



80 Tahun Kemerdekaan: Sudahkah Tata Ruang Indonesia Inklusif dan Berkeadilan?

[Penulis: Adam Madigliani Prana, ST., MT., MSc., PhD.¹]



Pendahuluan

Pada 17 Agustus 2025, Indonesia merayakan 80 tahun kemerdekaan, menandai berakhirnya era kolonial. Jika pada masa kolonial pembangunan hanya mengakomodasi kepentingan elit tertentu, pembangunan pasca kemerdekaan seharusnya lebih inklusif dan berkeadilan. Artikel ini mengkaji sejauh mana perencanaan wilayah dan kota dapat mendorong terwujudnya pembangunan yang berkeadilan di Indonesia.

Analisis dan Pembahasan

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menegaskan bahwa tata ruang berfungsi sebagai instrumen untuk menyeimbangkan pembangunan dan perlindungan lingkungan. Kebijakan tata ruang juga diarahkan untuk menciptakan pembangunan yang merata, berkelanjutan, dan berkeadilan, terutama di tengah laju urbanisasi yang semakin pesat. Kementerian ATR/BPN sendiri menekankan pentingnya tata ruang sebagai fondasi pembangunan berkelanjutan melalui mitigasi risiko bencana, kolaborasi lintas sektor, penegakan hukum, serta pemberdayaan pemerintah daerah.

Pendekatan perencanaan tata ruang yang diterapkan di Indonesia saat ini adalah sistem regulasi atau *regulatory planning*. Model pendekatan ini berasal dari Amerika Serikat dan Eropa pada awal abad ke-20, dan kemudian diadopsi juga di beberapa negara berkembang (Purwanto et al., 2017). *Regulatory planning* mengedepankan rencana penggunaan lahan terperinci untuk 20 tahun ke depan, dan hingga kini masih menjadi pendekatan dominan di berbagai negara berkembang. Sistem regulasi ini, yang juga dikenal sebagai perencanaan rasional, merupakan warisan dari era kolonial dan berfungsi untuk mengatur penggunaan lahan sesuai dengan rencana induk (*masterplan*). Penyimpangan dari rencana induk hanya diperbolehkan apabila sesuai dengan regulasi yang berlaku. Rencana induk tersebut mencerminkan pemikiran *urban Eurocentric*, yang lebih fokus pada penghapusan permukiman informal, ruang terbuka hijau, dan bangunan vertikal (Watson, 2009b).

Di Indonesia, sistem perencanaan telah berkembang sejak era kolonial pada awal abad ke-20, dengan fokus yang berbeda dari setiap rezim pemerintahan. Sebelum Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 (UU No. 26/2007) yang mengatur perencanaan spasial, 3 (tiga) kebijakan perencanaan sebelumnya diterapkan oleh rezim-rezim berbeda. Pemerintah kolonial Belanda pada 1926 fokus pada pengembangan industri, rezim pasca-kolonial 1948 menitikberatkan perbaikan permukiman di Jawa, dan Orde Baru 1992 memperluas cakupan perencanaan ke luar Jawa (Tabel 1).

1. Perencana Ahli Muda Sekretariat Direktorat Jenderal Pengendalian dan Penertiban Tanah dan Ruang



[TABEL 1 | EVOLUSI SISTEM PERENCANAAN RUANG INDONESIA]

Periode	Tahun	Judul	Fokus Geografis dan Tujuan	Source
Kolonial Belanda	1926	The Nuisance Ordinance	Ditetapkan untuk mengatur pengembangan industri di zona-zona tertentu melalui penerapan sistem zonasi dan perizinan	Niessen (1999)
Pasca-kolonial	1948/1949	Kerangka Regulasi Perencanaan pertama: <i>Staadsvorming Ordonatie (SVO)</i> and <i>Stadsvormings Verordening (SVV)</i>	Perbaikan perumahan perkotaan untuk kota-kota di Jawa yang menghadapi masalah urbanisasi yang berkembang	Winarso and Firman (2002) and Niessen (1999)
Orde Baru	1992	Undang-Undang Perencanaan Tata Ruang 24/1992	Kerangka perencanaan sebelumnya kemudian diperluas penerapannya ke seluruh wilayah, mencakup Jawa maupun luar Jawa	Hudalah and Woltjer (2007)
Orde Reformasi	2007	Undang-Undang Perencanaan Tata Ruang 26/2007	Undang-undang perencanaan tata ruang berlaku untuk seluruh kota, daerah, dan provinsi di Indonesia, dengan tujuan untuk mengatur semua jenis pemanfaatan lahan yang dapat terjadi di daerah perkotaan dan pedesaan, termasuk perumahan, komersial, industri, pertanian, dan hutan.	Presiden Republik Indonesia (2007)

Sistem perencanaan terbaru di Indonesia, sesuai dengan UU No. 26/2007, mengadopsi filosofi pengelolaan lahan dari Amerika Utara dengan zonasi ketat dan kode untuk mengendalikan pertumbuhan (Hudalah & Woltjer, 2007). Undang-Undang ini mendefinisikan perencanaan spasial sebagai pola dan struktur spasial, di mana pola spasial mengatur alokasi ruang untuk konservasi dan budidaya, sementara struktur spasial mencakup pusat pemukiman dan jaringan infrastruktur yang mendukung kegiatan sosial dan ekonomi.

Sistem perencanaan regulasi/rasional mungkin tidak efektif dalam menangani masalah perkotaan di negara berkembang, seperti lingkungan tidak sehat dan bangunan berkualitas rendah. Pendekatan *top-down* ini mengasumsikan bahwa perencana tahu segalanya, tanpa memberi kesempatan bagi masyarakat untuk menentukan perkembangan habitat mereka (Purwanto et al., 2017). Beberapa ilmuwan (Fekade, 2000; Todes, 2012; van der Molen, 2015; Watson, 2009b) berpendapat bahwa metode perencanaan konvensional di negara berkembang, yang didorong oleh ahli dan bersifat *top-down*, tidak mendukung mata pencaharian berkelanjutan dan tidak dapat mengatasi perubahan sosial dan ekonomi serta pertumbuhan populasi. Penerapan perencanaan induk dengan regulasi dan pengendalian penggunaan lahan justru memperburuk masalah perkotaan dan gagal mengatasi isu-isu seperti fragmentasi spasial, informalitas, urbanisasi cepat, ketimpangan, dan kemiskinan (e.g. Fekade, 2000; Todes, 2012; van der Molen, 2015; Watson, 2009b).

Sistem perencanaan regulasi di negara berkembang mungkin tidak efektif dalam mengatasi masalah perkotaan. Watson (2009b) berpendapat bahwa perencanaan regulasi, yang diimpor dari Barat, tidak dirancang untuk menangani isu khas negara berkembang seperti pertumbuhan populasi cepat, kemiskinan, dan keterbatasan infrastruktur. Selain itu, rencana induk dari era kolonial sering diterapkan kembali tanpa mempertimbangkan masalah kota kontemporer. Sistem zonasi, yang diwarisi dari kolonialisme, mempromosikan cita-cita perkotaan *Eurocentric* dan mendukung segmen masyarakat berpendapatan menengah hingga tinggi, sementara menghalangi komunitas berpendapatan rendah. Pendekatan ini menyebabkan hukum perkotaan yang elit, memaksa warga berpendapatan rendah untuk hidup di luar hukum (see: Hall, 1988; Lategan & Cilliers, 2017; Watson, 2009a). Banyak kota di Asia, Afrika, dan Amerika Latin, yang mewarisi sistem kolonial, memiliki peraturan yang tidak sesuai dengan kebutuhan mayoritas penduduk (Devas, 2001).

Ideal *Eurocentric* dalam perencanaan menyebabkan pelabelan lingkungan binaan modern sebagai formal dan yang tidak memenuhi kriteria sebagai informal (Kamete, 2013). Informal dianggap ilegal, kacau, dan kumuh oleh pemerintah (Revell, 2010). Meskipun era pasca-kolonial seharusnya menggantikan pendekatan formal/informal, banyak pemerintah pasca-kolonial tetap mempertahankan pendekatan ini, bahkan menciptakan sistem perencanaan yang lebih kaku daripada masa kolonial (Njoh, 2017). Beberapa pejabat di negara berkembang menganggap 'pembangunan' sebagai urbanisasi dan industrialisasi, serta mengecualikan pengetahuan adat, dengan pembangunan ala Barat dianggap sebagai tujuan



akhir (Liu et al., 2020).

Di Indonesia, permukiman kampung sering dianggap kumuh karena tidak memenuhi standar lingkungan binaan barat, seperti lebar jalan yang tidak bisa dilalui mobil atau pemukiman di atas air atau sempadan sungai. Padahal, hal ini bisa mencerminkan kearifan lokal yang sesuai dengan tantangan lingkungan tropis. Contohnya, rumah panggung melindungi dari banjir, sementara rumah bergaya barat terbuat dari bata dan menapak di tanah justru terendam genangan air. Permukiman kampung di sempadan sungai sering dilabeli ilegal karena bertentangan dengan rencana tata ruang yang mengharuskan area tersebut steril dari permukiman. Akibatnya, proyek infrastruktur pemerintah tidak dapat dibangun di kawasan kampung dan memperburuk kondisi lingkungan yang dihuni masyarakat marjinal. Hal ini mencerminkan bagaimana kebijakan tata ruang dan pembangunan masih dipengaruhi oleh standar kolonial yang belum tentu sejalan dengan kearifan lokal Indonesia.

Alternatif Kebijakan

Berbagai pendekatan dapat digunakan untuk mengatasi ketidakefektifan perencanaan regulasi di negara berkembang. Menurut Lategan and Cilliers (2017), ide-ide perencanaan perkotaan yang diwariskan dari era kolonial, seperti *Eurocentrism* dan dikotomi formal-informal, perlu disesuaikan dengan konteks negara berkembang. Koizumi (2009) berpendapat bahwa keterbatasan metodologi perencanaan rasional seperti *regulatory planning* menyebabkan transformasi dalam teori perencanaan. Konsep perencanaan alternatif, seperti perencanaan advokasi atau *advocacy planning* yang mendorong rencana untuk mengadvokasi berbagai kepentingan, serta perencanaan transaksional dan negosiasi yang menekankan dialog politik, telah muncul untuk mencerminkan kepentingan publik yang lebih luas (Koizumi, 2009, p. 8).

Rekomendasi Kebijakan

Van der Molen (2015) mengusulkan sistem perencanaan spasial baru untuk mengelola permukiman informal, seperti perencanaan spasial strategis atau *strategic planning* yang mengembangkan inovasi perencanaan. Perencanaan ini menggantikan pendekatan konvensional yang bergantung pada rencana induk untuk penggunaan lahan. Healey (1997) menyatakan bahwa perencanaan spasial strategis melibatkan berbagai pihak dalam pembuatan rencana untuk menghasilkan strategi pengelolaan perubahan spasial yang lebih baik. *Strategic planning* tidak memaksakan penetapan masterplan berumur puluhan tahun yang wajib diikuti namun sangat sulit direalisasikan sesuai rencana. Rencana dapat dibuat hanya ketika proyek pembangunan pada suatu lokasi akan dilakukan dan partisipasi kolaboratif masyarakat yang menempati lokasi pembangunan menjadi prasyarat utama untuk membentuk rencana tersebut.

Referensi

1. Devas, N. (2001). Does city governance matter for the urban poor? *International Planning Studies*, 6(4), 393-408.
2. Fekade, W. (2000). Deficits of formal urban land management and informal responses under rapid urban growth, an international perspective. *Habitat International*, 24(2), 127-150.
3. Hall, P. (1988). *Cities of Tomorrow An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. Oxford: Basil Blackwell.
4. Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. UBC Press.
5. Hudalah, D., & Woltjer, J. (2007). Spatial Planning System in Transitional Indonesia. *International Planning Studies*, 12(3), 291-303. <https://doi.org/10.1080/13563470701640176>
6. Kamete, A. Y. (2013). On handling urban informality in southern Africa. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 95(1), 17-31.
7. Koizumi, H. (2009). Historical development of planning theory and the public realm of planning. In M. Horita & H. Koizumi (Eds.), *Innovations in Collaborative Urban Regeneration* (pp. 3-13). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-4-431-99264-6>
8. Lategan, L. G., & Cilliers, E. J. (2017). Considering planning approaches in the global south and learning from co-production in south africa's informal backyard rental sector. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 223, 241-252.
9. Liu, A., Waliuzzaman, S., Do, H. T., Haryani, R., & Pem, S. (2020). Journeys of postdevelopment subjectivity transformation: a shared narrative of scholars from the majority world. In *The Handbook of Diverse Economies*. Edward Elgar Publishing.
10. Niessen, N. (1999). Municipal government in Indonesia: Policy, law, and practice of decentralization and urban spatial planning. Research School CNWS, School of Asian, African, and Amerindian Studies, Universiteit Leiden.
11. Njoh, A. J. (2017). *Planning in contemporary Africa: The state, town planning and society in Cameroon*. Routledge.
12. Presiden Republik Indonesia. (2007). Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun.
13. Purwanto, E., Sugiri, A., & Novian, R. (2017). Determined Slum Upgrading: A Challenge to Participatory Planning in Nanga Bulik, Central Kalimantan, Indonesia. *Sustainability*, 9(7). <https://doi.org/10.3390/su9071261>
14. Revell, K. (2010). Working with informality: increasing resilience in cities of the Global South. 46th ISOCARP Congress,
15. Todes, A. (2012). New directions in spatial planning? Linking strategic spatial planning and infrastructure development. *Journal of Planning Education and Research*, 32(4), 400-414.
16. van der Molen, P. (2015). Rapid urbanisation and slum upgrading: What can land surveyors do? *Survey Review*, 47(343), 231-240. <https://doi.org/10.1179/1752270614Y.00000000125>
17. Watson, V. (2009a). 'The planned city sweeps the poor away...': Urban planning and 21st century urbanisation. *Progress in planning*, 72(3), 151-193.
18. Watson, V. (2009b). Seeing from the South: Refocusing urban planning on the globe's central urban issues. *Urban Studies*, 46(11), 2259-2275.
19. Winarso, H., & Firman, T. (2002). Residential land development in Jabotabek, Indonesia: triggering economic crisis? *Habitat International*, 26(4), 487-506.