Studi Perencanaan Wilayah (PS PWL), Sekolah Pascasarjana IPB.

Saturi, S. 2012. *Kehancuran kawasan Puncak, Pemerintah Diminta Bertanggungjawab*. <http://www.mongabay.co.id/2012/08/10/kehancuran-kawasan-puncak-pemerintah-diminta-bertanggungjawab/>.

Tiendas, N. 2000. *Sejarah Penataan Ruang Indonesia*. Jakarta: Departemen PU.