

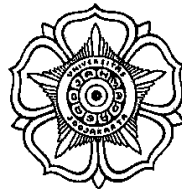
Bahan Kuliah MK Proses Perencanaan

Proses Perencanaan Strategis Kota/Daerah

KULIAH 1: PROSES SECARA UMUM
KULIAH 2: TINJAUAN KASUS-KASUS
**KULIAH 3: KAITAN PROSES ANTARA RENSTRA
DENGAN RENCANA KERUANGAN**

Oleh:

Dr. Ir. Achmad Djunaedi, MUP



PROGRAM MAGISTER PERENCANAAN KOTA DAN DAERAH
UNIVERSITAS GADJAH MADA

Yogyakarta
Edisi Juni 2002

Proses Perencanaan Strategis untuk Perkotaan (secara umum)

Oleh:

Achmad Djunaedi

Staf Pengajar

Program Magister Perencanaan Kota dan Daerah (MPKD) UGM

E-mail: achmaddjunaedi@yahoo.com adjun@ugm.ac.id

<http://intranet.ugm.ac.id/~a-djunaedi/>

Kuliah tentang proses perencanaan strategis (untuk pemerintahan kota atau perkotaan) ini dibagi dalam dua sesi (dua kali pertemuan), yaitu: kuliah yang pertama membahas tentang tinjauan umum proses tersebut, dan kuliah yang kedua mendiskusikan kasus-kasus penerapan proses tersebut ke beberapa kota (diangkat dari beberapa sumber pustaka). Dalam kuliah, variasi di luar teks bahan kuliah ini akan diberikan dan peserta kuliah diminta juga dapat mendiskusikan pengalamannya langsung atau dari bahan-bahan pustaka.

Pendahuluan

Dalam pustaka tentang teori perencanaan, sepanjang sejarah pemikiran perencanaan terdapat beberapa tipe perencanaan, antara lain: (1) perencanaan induk (*master planning*); (2) perencanaan komprehensif/ menyeluruh (*comprehensive planning*); (3) perencanaan inkremental (*incremental planning*); (4) perencanaan advokasi (*advocacy planning*); (5) perencanaan strategis (*strategic planning*); dan (6) perencanaan adil/ ekuiti (*equity planning*). Meskipun fokus bahan kuliah ini pada perencanaan strategis, tetapi tipe perencanaan lainnya dibahas disini hanya untuk memberi gambaran perbedaan-perbedaan yang mendasar saja. Sebagian besar bahasan perbedaan-perbedaan ini diangkat dari buku *Readings in Planning Theory* (Campbell dan Fainstein, 1996: Part III, hal. 259-362).

Dalam sejarah perencanaan wilayah, pada awalnya kota dilihat secara fisik dan pada saat itu tipe perencanaan induk (*master planning*) banyak dipakai. Tipe perencanaan ini berasal dari bidang arsitektur; jadi memang lebih bersifat perencanaan fisik bangunan. Pada saat kehidupan mulai lebih kompleks, kota tidak hanya dilihat secara fisik tapi juga dari aspek-aspek lain, dan hal ini mendorong timbulnya tipe perencanaan komprehensif (menyeluruh). Tipe ini

berusaha mengatasi setiap persoalan yang datang dari seluruh aspek kehidupan kota. Setelah beberapa dekade, banyak kritik dilontarkan ke tipe ini bahwa cakupan perencanaan komprehensif terlalu luas dan tidak mungkin tercapai, sedangkan banyak keterbatasan yang menjadi kendala dalam mengatasi seluruh permasalahan. Tipe perencanaan strategis menyarankan untuk mengatasi hanya beberapa permasalahan yang utama (yang strategis) saja, karena ketersediaan sumberdaya untuk mengatasi permasalahan juga terbatas. Cara berpikir yang hampir serupa dilontarkan oleh tipe perencanaan inkremental, yaitu untuk mengatasi sebagian permasalahan saja (tidak perlu seluruhnya). Hanya saja perencanaan inkremental tidak mengharuskan bagian demi bagian yang diatasi perlu mempunyai konsistensi dan kesinambungan, karena tergantung situasi dan kondisi yang dihadapi (yang mungkin berbeda dari waktu ke waktu).

Keempat tipe perencanaan di atas (perencanaan induk, komprehensif, strategis, dan inkremental) menghasilkan satu rencana yang bersifat publik untuk satu wilayah perkotaan. Produk perencanaan berupa (hanya) satu rencana yang disepakati oleh publik. Hal ini dipandang tidak mungkin oleh tipe perencanaan advokasi, karena itu tipe ini mengusulkan adanya banyak rencana yang mewakili banyak kepentingan (terutama kepentingan yang tidak diuntungkan oleh cara pengambilan keputusan publik yang ada saat itu). Kritik terhadap ketidakadilan dalam proses perencanaan juga dilontarkan oleh tipe perencanaan ekuiti. Tipe ini memperjuangkan kepentingan masyarakat miskin dan arus bawah agar dapat masuk ke dalam proses perencanaan (tidak peduli ada satu atau beberapa rencana).

Keuntungan menggunakan tipe perencanaan strategis yaitu kita dapat melakukan, antara lain (Gordon, 1993: 3-6):

- 1) *Antisipasi terhadap masa depan*, terutama terhadap peluang dan permasalahan strategis. Bila jauh hari, kemungkinan permasalahan dapat diantisipasi sebelum benar-benar terjadi, maka permasalahan tersebut dapat diminimalkan dan dampaknya dapat dikendalikan. Bila peluang tidak diantisipasi, maka kita akan kehilangan kesempatan dan mungkin problema muncul karenanya.
- 2) *Evaluasi diri*. Dengan perencanaan strategis, kita semua dapat bekerja bersama untuk mengevaluasi diri, terutama tentang kekuatan dan kelemahan yang kita miliki. Kesadaran akan kekuatan dan kelemahan diri akan membuat kita lebih realistis dalam merencanakan masa depan kita.
- 3) *Perumusan tujuan bersama melalui konsensus*. Dengan tipe perencanaan strategis yang menggarisbawahi pembangunan konsensus antar *stakeholders* maka dapat dirumuskan ke arah mana kita akan menuju dan dengan cara apa yang terbaik untuk sampai ke tujuan tersebut. Dalam pembangunan konsensus ini tentunya ada negoisiasi untuk "memberi-dan-menerima". Adalah lebih baik terjadi konflik selama proses

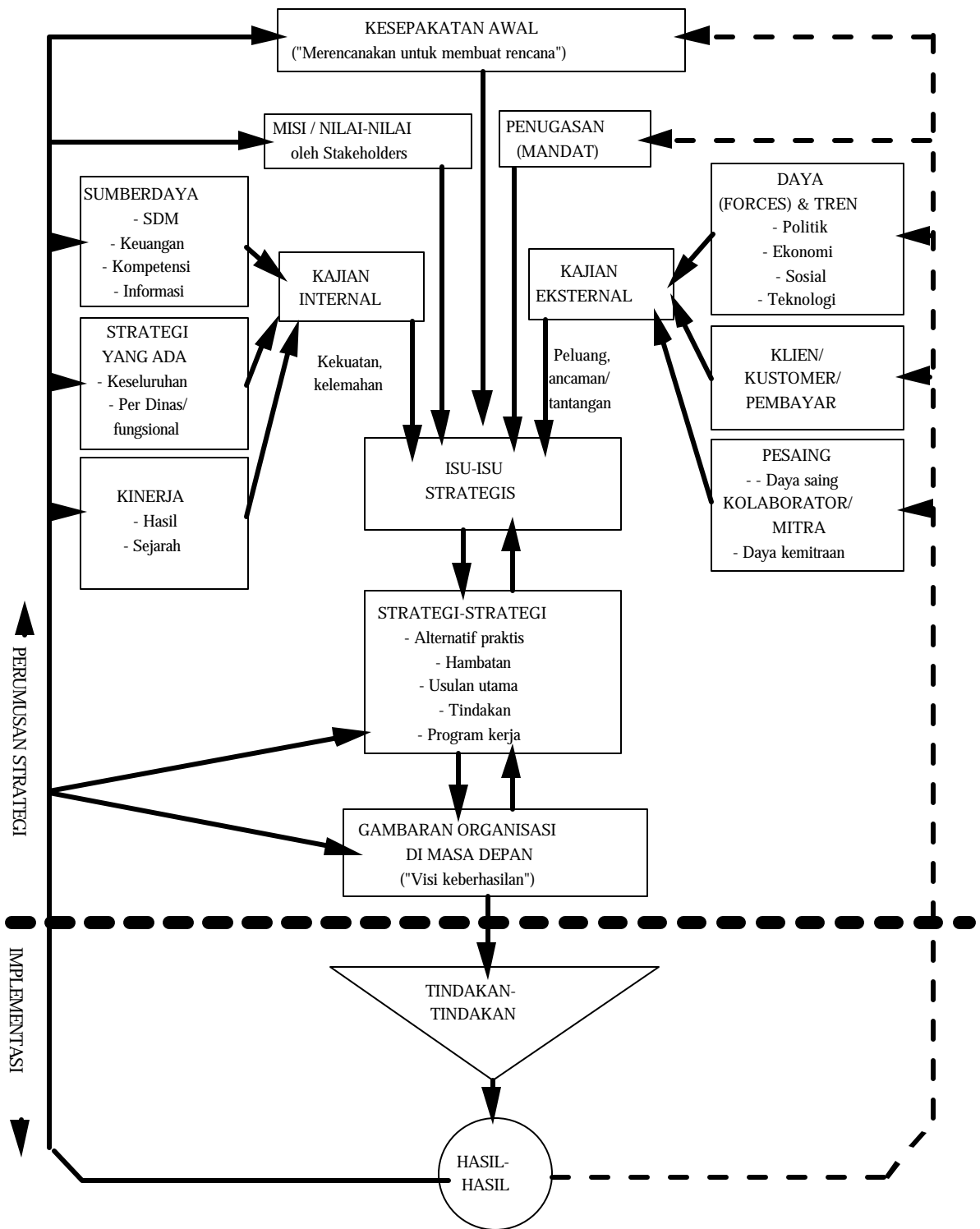
(sehingga dapat dicari kesepakatan) daripada konflik setelah proses perencanaan selesai dan rencana telah disahkan untuk diimplementasikan. Catatan: *stakeholders* diartikan sebagai semua orang/pihak yang berkepentingan langsung dengan kita (organisasi kita).

- 4) *Alokasi sumberdaya*. Perencanaan strategis mengalokasikan sumberdaya dengan menetapkan prioritas dalam perumusan strategi, terutama sumberdaya manusia dan prasarana. Alokasi sumberdaya dilakukan antar bidang layanan perkotaan yang saling berkompetisi dalam meningkatkan kualitas layanan.
- 5) *Pemantapan tolok banding (benchmarks)*, yang berupa rumusan tujuan dan sasaran. Hasil implementasi atau tindakan dibandingkan dengan tolok banding keberhasilan. Dengan menilai kinerja akan dapat ditarik "pelajaran" dari pengalaman dan masukan balik diperlukan untuk meningkatkan kualitas rencana strategis dalam hal proses maupun produknya.

Proses Perencanaan Strategis secara keseluruhan

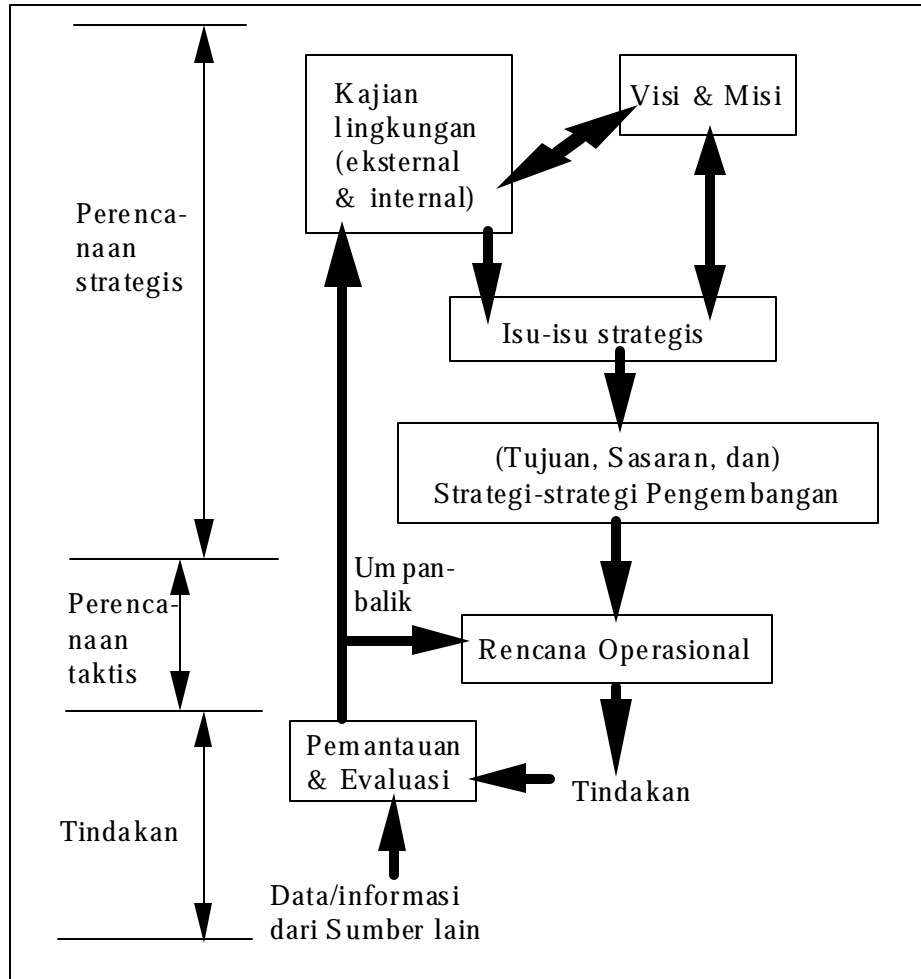
Di bagian atas telah dibahas perbedaan antar tipe perencanaan, dan di bagian ini memfokuskan diri pada proses perencanaan strategis. Perencanaan strategis pada dasarnya tidak menganut satu proses yang standar dan banyak sekali variasi proses yang ditawarkan oleh pustaka-pustaka tentang perencanaan strategis (serta tergantung juga dengan bidang tempat perencanaan strategis tersebut diterapkan). Menurut sejarahnya, perencanaan strategis pertama kali diterapkan di bidang militer (untuk para *generals*), kemudian diterapkan ke dunia usaha atau perusahaan (untuk para *general managers*). Pada masa berikutnya, tipe perencanaan ini juga diterapkan ke organisasi nir-laba (*non-profit*), dengan proses perencanaan seperti terlihat pada Gambar 1.

Pemerintahan kota termasuk organisasi nir-laba. Seperti halnya dunia usaha, pemerintahan kota pun perlu tanggap terhadap perubahan yang terjadi di lingkungannya, baik internal maupun eksternal. Orientasi dunia usaha lebih menuju ke pencarian keuntungan atau laba, sedangkan pemerintah kota menekankan pada penyediaan layanan dengan sejumlah sumberdaya yang dimiliki dan dengan motivasi bukan untuk mencari laba. Dunia usaha membuka atau menutup bidang layanannya tergantung pada pasar dan margin keuntungan, sedangkan pemerintah kota tidak boleh menutup suatu bidang layanan yang ditugaskan kepadanya oleh masyarakat.



Gambar 1: Proses perencanaan strategis untuk organisasi nir-laba
(Bryson dan Einsweiler, 1988: 17, Fig. 2-1)

Pada kenyataannya, proses perencanaan strategis mempunyai banyak variasi, seperti dapat dilihat di pustaka-pustaka. Dalam hal ini, difahami bahwa tidak ada "standar baku" format proses perencanaan strategis. Meskipun demikian, mengamati banyak variasi proses perencanaan strategis, dan untuk tujuan menjelaskan tahapan proses pada kuliah ini, maka ditampilkan suatu "pola umum" proses tersebut—seperti terlihat pada Gambar 2—yang terkait pula dengan perencanaan operasional (taktis) dan tindakan/ implementasinya.



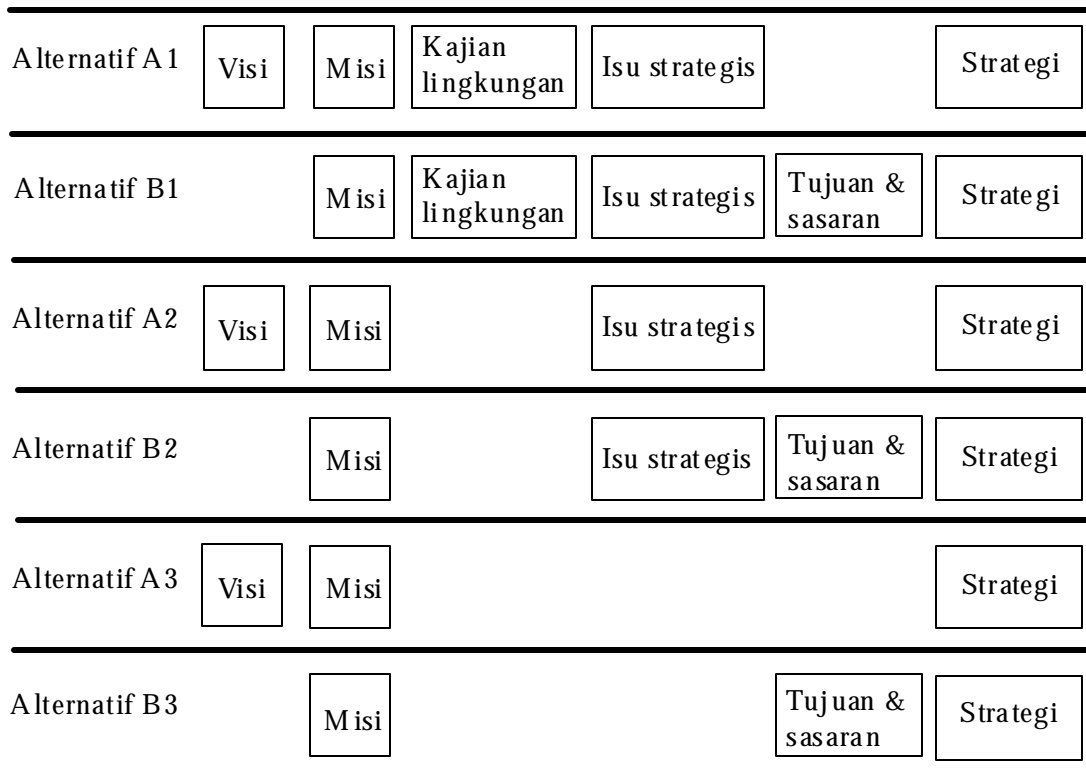
Gambar 2: Pola umum proses perencanaan strategis

Rincian Proses Perencanaan Strategis

Penjelasan tentang rincian proses ini didasarkan pada diagram proses tersebut di atas (Gambar 2). Menurut proses umum tersebut, perencanaan strategis mempunyai empat unsur, yaitu: (1) visi dan misi, (2) hasil kajian lingkungan (eksternal, dan internal, serta asumsi yang dipakai), (3) isu-isu strategis, dan (4) strategi-strategi pengembangan. Tiap unsur dibahas lebih rinci di bagian berikut.

Visi dan Misi

Unsur ini biasanya dimulai dengan visi (*vision*), dan disusul oleh misi (*mission*). Karena sulitnya menuliskannya dalam kata-kata, seringkali visi tidak dituliskan, tapi langsung dikemukakan misinya. Kadangkala pernyataan visi diganti dengan tujuan umum (*goals*) yang ditempatkan sebelum rumusan strategi. Sekali lagi perlu dicatat disini bahwa tidak ada standar baku proses perencanaan strategis, yang dalam khazanah pustaka banyak versi dalam hubungan antara visi, misi, tujuan dan strategi. Misal, alternatif pasangan di bawah ini (Gambar 3).



Gambar 3: Beberapa alternatif susunan visi-misi-tujuan-strategi dalam dokumen rencana strategis (renstra)

Melihat variasi komposisi isi renstra, dapat dilihat bahwa minimal perlu ada misi dan strategi serta salah satu dari dua hal, yaitu: visi atau tujuan (Alternatif A3 atau B3). Dalam suatu renstra, kadang kala dicantumkan juga nilai-nilai yang diyakini (*values, beliefs*), prinsip-prinsip, dan rencana tindakan atau langkah-langkah implementasi. Karena rencana tindakan berubah dalam jangka pendek, maka dokumen renstra yang sekaligus memuat rencana tindakan akan terpaksa sering diperbarui.

Visi. Smith (1994: 14) mengartikan visi kurang-lebih sebagai gambaran yang jelas (*clear image*) tentang wujud masa depan yang mengendalikan rencana strategis. Pengertian visi ini dijelaskan lebih lanjut oleh Hunt dkk (1997: 51-52) sebagai berikut:

"Visi untuk suatu institusi merupakan perwujudan yang institusi tersebut ingin menjadi pada suatu waktu di masa depan bila impian dan aspirasi dari yang memegang kepemimpinan telah membuahkan hasilnya. Visi tersebut dapat saja meliputi jalur-jalur alternatif institusi tersebut akan mengikuti dan tentu saja mungkin tidak konsisten dengan kondisi internal saat ini. Visi tersebut dapat juga meliputi hal-hal yang hanya sedikit (bila ada) pemimpin yang berpendapat bahwa visi akan terwujud dengan cara yang dijelaskan pada saat ini. Hal ini disebabkan karena perubahan teknologi atau perubahan perundang-undangan yang membuat sulit, bahkan tidak mungkin, untuk mempunyai gambaran yang jelas dan rinci tentang wujud visi tersebut."

Visi ditulis sebagai "kata benda" yang menjelaskan suatu keadaan yang diimpikan. Untuk menuliskan visi secara rinci memang tidak perlu, dan yang penting—menurut Hunt dkk (1997: 53)—pernyataan visi mampu mendorong kita untuk berpikir tentang masa depan secara kreatif tanpa memikirkan kendala seperti anggaran, preseden, dan apakah hal tersebut diterima oleh pihak lain atau tidak. Contoh visi bagi suatu negara, misal: Indonesia di masa depan ingin mewujudkan diri sebagai "masyarakat yang adil dan makmur". Pernyataan visi perlu aspiratif dan mengandung harapan, seperti saran Kouzes dan Posner (dalam Bryson, 1988: 194) bahwa:

"Visi berfokus pada masa depan yang lebih baik.
Visi memberi harapan dan impian.
Visi memegang nilai-nilai bersama.
Visi menyatakan hasil yang positif.
Visi menekankan kekuatan dari kelompok yang bersatu.
Visi menggunakan kata-kata penggambaran, citra dan metafor.
Visi mengkomunikasikan entusiasme dan kesenangan yang membahagiakan."

Dua contoh pernyataan visi berikut ini diambil dari Smith (1994: 20).

Contoh 1: Visi Dewan Air, Negara Bagian New South Wales (Australia):

"Visi Dewan Air adalah tercapainya kesempurnaan dalam manajemen lingkungan dan kinerja komersial melalui layanan yang berkualitas."

Contoh 2: Visi Institut Administrasi, Universitas New South Wales (Australia):

"Visi kami adalah para manajer di Australia dan di dunia melaksanakan kepemimpinan yang beretika dan berpandangan ke masa depan dan Institut ini akan menjadi yang di atas rata-rata dalam mewujudkan impian ini."

Misi. Bryson (1988: 96) membedakan misi dengan visi dengan penjelasan sebagai berikut: "Misi... menjelaskan maksud (*purpose*) organisasi dan mengapa (*why*) perlu melakukan yang dikerjakan saat ini; sedangkan visi menjelaskan seperti apa (*what*) organisasi tersebut akan menjadi [di masa depan] dan bagaimana (*how*) organisasi tersebut akan berperilaku (*behave*) ketika misinya tercapai." Secara singkat, misi menunjukkan "apa yang dilakukan" atau "daftar dan karakteristik layanan yang diberikan". Dengan demikian, misi ditulis sebagai "kata kerja". Dalam menuliskan misi, Merson dan Qualls (1979: 25) menyarankan bahwa:

"Dalam kerangka perundangan yang berlaku, suatu lembaga sebaiknya menyatakan misinya dalam ungkapan yang luas dan umum. Pernyataan misi sebaiknya disusun dalam kata-kata yang memungkinkan fleksibilitas yang maksimum dalam menanggapi perubahan situasi....Misi sebaiknya dinyatakan secara singkat, tidak lebih dari beberapa alinea, dan,...sebaiknya ditulis dengan bahasa yang tidak teknis dan mudah dimengerti...."

Pernyataan misi suatu lembaga layanan publik (di AS) umumnya mempunyai tema yang sama, yaitu "untuk menyediakan layanan publik dengan kualitas dan kuantitas yang maksimum kepada pembayar pajak dan pemilih dengan penetapan pajak yang serendah mungkin." (Gordon, 1993: 23). Contoh misi yang bertema seperti itu, antara lain Cocoa, Florida: "Untuk menyediakan layanan kesehatan, kesenangan hidup, keselamatan, dan kenyamanan bagi warga kota Cocoa."; kota Berkley, Michigan: "Untuk menyediakan layanan publik dan kepemimpinan yang 'memberi penerangan [tuntunan, kejelasan]' kepada warga kota Berkley dengan cara yang seefisien dan seefektif mungkin, seadil-adilnya, seekonomis dan sedemokratis mungkin." (Gordon, 1993: 23)

Untuk memperjelas cara penulisan misi, di bawah ini dikutipkan contoh misi dari beberapa kota.

Contoh 1: Misi Dewan Air, Negara Bagian New South Wales, Australia (sumber: Smith, 1994: 20):

"Misi Dewan Air adalah untuk menyediakan layanan pemasokan air yang memenuhi kebutuhan masyarakat dengan cara yang memenuhi persyaratan kelestarian lingkungan. Dalam melakukan ini, Dewan akan meningkatkan kesehatan masyarakat dan memenuhi kebutuhan wilayah yang sedang tumbuh, sambil berlaku sebagai perusahaan komersial dan memenuhi prioritas Pemerintah."

Contoh 2: Misi Institut Administrasi, Universitas New South Wales, Australia (sumber: Smith, 1994: 20):

"Misi institut ini adalah untuk meningkatkan kualitas manajemen di Australia dan dunia melalui mata kuliah-mata kuliah terbaik yang diberikan dalam suasana pembelajaran yang kreatif dan bersahabat."

Contoh 3: Misi kota Salisbury, Australia (sumber: City of Salisbury, 1989):

"Untuk merencanakan, menyediakan dan mengkoordinasikan layanan dengan cara yang adil untuk memenuhi aspirasi masyarakat pada umumnya melalui pemanfaatan sumberdaya secara optimal dalam batas-batas wewenang Dewan Kota."

Catatan: pada kasus kota Salisbury tersebut di atas, visi tidak dinyatakan, tetapi diganti dengan tujuan umum (*goals*).

Hasil Kajian Lingkungan

Bagian ini meliputi paling tidak: (1) hasil kajian lingkungan eksternal (berfokus pada peluang dan ancaman), dan (2) hasil kajian lingkungan internal (menekankan pada kekuatan dan kelemahan). Bagian rencana strategis ini akan lebih lengkap bila ditambah dengan (3) hasil evaluasi implementasi rencana strategis yang lalu, dan (4) asumsi-asumsi yang dibuat.

Sebagai catatan: salah satu karakter tipe perencanaan strategis adalah adanya keterlibatan semua pihak yang terkait (*stakeholders*). Dalam hal perencanaan strategis perkotaan, pihak-pihak tersebut terdiri dari Pemerintah (Pusat dan Lokal) dan warga kota

(individual, maupun kelompok masyarakat serta dunia usaha/ bisnis). Menurut Gordon (1993: 81-82), pihak-pihak terkait (pada kasus di AS) meliputi:

- 1) wakil rakyat dan pejabat yang dipilih (*elected officials*);
- 2) pejabat senior tunjukkan (*senior appointed officials*);
- 3) karyawan/pegawai (*employees*);
- 4) pejabat sekolah negeri (*public school officials*);
- 5) perwakilan pihak eksternal. meliputi:
 - a) masyarakat luas atau kelompok-kelompok masyarakat
 - b) anggota dewan-dewan atau komisi-komisi publik
 - c) masyarakat dunia usaha
 - d) kelompok-kelompok pemerhati (*interest groups*).

Kajian lingkungan yang dilakukan oleh organisasi laba dan organisasi nir-laba berbeda orientasinya. Dunia usaha atau organisasi pencari laba melakukan kajian lingkungan untuk mendeteksi faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kemampuannya dalam mendapatkan keuntungan. Di lain pihak, organisasi publik atau nir-laba mendeteksi bila terjadi pengurangan penerimaan dari pajak atau bila terjadi perubahan yang menuntut pola baru dalam alokasi sumberdaya (Gordon, 1993: 27).

Gordon (1993: 27-28) menyarankan hal-hal berikut ini menjadi topik perhatian dalam kajian lingkungan, yaitu:

- 1) Perekonomian dan Keuangan
- 2) Kependudukan
- 3) Teknologi
- 4) Perundang-undangan
- 5) Sosial budaya
- 6) Kompetisi
- 7) Manajerial
- 8) Fisik dan lingkungan
- 9) Lain-lain.

Dalam menyusun renstra untuk pemda, hendaknya, hal-hal tersebut di atas ditinjau (bila dapat diterapkan) dalam lingkup-lingkup sebagai berikut (Gordon, 1993: 27 dengan sedikit perubahan):

- 1) Eksternal
 - a) Kecenderungan umum pemerintahan daerah
 - b) Masyarakat setempat
 - c) Regional/ provinsi
 - d) Nasional

- e) Global/ internasional.
- 2) Internal (dalam organisasi pemerintah daerah).

Kajian lingkungan eksternal. Pflaum dan Delmont (dalam Bryson dan Einsweiler, 1988: 153) menawarkan suatu model untuk membantu kajian ini, yaitu yang meliputi tiga tahap sebagai berikut:

- 1) *Scanning*: mensurvei lingkungan eksternal untuk mengidentifikasi kecenderungan kunci yang bersifat sebagai peluang (*opportunities*) atau ancaman (*threats*). *Scanning* ini dapat dilakukan dengan cara:
 - a) Jelaskan maksudnya
 - b) Pilih partisipan
 - c) Tentukan komitmen waktunya
 - d) Tentukan struktur isu.
- 2) Analisis: menginterpretasikan tingkat strategis dan pentingnya isu-isu dan kecenderungan
 - a) Kaji teknik-teknik yang umum dipakai
 - b) Pilih teknik yang efisien dan cocok untuk isu-isu yang sedang diidentifikasi
 - c) Buat keputusan tentang status isu-isu (untuk dipantau, untuk diatasi segera, atau untuk diabaikan dulu).
- 3) Pelaporan: membuat produk (laporan) yang berguna untuk perencanaan dan pembuatan keputusan

Contoh isu yang dihasilkan dari kajian lingkungan eksternal bagi kota-kota di Indonesia menjelang tahun 2000, antara lain: kompetisi antar kota dalam menjaring investasi besar yang mampu membuka peluang kerja bagi warga kota, ketergantungan perekonomian global, kerjasama dalam kompetisi global, desentralisasi dan otonomi daerah.

Kajian lingkungan internal berkaitan dengan kekuatan (*strengths*) dan kelemahan (*weaknesses*) yang dimiliki oleh lingkungan internal. Pada kasus perkotaan, kajian ini dilakukan terhadap bidang-bidang kehidupan perkotaan. Kemp (1992: 31-36) memberi contoh bidang-bidang yang dikaji dalam lingkungan internal (perkotaan) meliputi:

- 1) Proyeksi dan Kecenderungan (Tren)
 - a) Ketenagakerjaan dan lapangan kerja
 - b) Dunia usaha/ Bisnis
 - c) Perumahan
 - d) Guna lahan dan Pemintakatan (*zoning*)
 - e) Kependudukan

- 2) Isu-isu per bidang Dinas/Kantor
 - a) Pemerintahan
 - b) Pengembangan masyarakat
 - c) Keuangan
 - d) Pemadam kebakaran
 - e) Kesehatan
 - f) Hukum
 - g) Polisi
 - h) Pekerjaan umum
 - i) Rekreasi
- 3) Isu-isu lingkup kota
 - a) Pendapatan asli daerah
 - b) Masyarakat manula
 - c) Layanan kesehatan
 - d) Bahan buangan berbahaya
 - e) Kenakalan remaja
 - f) Prasarana umum
 - g) Taman dan tempat bermain anak-anak.

Salah satu komponen penting dalam kajian internal adalah survei persepsi masyarakat terhadap layanan pemda. Hal ini sangat penting dalam mengatur strategi, misal: kita bisa mengalihkan pengeluaran masyarakat dari bidang yang mereka tidak suka membayar lebih ke bidang yang mereka mau membayar lebih.

Isu-isu Strategis

Kajian lingkungan menghasilkan banyak isu; tetapi perencanaan strategis menganjurkan agar tidak semua isu perlu diatasi, karena kita perlu mempertimbangkan keterbatasan yang ada. Kita perlu memilih isu-isu yang dianggap "strategis" saja. Pengertian "isu strategis" dijelaskan oleh Norris dan Poulton (1991: 20) sebagai berikut:

"Isu-isu strategis adalah isu-isu yang berkaitan dengan keterkaitan antara organisasi yang dikaji dengan lingkungannya [internal maupun eksternal] yang isu-isu tersebut banyak mempengaruhi organisasi tersebut. Maka semua isu strategis adalah penting, tapi tidak semua isu penting adalah strategis."

Ring (dalam Bryson dan Einsweiler, 1988: 71) menawarkan cara lima langkah dalam merumuskan isu strategis, sebagai berikut:

Langkah 1: Identifikasikan sumber isu-isu strategis (lingkungan eksternal dan internal)

Langkah 2: Identifikasikan konteks isu-isu strategis (meliputi: karakteristik isu, karakteristik atau proses agenda, tahapan perhatian)

Langkah 3: Seleksi informasi, berdasarkan tiga fokus menurut pelaku/ aktor, bidang kedinasan, dan permasalahan.

Langkah 4: Pakailah teknik-teknik analisis (antara lain: analisis *stakeholder*, analisis SWOT/ 7-S, analisis portofolio).

Langkah 5: Isu-isu strategis teridentifikasi

Untuk memperjelas uraian tentang isu strategis, berikut ini diberikan contoh dalam bidang perkotaan:

Tabel 1: Isu-isu strategis bidang kualitas lingkungan dan transportasi, Hennepin County, Minnesota

Bidang Strategis	Isu-isu strategis
Kualitas lingkungan	- Bahan buangan berbahaya - Sumber air - Bahan buangan padat
Transportasi	- Sistem jalan pedesaan - Angkutan kereta api ringan

Catatan: Selain dua bidang di atas, pada tulisan aslinya terdapat 12 bidang strategis lainnya. Sumber: Kemp (1992: 52).

Strategi-strategi Pengembangan

Bila perencanaan strategis tidak menggunakan visi, maka biasanya sebelum merumuskan strategi, perlu disusun tujuan umum (*goals*). dan sasaran (*objectives*) lebih dulu.

Tujuan Umum. Tujuan merupakan pernyataan umum tentang keadaan organisasi pada suatu waktu di masa depan (misal: 5 tahun lagi). Tujuan organisasi dapat berubah dari waktu ke waktu, tapi tidak biasa bila perubahan tersebut terjadi secara lambat atau dalam peningkatan sedikit demi sedikit saja (*in small increments*).

Terdapat banyak variasi dalam menuliskan tujuan, dari yang lebih "garis besar" ke lebih rinci. Dalam menuliskan tujuan umum, Merson dan Qualls (1979: 25-26) menyarankan:

"Dalam konteks pernyataan misi, maka tujuan umum perlu dituliskan untuk setiap program dan layanan utama. Dengan demikian, tujuan-tujuan ini perlu dinyatakan dalam istilah yang cukup umum dan non-kuantitatif. Tujuan-tujuan tersebut perlu dirancang agar tetap valid untuk masa paling tidak lima sampai sepuluh tahun serta sebaiknya secara konsekuen ditujukan untuk menanggapi kecenderungan di pasar dan kebutuhan publik yang diperkirakan berlangsung lama, meskipun tidak diperkirakan secara kuantitatif."

Untuk menjelaskan tentang tujuan umum, di bawah ini diberikan beberapa contoh.

Contoh 1: Tujuan pengembangan lingkungan fisik, kota Salisbury, Australia (sumber: City of Salisbury, 1989):

Dalam contoh kota Salisbury (di Australia), program dan layanan utama kota ini meliputi: (1) layanan kesehatan dan kemanusiaan masyarakat, (2) pendidikan dan rekreasi, (3) lingkungan fisik, (4) pengembangan perekonomian, dan (5) pengelolaan sumberdaya.

Tujuan yang berkaitan dengan lingkungan fisik, sebagai berikut:

"Tujuan:

Untuk mempreservasi, meningkatkan, dan mengembangkan karakter dan ameniti (fasilitas kenyamanan) kota ini."

Contoh 2: Tujuan pengembangan Whitley County, Indiana (sumber: Gordon, 1993: 43):

1. Me-*revitalisasi* pusat perdagangan Whitley bagian selatan sambil menyediakan mekanisme untuk menjaga agar kegiatan tetap berlangsung di pusat kota.
2. Mengisi taman industri (*industrial park*) Whitley Selatan dengan perusahaan yang mampu berkembang dan memantapkan basis ekonomi kota.
3. Menekankan pada rakyat, kebanggaan, ketentraman hidup (*liveability*), dan preservasi masa lalu, sambil mewujudkan masa depan yang menjamin ketentraman hidup pula. Konsep ini meliputi pula semua aspek rekreasi, kualitas hidup, isu-isu lingkungan, kegiatan kultural, pendidikan, pemeliharaan kesehatan, dan sebagainya."

Contoh 3: Tujuan pengembangan kota Santa Clarita (sumber: Gordon, 1993: 43):

- "1. Menumbuhkan basis pendapatan yang lebih besar bagi kota.
2. Menghentikan penimbunan dan pembangunan penjara di Lembah Santa Clarita.
3. Memantapkan tingkat pertumbuhan yang diinginkan.
4. Menyelesaikan jalan-jalan yang diperlukan oleh masyarakat.
5. Menghapuskan problema sirkulasi lalu lintas.
6. Membangun gedung balai kota secepatnya.
7. Menyediakan pendapatan yang cukup untuk mengatasi isu-isu utama. Hal ini mempersyaratkan kenaikan pajak penjualan dan pendapatan yang lain."

Contoh 4: Tujuan pengembangan kota Placentia, California (sumber: Gordon, 1993: 104):

Dalam renstra kota ini, tujuan (*goals*) diuraikan dalam lima bidang, yaitu: permukiman, komersial dan industri, kultural dan rekreasi, layanan kota dan keuangan, serta komunikasi dan teknologi baru. Di bawah ini hanya dikutipkan tujuan pengembangan permukiman:

- "1. Memelihara citra permukiman yang ada saat ini di kota.
2. Mendorong terbangunnya semua tipe perumahan untuk semua tingkat pendapatan masyarakat.
3. Memanfaatkan ruang-ruang terbuka yang tersedia untuk menciptakan lingkungan hidup yang sehat dan menarik.
4. Menyelidiki potensi partisipasi kota dalam program perumahan masa depan.
5. Mengembangkan semua cadangan lahan sesuai dengan tujuan pengembangan perumahan kota.
6. Memelihara secara menerus kualitas yang sama tinggi pengembangan perumahan."

Sasaran. Sasaran (*objectives*) bersifat spesifik dan terukur; satu tujuan dapat mempunyai lebih dari satu sasaran. Sasaran berjangka pendek dan mencerminkan cara mencapai tujuan dan mensukseskan rencana. Sasaran dapat pula dirinci lagi menjadi sub sasaran serta subsub sasaran, bila perlu. Contoh hubungan antara tujuan dan sasaran terlihat pada Gambar 4 berikut ini.

TUJUAN	SASARAN
Identifikasi cara-cara meningkatkan pendapatan tanpa menaikkan pajak dari masyarakat (non-perusahaan)	Meminta bantuan Pemerintah Pusat dalam bidang: pendidikan khusus, pemeliharaan jalan raya, komputerisasi sistem pemeliharaan keselamatan umum
	Meminta bantuan Pemerintah Pusat dalam dua bidang, yaitu: pembangunan jalan raya, dan makan siang gratis bagi siswa sekolah negeri
	Menaikkan pajak perusahaan sebesar 4%

Gambar 4: Contoh tujuan dan beberapa sasarnya
(diangkat dari Gordon, 1993: 45, Fig. 3.20, dengan sedikit modifikasi)

Strategi. Tujuan (dan sasaran) tersebut, kemudian diturunkan lebih lanjut menjadi strategi-strategi pengembangan, yang dalam program lingkungan fisik meliputi strategi-strategi untuk bidang-bidang: (1) perencanaan kota, (2) lingkungan alam dan binaan, (3) transportasi, (4) drainase, dan (5) kesehatan dan keselamatan umum.

Bryson (1988: 163) menjelaskan tentang strategi sebagai berikut:

"Strategi dapat dipikirkan sebagai suatu pola tujuan, kebijakan, program, tindakan, keputusan, atau alokasi sumberdaya yang menunjukkan jatidiri suatu organisasi, hal-hal yang dilakukannya, dan alasan melakukan hal-hal tersebut. Dengan demikian, strategi merupakan perluasan dari misi untuk menjembatani antara organisasi tersebut dengan lingkungannya. Strategi umumnya dibuat untuk menanggapi isu strategis, yaitu merupakan garis besar tanggapan organisasi tersebut terhadap pilihan kebijakan yang fundamental. (Bila pendekatan tujuan umum yang dipakai, maka strategi dirumuskan untuk mencapai tujuan tersebut; dan bila pendekatan visi yang dipakai, maka strategi dikembangkan untuk mencapai visi tersebut)."

Di bawah ini diberikan beberapa contoh strategi yang dipakai untuk mencapai tujuan umum (*goals*).

Contoh 1: Tujuan dan strategi pengembangan lingkungan fisik kota Salisbury, Australia
(sumber: City of Salisbury, 1989: 10):

"3. LINGKUNGAN FISIK

Tujuan umum:

Untuk mempreservasi, meningkatkan, dan mengembangkan karakter dan ameniti (fasilitas kenyamanan) kota ini."

3.1. PERENCANAAN KOTA

Strategi:

Untuk merumuskan kebijakan yang melindungi, mempreservasi dan mendorong pengembangan karakter, layanan dan ameniti perkotaan ini.

3.2. LINGKUNGAN ALAM DAN BINAAN

Strategi:

Untuk menyediakan dan memelihara luasan/kawasan terbuka yang cukup mewadahi berbagai kegiatan aktif dan pasif di dalam kota serta yang memungkinkan pengembangan di masa depan dalam hal lingkungan fisik melalui lansekap, penghutanan kembali, dan kesempurnaan rancangan bangunan.

3.3. TRANSPORTASI

Strategi:

Untuk mempromosikan, mengembangkan, dan memelihara jalan-jalan kota yang memungkinkan gerakan orang dan barang secara aman dan efisien di dalam dan melewati kota ini."

Contoh 2: Tujuan, sasaran dan strategi yang rinci (sumber: Gordon, 1993: 46, dengan sedikit modifikasi):

"TUJUAN 1:

Identifikasi cara-cara meningkatkan pendapatan tanpa menaikkan pajak dari masyarakat (non-perusahaan).

SASARAN 1a:

Meminta bantuan Pemerintah Pusat dalam bidang: pendidikan khusus, pemeliharaan jalan raya, komputerisasi sistem pemeliharaan keselamatan umum.

STRATEGI 1a:

1. Identifikasi bantuan hibah (*grants*) melalui pengumuman publik
2. Pekerjakan penulis proposal dan minta tiap dinas mengidentifikasi staf yang menjadi penghubung internal
3. Kaji proposal yang berhasil dan tidak berhasil di masa lalu dan caritahu sebabnya.
4. Bentuk tim pembuat proposal untuk selalu siap menanggapi permintaan pembuatan proposal.
5. Identifikasi program pendanaan di masa depan yang terkait dengan kebutuhan setempat."

Pemantauan dan Evaluasi

Rencana implementasi atau rencana tindakan merupakan cetak biru bagi pemda dalam melaksanakan pembangunan kota. Sepanjang pelaksanaan rencana, data dan informasi tentang hasil-hasil pelaksanaan tindakan perlu dikumpulkan, dievaluasi, dan bilamana perlu, dilakukan tindakan untuk mengendalikan. Hasil evaluasi dapat juga menjadi umpan balik (pelajaran yang dapat ditarik) bagi putaran proses perencanaan berikutnya.

Pemantauan

Pemantauan dilakukan secara terus menerus dengan mengumpulkan data/informasi dari sumber internal maupun sumber eksternal. Sumber internal meliputi unit-unit kerja organisasi kita (hasil implementasi rencana tindakan) dan masyarakat pengguna jasa (persepsi terhadap layanan kita). Sumber-sumber eksternal berupa instansi atau organisasi pada lingkup regional, nasional, dan global yang mempunyai pengaruh pada organisasi kita.

Evaluasi

Evaluasi dapat dilakukan dengan membandingkan hasil tindakan dengan tolok banding (*benchmarks*) atau target; dapat pula dilakukan dengan mengolah lebih dulu data/informasi menjadi indikator-indikator kinerja (yang kemudian dibandingkan dengan tolok banding). Hasil evaluasi memperlihatkan kepada kita apakah tindakan kita masih dalam trek yang benar atau tidak?

Pengendalian dan Umpan Balik

Hasil evaluasi mendikte kegiatan pengendalian (apakah sudah perlu ada koreksi terhadap tindakan yang sedang berjalan?). Mekanisme pengendalian dapat disiapkan sebelum rencana diimplementasikan, atau selama implementasi, atau setelah implementasi satu putaran selesai dilakukan. Hasil evaluasi dan pengendalian menjadi akumulasi pengetahuan (pengalaman) bagi organisasi yang pada akhirnya akan menajamkan ketepatan dalam membuat rencana di masa depan.

Umpan balik pengalaman pada akhirnya juga akan meningkatkan kualitas metode-metode yang dipakai dari suatu tahun ke tahun berikutnya. Umpan balik yang berupa data/informasi menjadi bahan bagi kajian lingkungan pada putaran proses perencanaan berikutnya (yang secara kontinyu berjalan terus).

Rencana Kontingensi (mengantisipasi berbagai kemungkinan)

Perlu juga dipikirkan bila rencana yang telah disusun, karena sesuatu hal, tidak dapat berjalan baik. Misal asumsi meleset atau prediksi dalam kajian lingkungan ternyata tidak betul (misal terjadi krisis kepercayaan terhadap pemda, atau krisis ekonomi yang datang tiba-tiba). Dalam hal ini perlu disusun alternatif rencana untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan. Alternatif-alternatif rencana dengan situasi “*what if?*” tersebut disebut sebagai rencana-rencana kontingensi (*contingency plans*).

Penutup

Proses perencanaan strategis mempunyai banyak variasi, dan dalam makalah ini telah dicoba untuk menjelaskan proses yang “generik” (yang diperkirakan bersifat umum). Untuk memperluas pengetahuan tentang proses yang bervariasi, peserta kuliah diharapkan dapat membaca banyak pustaka tentang perencanaan strategis (sebagian daripadanya terlihat dalam “Acuan” di bawah ini).

Acuan

- Bryson, J.M. 1988. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. Jossey-Bass, San Fransisco, CA.
- Bryson, J.M. dan Einsweiler, R.C. 1988. *Strategic Planning: Threats and Opportunities for Planners*. Planners Press / APA, Chicago, IL.
- Campbell, S. dan Fainstein, S. (eds.). 1996. *Readings in Planning Theory*. Blackwell Publishers, Cambridge, MA.
- City of Salisbury. 1989. *Corporate Plan*. City of Salisbury, Australia.
- Gordon, G.L. 1993. *Strategic Planning for Local Government*. International City/County Management Association, Washington, D.C.
- Hunt, C.M.; Oosting, K.W.; Stevens, R.; Loudon, D.; dan Migliore, R.H. 1997. *Strategic Planning for Private Higher Education*. The Haworth Press, London.
- Kemp, R.L. 1992. *Strategic Planning in Local Government: A Casebook*. Planners Press/ APA, Chicago, IL.
- Merson, J.C. dan Qualls, R.L. 1979. *Strategic Planning for Colleges and Universities*. Trinity University Press, San Antonio.
- Norris, D.M. dan Poulton, N.L. 1991. *A Guide for New Planners*. The Society for College and University Planning, Aan Arbor, MI.
- Smith, N.I. 1994. *Down-to-Earth Strategic Planning*. Prentice Hall, Sydney.

Proses Perencanaan Strategis untuk Perkotaan (Kasus-kasus di Luar Negeri)

Oleh:

Achmad Djunaedi

Staf Pengajar

Program Magister Perencanaan Kota dan Daerah (MPKD) UGM

E-mail: achmaddjunaedi@yahoo.com adjun@ugm.ac.id

<http://intranet.ugm.ac.id/~a-djunaedi/>

Kuliah ini merupakan kuliah kedua yang khusus mendiskusikan kasus-kasus penerapan proses perencanaan strategis ke beberapa kota (diangkat dari beberapa sumber pustaka—yang kebetulan—yang tersedia dari kasus-kasus Amerika Serikat). Dalam kuliah, variasi di luar teks bahan kuliah ini akan diberikan dan peserta kuliah diminta juga dapat mendiskusikan pengalamannya langsung atau dari bahan-bahan pustaka.

Pendahuluan

Beberapa perubahan besar yang menyangkut perkotaan pada kasus kota-kota di Amerika meliputi (menurut Kemp, 1992: 2-5):

- 1) tren politis (antara lain: perhatian publik bergeser dari isu nasional ke isu daerah/ lokal, dan tuntutan peningkatan layanan yang tidak selalu diikuti oleh peningkatan pajak);
- 2) pergeseran kependudukan (antara lain: kaum wanita, minoritas, dan para manula lebih aktif menuntut hak persamaan dan layanan perkotaan; lebih banyak keluarga dengan jumlah anggota yang kecil memerlukan permukiman berkepadatan tinggi, seperti apartemen, *townhouses*, dan kondominium);
- 3) pola perkotaan (antara lain: *urban sprawl* meningkat, terutama di sepanjang jalan besar dan rute angkutan umum);
- 4) teknologi modern (antara lain: penggunaan teknologi komunikasi akan mengurangi jumlah rapat dan jumlah pegawai); dan
- 5) faktor-faktor ekonomi (antara lain: anggaran dari Pemerintah Pusat makin berkurang; masyarakat menginginkan adanya pengendalian pertumbuhan kota).

Tipe perencanaan kota yang tradisional (perencanaan induk dan perencanaan komprehensif) dianggap hanya reaktif (kurang proaktif) dan kurang dukungan masyarakat luas, sedangkan perkembangan keadaan cenderung makin rumit dan dinamis. Keadaan seperti ini memerlukan tipe perencanaan strategis, yang mempunyai karakter sebagai: lebih proaktif, berdasar konsensus *stakeholders*, mendasarkan diri pada kekuatan dan kelemahan yang ada untuk memanfaatkan peluang dengan mengantisipasi ancaman, berfokus pada beberapa isu strategis saja, dan berorientasi ke implementasi.

Belajar dari Kasus-kasus

Di bawah ini ditampilkan pelajaran-pelajaran yang dapat ditangkap dari kasus kota-kota di Amerika Serikat, terkait dengan karakter tipe perencanaan strategis tersebut di atas.

Kasus 1: Charlotte-Mecklenburg

(Sumber: Kemp, 1992: 15-21)

Hal-hal yang dapat ditarik pelajaran dari proses penyusunan rencana strategis di kota Charlotte-Mecklenburg, antara lain:

- 1) Proses perencanaan strategis perlu *terorganisasikan dengan baik* dan harus *melibatkan sektor swasta*. Proses tersebut perlu menspesifikasikan anggaran, jadwal, partisipan, dan tanggungjawab serta produk. Hal-hal tersebut tidak dapat ditetapkan "sambil jalan".
- 2) Penyusunan agenda publik perlu bertumpu pada *kajian terintegrasi terhadap kondisi yang ada saat ini dan prospeknya di masa depan*. Bila hal tersebut hanya bertumpu pada hasil evaluasi dan tekanan kelompok-kelompok masyarakat maka upaya perencanaan akan gagal.
- 3) Fokus hanya pada *beberapa isu strategis saja*, karena bila semua isu atau isu-isu yang sangat luas ingin diatasi maka kita memberi harapan terlalu banyak, yang tidak akan dapat dipenuhi semuanya, atau lebih buruk lagi, tidak ada yang dapat dikerjakan.
- 4) Berbagai *ragam komunikasi* dengan masyarakat perlu dilakukan.
- 5) *Kreativitas dalam pengatasan isu* diperlukan (bila hanya mencontoh kota lain, maka tidak akan berhasil).
- 6) Langkah pertama dalam proses adalah *pendidikan (sosialisasi) tentang perencanaan strategis*, sehingga terjalin pemahaman bersama dan saling percaya diantara warga masyarakat peserta proses perencanaan strategis.

Kasus 2: Cleveland Height

(Sumber: Kemp, 1992: 22-30)

Pelajaran yang dapat ditarik dari proses penyusunan rencana strategis di kota Cleveland Height, antara lain:

- 1) Proses perencanaan strategis terdiri dari beragam teknik yang kompleks yang dapat diterapkan dengan cara yang bervariasi, tergantung pada kebutuhan dan situasi setempat. Tidak ada yang namanya "proses baku" dalam perencanaan strategis, maka pemerintah setempat perlu melakukan upaya yang serius dalam menyesuaikan proses sesuai dengan produk yang diinginkan dan ketersediaan sumberdaya.
- 2) Proses dan teknik-teknik perencanaan strategis tidak dapat dipelajari dalam sesaat, maka perlu pelatihan staf dalam rangka pengembangan kapasitas pemerintah setempat. Catatan: proses perencanaan strategis tidak dapat dikontrakkan ke konsultan perencana (*outsourcing*); harus dilakukan sendiri oleh pemerintah setempat dan warganya (*in-house*). Dalam hal ini, konsultan perencana hanya dapat menjadi pelatih bagi staf (dan peserta proses), bantuan teknis (*technical assistance*), dan menjadi fasilitator dalam pertemuan-pertemuan.

Kasus 3: Duarte, California

(Sumber: Kemp, 1992: 38-41)

Duarte, California, merupakan kota kecil dengan jumlah penduduk 21 ribu jiwa. Pelajaran yang dapat ditarik dari proses penyusunan rencana strategis di kota ini, antara lain:

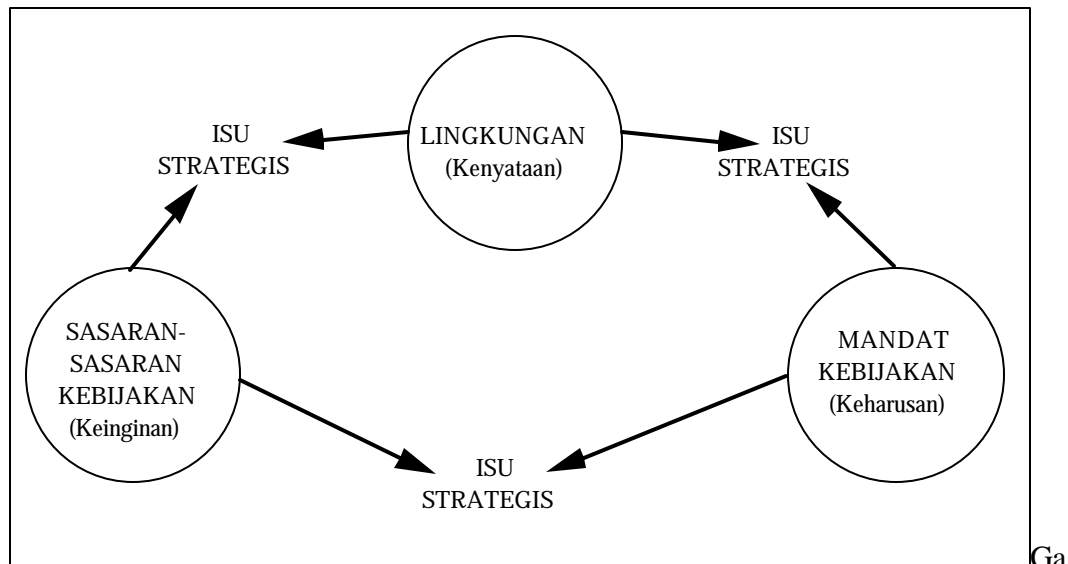
- 1) Proses perencanaan strategis di kota ini sangat menekankan pada partisipasi masyarakat secara efektif. Setiap KK dikirim surat undangan untuk berpartisipasi beserta penjelasan tentang proses perencanaan strategis. Sekitar 70 warga kota mendaftarkan diri masuk ke satgas-satgas (berpartisipasi aktif), dan banyak yang ikut serta dalam pertemuan-pertemuan dengar pendapat.
- 2) Proses dimulai dengan pelatihan/ penataran tentang perencanaan strategis bagi anggota satgas-satgas dan staf pemda.
- 3) Staf pemda menyiapkan kajian lingkungan yang menghasilkan isu-isu. Hasil kajian tersebut disampaikan ke satgas-satgas untuk dibahas, dikoreksi, dan isu-isu ditambah/ dikurangi/ diubah. Demikian juga dengan rumusan visi dan misi. Konsensus akhir di tangan warga kota.
- 4) Satgas-satgas memilih isu-isu strategis, dan berdasar itu disusunlah strategi-strategi.
- 5) Naskah awal (*draft*) rencana strategis dicetak di koran setempat dan diedarkan secara luas untuk mendapatkan tanggapan dari masyarakat. Seminar umum juga diadakan untuk mendapatkan tanggapan.

Kasus 4: Hennepin County

(Sumber: Kemp, 1992: 49-61)

Kabupaten Hennepin mempunyai pengalaman yang unik dalam perumusan isu strategis dan pentahapan proses penyusunan rencana strategis, yaitu:

- 1) Isu-isu strategis muncul dari konflik antar tiga faktor esensial, yaitu (lihat juga Gambar 1):
 - a) Tujuan kebijakan kabupaten (hal-hal yang kabupaten *ingin* mencapainya, dalam arti layanan, keuangan, atau sasaran-sasaran manajemen)
 - b) Mandat (penugasan) pelayanan (hal-hal yang *harus* dilakukan menurut peraturan perundang-undangan)
 - c) Kecenderungan dalam lingkungan (perubahan *nyata* dan dirasakan dalam hal kependudukan, ekonomi, sosial-politik, kebutuhan layanan, dan sebagainya).



Gambar 1: Tiga faktor esensial yang mempengaruhi isu-isu strategis
(Sumber: Kemp, 1992: 53, Fig. 8-1)

- 2) Dilakukan tiga tahap proses manajemen isu, yaitu:
 - Tahap 1: identifikasi isu-isu strategis
 - Tahap 2: pengembangan dan pemilihan alternatif strategi
 - Tahap 3: identifikasi tindakan untuk menjalankan strategi-strategi yang telah dipilih.

Kasus 5: Hampton, Virginia

(Sumber: Kemp, 1992: 42-48)

Kota Hampton merasa mulai hidup dalam kompetisi dan kemudian mereka menerapkan tipe perencanaan strategis. Pelajaran yang dapat ditarik dari proses penyusunan rencana strategis di kota ini, antara lain:

- 1) Konsep perencanaan strategis merupakan hal baru bagi pemda kota ini, sehingga manajer proyek perencanaan ini terus menerus perlu memotivasi stafnya untuk terus maju. Mereka faham bahwa renstra (rencana strategis) dapat dirancang untuk institusi pemerintah, untuk seluruh masyarakat, atau untuk keduanya—mereka memilih renstra untuk seluruh masyarakat, dengan pemda yang berperan "memimpin".
- 2) Para manajer atau kepala dinas harus terlibat dalam proses agar merasa memiliki.
- 3) Data yang berjumlah banyak memang baik, tapi pencarian data perlu dibatasi agar waktu lebih banyak dicurahkan untuk memahami identitas dan kondisi kota ini dalam lingkup daerah yang lebih luas dan lingkup nasional.
- 4) Dokumen renstra sebaiknya tipis saja.
- 5) Isu-isu yang umumnya dikaji pada perencanaan komprehensif (yaitu: perumahan, transportasi, kependudukan, dan guna lahan) menjadi bagian dari isu-isu strategis (mencakup tambahan isu: pendidikan, teknologi, kualitas lingkungan serta konservasi energi; dan isu-isu pengembangan ekonomi, efektivitas pemda, prasarana dan perancangan kota, pergeseran sumber dana).

Catatan: Dalam hal penetapan isu, antara dua tipe perencanaan—yaitu perencanaan komprehensif dan perencanaan strategis—memang berbeda, tapi pada kasus kota ini dicampur. Untuk mengingatkan peserta kuliah, silahkan lihat perbedaan antara kedua tipe perencanaan tersebut pada tabel di bawah ini.

Tabel 1: Perbedaan antara Perencanaan Komprehensif dan Perencanaan Strategis

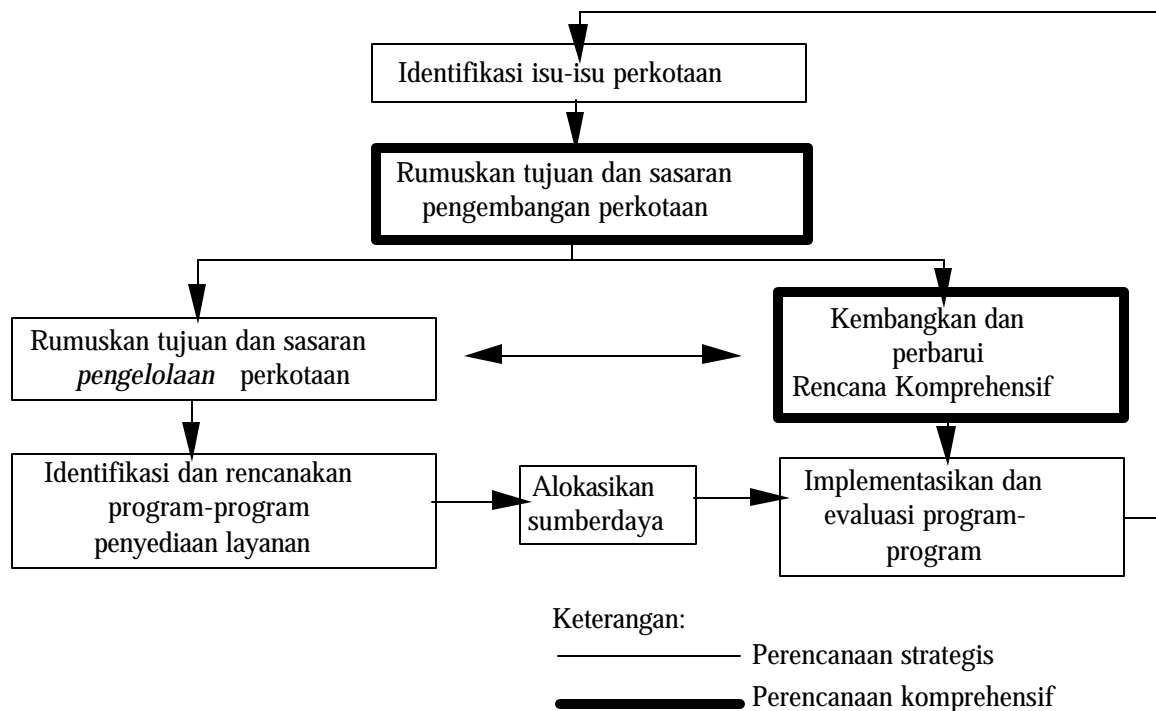
<i>Perencanaan Komprehensif</i>	<i>Perencanaan Strategis</i>
Komprehensif	Selektif
Hanya pengembangan fisik	Semua aspek perkotaan
Kota dalam batas administrasinya	Kota dalam lingkup lingkungan yang mempengaruhinya
Jangka waktu 10 sampai 25 tahun	Tidak tergantung jangka waktu
Rencana diimplementasikan dengan program pembangunan prasarana dan fasilitas kota, dan peraturan <i>zoning</i>	Rencana diimplementasikan dengan tindakan-tindakan yang spesifik
Partisipasi dalam proses perencanaan terbatas pada badan perencanaan, dinas tata kota, dan dengar pendapat masyarakat	Semua kantor pemerintah dan semua warga masyarakat berpartisipasi dalam proses.

Sumber: Kemp, 1992: 45, Table 7-1.

Kasus 6: Oak Ridge, Tennessee

(Sumber: Kemp, 1992: 104-116)

Kota Oak Ridge, dalam memperbarui rencana komprehensifnya, memadukan karakter perencanaan strategis ke proses perencanaan komprehensif, seperti terlihat pada Gambar 2 berikut ini.



Gambar 2: Memadukan perencanaan komprehensif dengan perencanaan strategis pada kasus kota Oak Ridge, Tennessee
(Sumber: Kemp, 1992: 107, Fig. 13-1)

Proses perencanaan yang dilakukan di kota ini meliputi empat tahap, yaitu:

Tahap 1: Pengumpulan data dan Pengkerangkaan Isu

Tahap ini meliputi: (a) Survei hal-hal yang menjadi perhatian para pemimpin masyarakat dan kelompok-kelompok masyarakat, dan (b) pengkerangkaan (*framing*) isu-isu perkotaan/masyarakat. Tahap analisis awal ini menghasilkan: isu-isu, problema-problema, dan peluang-peluang.

Tahap 2: Pengetesan isu-isu dan kebijakan

Pengetesan dalam arti mencapai konsensus dari masyarakat mengenai isu-isu, sasaran, dan kebijakan.

Tahap 3: Pengembangan strategi dan rencana (untuk mencapai sasaran-sasaran yang telah dirumuskan pada Tahap 2)

Tahap 4: Perumusan rencana komprehensif

Semua unsur-unsur isu-isu, kebijakan dan strategi dibawa ke rencana komprehensif yang resmi dan diimplementasikan.

Catatan: dibandingkan dengan kasus-kasus penerapan perencanaan strategis yang lain, pada kasus ini: (a) keterlibatan masyarakat kurang, dan (b) implementasi lebih cenderung ke pembangunan fisik (hal pertama yang dilaksanakan adalah pembangunan jaringan jalan kota).

Kasus 7: Arlington, Texas

(Sumber: Gordon, 1993: 72-73)

Meskipun disadari bahwa pada situasi perkembangan kota yang dinamis, penggunaan prakiraan (*forecasting*) kurang tepat, tetapi beberapa skenario prakiraan masa depan lebih mudah dipahami oleh para pembuat keputusan (tinggal memilih skenario yang dirasa tepat). Pada kasus penyusunan rencana strategis kota ini, ditawarkan tiga skenario masa depan, yaitu:

Skenario 1: Perekonomian yang statis (*static economy*)

Skenario 2: Perbaikan ekonomi yang lambat (*slow economic recovery*)

Skenario 3: Pertumbuhan ekonomi yang dipercepat (*accelerated economic growth*).

Penggunaan skenario ini membantu pemahaman kemungkinan masa depan, tapi ini bukan jaminan. Dalam perencanaan strategis, skenario perlu dipahami sebagai suatu yang fleksibel.

Penutup

Pada umumnya, kasus-kasus menerapkan proses perencanaan strategis secara utuh, dalam arti dengan karakteristik sebagai berikut:

- 1) melibatkan semua *stakeholders*;
- 2) berfokus pada beberapa isu-isu strategis saja;
- 3) mempertimbangkan secara eksplisit ketersediaan sumberdaya;
- 4) mendasarkan pada kajian kekuatan dan kelemahan;
- 5) mempertimbangkan kejadian dan perubahan besar yang terjadi di luar organisasi atau yurisdiksi;
- 6) berorientasi ke tindakan—dengan menekankan pada hasil-hasil praktis.

Ada kasus yang mencakokkan sebagian karakteristik tersebut di atas ke proses perencanaan komprehensif (meskipun dilihat dari cara berpikir perencanaan strategis, proses "campuran" tersebut menjadi "tidak sempurna"). Pencakokan tersebut dimaksudkan untuk mengurangi kritik-kritik yang sering dilontarkan ke tipe perencanaan komprehensif.

Acuan

Gordon, G.L. 1993. *Strategic Planning for Local Government*. International City/County Management Association, Washington, D.C.

Kemp, R.L. 1992. *Strategic Planning in Local Government: A Casebook*. Planners Press/ APA, Chicago, IL.

Alternatif Model Penerapan Perencanaan Strategis dalam penataan ruang kota di Indonesia *

Achmad Djunaedi

Staf Pengajar

Program Magister Perencanaan Kota dan Daerah (MPKD) UGM

E-mail: achmaddjunaedi@yahoo.com adjun@ugm.ac.id

<http://intranet.ugm.ac.id/~a-djunaedi/>

Abstrak

Penerapan gaya (*style*) perencanaan strategis untuk perencanaan pembangunan daerah yang telah dimulai di Indonesia melahirkan pertanyaan: apakah gaya tersebut juga dapat diterapkan untuk perencanaan ruang perkotaan? Beberapa pustaka memberikan konsep teoritis untuk itu, disamping itu dari beberapa kasus kota di dunia dapat ditarik dua model tentang perencanaan strategis untuk keruangan kota, yaitu: (1) rencana keruangan berjalan bersama beriringan secara kohesif dengan rencana strategis pembangunan daerah, dan (2) rencana strategis pembangunan daerah memayungi semua rencana lainnya termasuk pula rencana keruangan. Berdasar kajian dua model ini diusulkan dua alternatif model penerapan perencanaan strategis untuk perencanaan keruangan kota di Indonesia.

Pendahuluan

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

Setelah gaya atau *style* perencanaan strategis mulai diterima dalam perencanaan pembangunan daerah, pertanyaan berikutnya adalah: apakah gaya tersebut juga mungkin diterapkan dalam perencanaan keruangan perkotaan? Menjadi tujuan dari tulisan ini untuk

* Artikel ini telah dipublikasikan di Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota (PWK), ITB, Bandung, Vol. 12, No. 1, Maret 2001, hal. 16-28.

melemparkan suatu usulan tentang hal tersebut, dengan harapan akan muncul perdebatan dan pemikiran yang berkembang sebagai tanggapan terhadap usulan ini.

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

Beberapa pendapat pustaka tentang perencanaan keruangan strategis

Kajian pustaka tentang perencanaan keruangan strategis ini dimulai dengan bahasan secara singkat tentang pustaka berkaitan dengan perencanaan strategis untuk sektor publik. Selanjutnya, kajian pustaka dalam hal perencanaan keruangan strategis (*strategic spatial planning*) bersumber dari beberapa pustaka yang menjelaskan ide atau konsep/pemikiran tentang perencanaan keruangan strategis tersebut.

Konsep perencanaan strategis untuk sektor publik

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

- (1) Dipisahkan antara rencana strategis dengan rencana operasional. Rencana strategis memuat antara lain: visi, misi, dan strategi (arahan kebijakan); sedangkan rencana operasional memuat program dan rencana tindakan (aksi).
- (2) Penyusunan rencana strategis melibatkan secara aktif semua *stakeholders* di masyarakat (dengan kata lain, Pemerintah bukan satu-satunya pemeran dalam proses perencanaan strategis).
- (3) Tidak semua isu atau masalah dipilih untuk ditangani. Dalam proses perencanaan strategis, ditetapkan isu-isu yang dianggap paling strategis atau fokus-fokus yang paling diprioritaskan untuk ditangani.

- (4) Kajian lingkungan internal dan eksternal secara kontinyu dilakukan agar pemilihan strategi selalu “up to date” berkaitan dengan peluang dan ancaman di lingkungan luar dan mempertimbangkan kekuatan dan kelemahan yang ada di lingkungan internal.

Karakteristik tersebut diilustrasikan pada Gambar 1.



Gambar 1: Proses dan macam bagian perencanaan strategis

Konsep perencanaan keruangan strategis

Dalam pustaka, terdapat dua macam pemikiran yang berbeda (meskipun sama-sama menggunakan istilah “strategis”) tentang perencanaan keruangan strategis. Macam pertama bersumber dari konsep “rencana struktur” dalam perencanaan keruangan perkotaan di Inggris; rencana struktur memuat strategi (garis besar, kerangka) penanganan keruangan kota—yang dioperasionalkan dengan “rencana lokal”. Macam kedua bersumber dari manajemen perusahaan yang telah lama memakai perencanaan strategis (*corporate strategic planning*). Pada awalnya dua macam pustaka ini tidak berkaitan, tetapi beberapa ahli mulai mengkaitkan antara keduanya. Misalnya, di Eropa dianggap sebagai inovasi (Healey dkk, 1997), meskipun sejak lama *strategic structure planning* telah ada di Inggris (tapi bukan berkarakter *corporate strategic planning*).

Konsep perencanaan struktur strategis (keruangan) dan perkembangannya

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

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

Mulai tahun 1980an, terjadi gelombang desentralisasi pemerintah yang mereduksi pendekatan “dari atas ke bawah” tersebut. Selain itu, kapasitas dan kompetensi politik dan publik sektor mulai dipertanyakan oleh pihak swasta dan masyarakat, sehingga diperlukan ide atau pemikiran baru tentang sistem perencanaan keruangan di Eropa saat itu. Salah satu ide berkaitan dengan itu adalah reposisi peran perencanaan keruangan dari “providing” (memberikan arahan/kerangka pemanfaatan ruang dan menyediakan prasarana pembangunan) menjadi “enabling” (memberi peluang terjadinya investasi dan pembangunan); juga dari mengatur menjadi mendorong atau menstimuli pembangunan (Healey dalam Healey dkk, 1997: 10-12).

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

- (1) Terjadi pergeseran peran utama dalam penyusunan rencana, dari sektor publik (Pemerintah) sebagai pemeran utama ke kolaborasi aktif antar unsur di masyarakat.
- (2) Lokus pembuatan rencana strategis keruangan berada di tingkat lokal atau masyarakat (terdesentralisasikan; bukan di tingkat nasional maupun regional).
- (3) Proses perencanaan strategis merupakan proses pembelajaran masyarakat, dalam arti semakin lama semakin mapan dalam sumberdaya kelembagaan maupun dalam hal cara melakukan perencanaan. Dalam proses pembelajaran ini terbangun: *intellectual capital*, *social capital*, dan *political capital*.
- (4) Pertimbangan ekonomi menjadi unsur yang dominan, yang hal ini mendorong pergeseran dari peran Pemerintah sebagai pembuat alokasi dan peraturan menjadi lebih proaktif (dalam arti menstimuli pembangunan).
- (5) Terjadi kecenderungan kuat untuk membangun nilai lebih bagi “tempat” berkaitan dengan upaya pemasaran kota dalam kompetisi global antar aset keruangan perkotaan. Upaya

pemasaran ini berkaitan pula dengan pembangunan kesadaran tentang wilayah/ tempat/ ruang diantara berbagai *stakeholders* lokal.

- (6) Terbangun kesadaran bahwa “membuat strategi juga berarti membuat pasar makin potensial”. Hal ini menyebabkan diiterimanya arahan atau rencana strategis yang mampu meningkatkan potensi pasar (investasi dan pembangunan).

Konsep perencanaan strategis keruangan mengacu pada perencanaan strategis perusahaan

Sistem perencanaan keruangan di Inggris menganut sistem dua tingkatan, yaitu: rencana struktur yang bersifat strategis (berisi arahan atau kerangka garis besar pengembangan) dan rencana lokal (yang menekankan pada tata ruang atau guna lahan). Terhadap sistem perencanaan struktur strategis keruangan yang berlaku di Inggris tersebut, Bruton dan Nicholson (1985) melayangkan kritik yang mencakup tiga hal, yaitu:

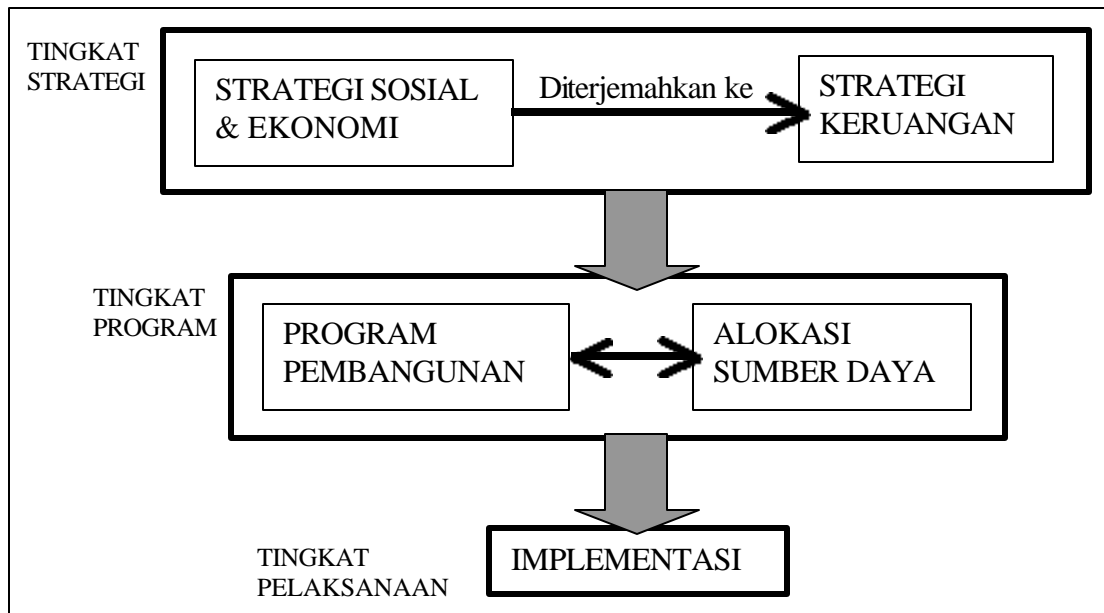
- (1) Rencana lokal tata ruang “terlalu” menekankan pada isu fisik keruangan lebih dari kebijakan sosial dan ekonomi. Rencana tersebut mengatur perubahan guna lahan, tapi kurang mewadahi dinamika perubahan sosial-ekonomi akibat kebijakan dari sektor publik dan atau sektor swasta.
- (2) Rencana lokal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

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

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

faktor lingkungan fisik. Dengan demikian, perencanaan guna lahan merupakan bagian terintegrasi dari proses perencanaan strategis di sektor publik dan digunakan untuk mencapai perubahan sosial dan ekonomi yang diharapkan.

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



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

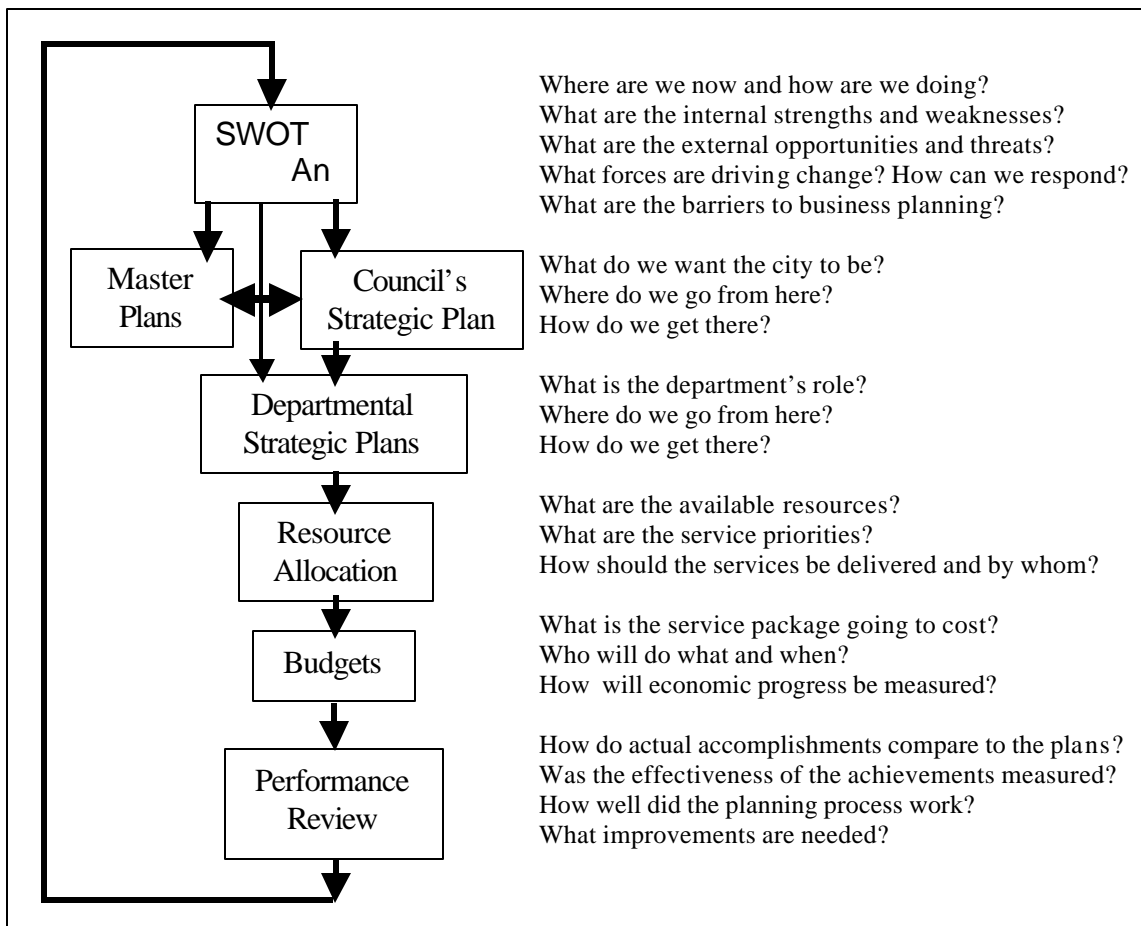
Dua model praktek perencanaan strategis terkait dengan keruangan kota

Dalam kajian ini telah dilakukan suatu survei pengumpulan informasi lewat internet maupun publikasi tercetak. Tujuan survei ini terutama untuk mengumpulkan publikasi dan informasi yang terkait dengan praktek perencanaan strategis perkotaan di beberapa negara. Kasus kota-kota yang informasi rencana strategisnya dapat dikumpulkan dalam kajian ini, yaitu:

Grand Prairie (Alberta, Canada), Springboro, Ohio dan Rochester, New York (Amerika Serikat), Adelaide dan Northwest Melbourne (Australia), dan Kwekwe (Zimbabwe, Afrika). Kajian terhadap praktek-praktek ini terutama difokuskan pada aspek keruangan dalam perencanaan strategis, dan dari kajian ini didapat dua model, seperti dibahas di bagian berikut.

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

Model pertama diamati dari kasus Grand Prairie (Alberta, Canada, publikasi 1995a, 1995b, 1997, 1999, 2000). Dalam model ini, perencanaan strategis “berjalan beriringan secara kohesif” dengan perencanaan fisik keruangan. Perencanaan fisik telah lama berjalan menggunakan gaya perencanaan komprehensif, sedangkan perencanaan strategis di kota ini baru mulai dipakai pada tahun 1991. Produk perencanaan komprehensif (fisik/ keruangan) dalam kasus ini disebut sebagai “master plan” atau “municipal development plan”, sedangkan hasil perencanaan strategis disebut sebagai “strategic plan” atau “strategic action plan”. Mulai tahun 1993, dua alur gaya perencanaan tersebut mulai “dipersatukan dan dikohesikan” oleh dewan kota (*city council*, semacam DPRD kota). Penyatuan tersebut disebut sebagai “business planning” dengan alur dan pertanyaan kunci seperti terlihat pada Gambar 3.



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

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

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.

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

Penggunaan strategi dalam perencanaan komprehensif pengembangan (keruangan) kota terlihat sebagai *growth strategy*, berdasar hasil analisis SWOT (*strengths, weaknesses,*

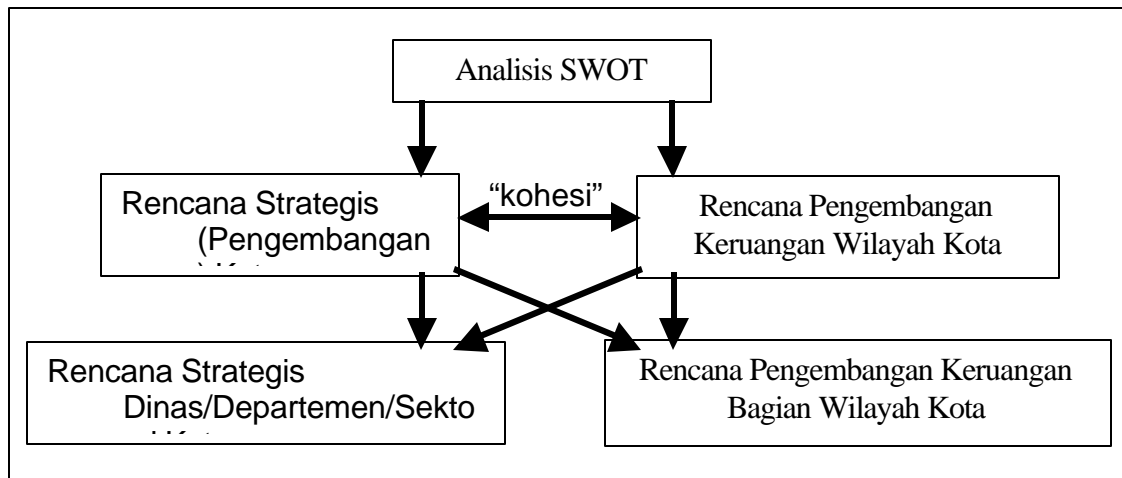
opportunities, threats)—catatan: hasil analisis SWOT ini dipakai bersama, baik oleh perencanaan strategis maupun perencanaan komprehensif keruangan. Berbasis strategi tersebut, perencanaan pengembangan ini mengatur hal-hal sebagai berikut:

- (1) *Housing: (a) community development, (b) residential development.*
- (2) *Economic development: (a) industrial development, (b) commercial development.*
- (3) *Community services: (a) general community services, (b) open space, parks, and recreation.*
- (4) *Municipal services: (a) school, hospital and library services, (b) protective services, (c) transportation, (d) utilities.*
- (5) *Implementation.*

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

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

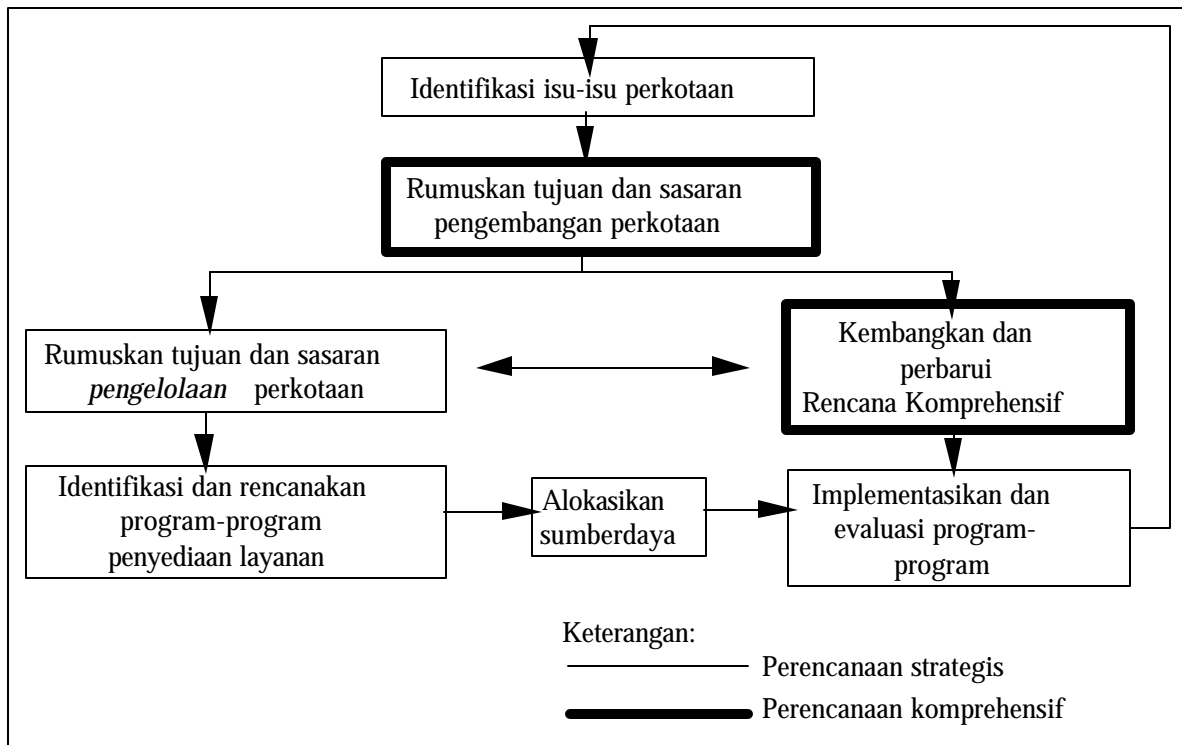
Dari bahasan di atas dapat ditarik konsep umum hubungan rencana strategis dengan rencana pengembangan keruangan dalam model pertama ini—seperti terilustrasikan pada Gambar 4. Pemersatu dari dua macam rencana tersebut adalah analisis SWOT.



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

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

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



Gambar 5: Suatu penerapan Model Pertama (berjalan bersama secara kohesif antara rencana strategis pengembangan kota dengan rencana komprehensif keruangan) di kota Oak Ridge, Tennessee (Sumber: Kemp, 1992: 107, Fig. 13-1)

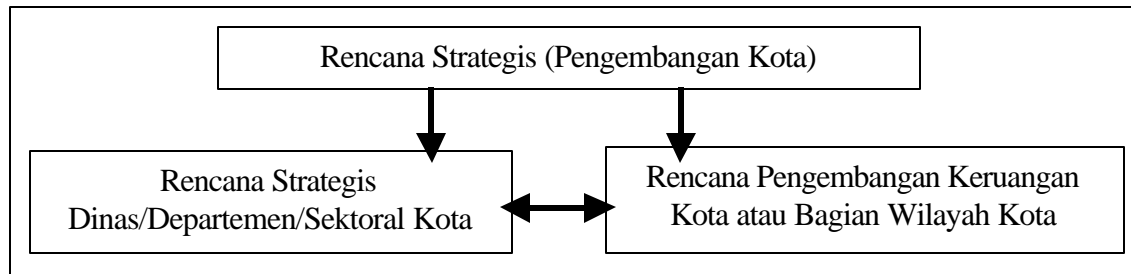
Model kedua: rencana strategis pengembangan kota “memayungi” rencana fisik keruangan kota

Model kedua ini diangkat (di-induksi) secara empiris dari kota-kota Springboro, Ohio (2000) dan Rochester, New York (Amerika Serikat, 1999), Adelaide (1999) dan Northwest Melbourne (Australia, 1999), dan Kwekwe (Zimbabwe, Afrika, 1994). Model kedua ini mempunyai karakteristik sebagai berikut:

- (1) Dalam model ini, suatu rencana strategis (pengembangan kota) menjadi rencana utama yang bertindak sebagai induk atau “payung” bagi rencana-rencana pengembangan sektoral dan pembangunan fisik keruangan. Dalam sifatnya sebagai “payung”, maka rencana strategis tersebut memuat baik strategi-stategi untuk masalah keruangan maupun non-keruangan.
- (2) Dalam rencana strategis yang memayungi tersebut terdapat “perintah” (strategi atau aksi) untuk mengembangkan secara lebih lanjut baik rencana strategis sektoral/dinas/departemental maupun rencana fisik keruangan.

- (3) Karena berpayung pada suatu rencana strategis, maka rencana fisik keruangan juga terpengaruh oleh gaya perencanaan strategis (meskipun seandainya tetap menggunakan gaya perencanaan komprehensif).

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



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

Sifat yang memayungi tersebut, misalnya terlihat pada kasus Rencana Strategis kota Springboro, Ohio (2000). Rencana strategis tersebut memuat strategi-strategi yang berkaitan dengan masalah keruangan maupun non-keruangan, yaitu: (1) *public safety*, (2) *recreation facilities*, (3) *education facilities*, (4) *public works*, (5) *leisure, library, arts and culture*, (6) *traffic and transportation*, (7) *health and human services*, (8) *strategic community planning*, (9) *fiscal responsibility*. Selain itu, rencana strategis kota tersebut, memuat strategi atau aksi yang “memerintahkannya” untuk lebih lanjut membuat rencana-rencana lain di bawah rencana strategis tersebut. Misalnya: pada salah satu strategi fisik keruangannya, yaitu untuk bidang *Traffic & Transportation*, memuat perintah aksi untuk “*develop a master traffic plan consistent with the goals of the Strategic Vision and Strategic Plan.*”. Contoh lain untuk masalah non keruangan, yaitu tentang *Fiscal Responsibility*, memuat perintah aksi: “*Create an integrated multi-year Budget & Management Plan to accomplish the Strategic Plan.*”.

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

Dalam model kedua, di bawah payung rencana strategis, disusun antara lain rencana pengembangan fisik keruangan yang dipengaruhi oleh gaya perencanaan strategis. Pengaruh gaya tersebut, misalnya tampak pada kasus rencana fisik keruangan (*comprehensive plan*) kota Rochester, di negara bagian New York (1999). Dalam rencana komprehensif keruangan kota tersebut terdapat unsur-unsur yang biasa dipakai dalam perencanaan strategis, yaitu: *vision*

statement, city issues, goals & strategies. Pengaruh tersebut lebih kuat pada versi terbaru dari rencana komprehensif tersebut, yaitu: penghilangan istilah rencana komprehensif diganti dengan istilah yang “tematik”: *Rochester 2010—The Renaissance Plan*. Dalam rencana fisik keruangan terbaru tersebut, disamping terdapat *vision*, juga tema-tema (isu terfokus) strategis, yaitu (1) *a renaissance of responsibility*, (2) *a renaissance of opportunity*, (3) *a renaissance of community*.

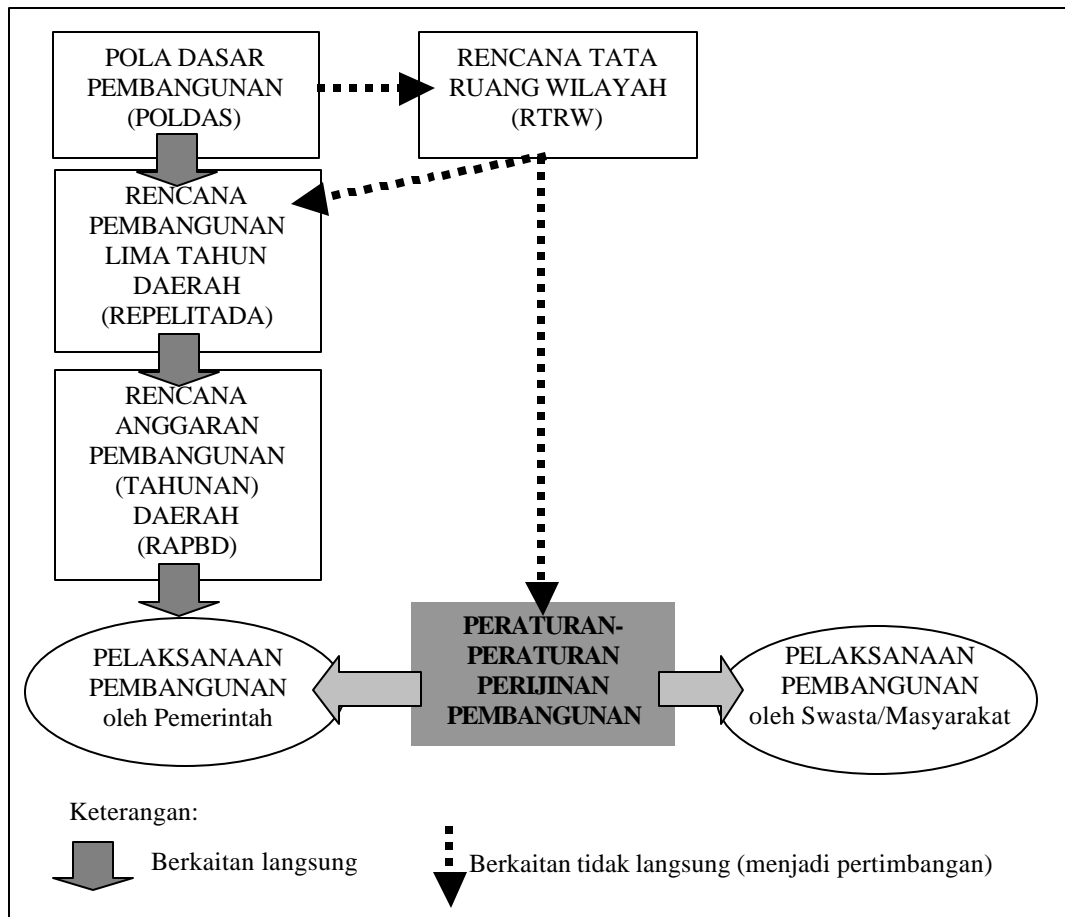
Dalam perencanaan keruangan untuk bagian wilayah kota, baik dalam Model Pertama maupun Model Kedua, terdapat kecenderungan untuk mengembangkan nilai lebih yang strategis berkaitan dengan “pemasaran wilayah”, seperti yang diindikasikan juga oleh Healey dkk (1997) pada kajian kasus kota-kota di Eropa (lihat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

Perencanaan keruangan strategis di Indonesia: dua alternatif model

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

Sistem Perencanaan Pembangunan saat ini di Indonesia

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



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

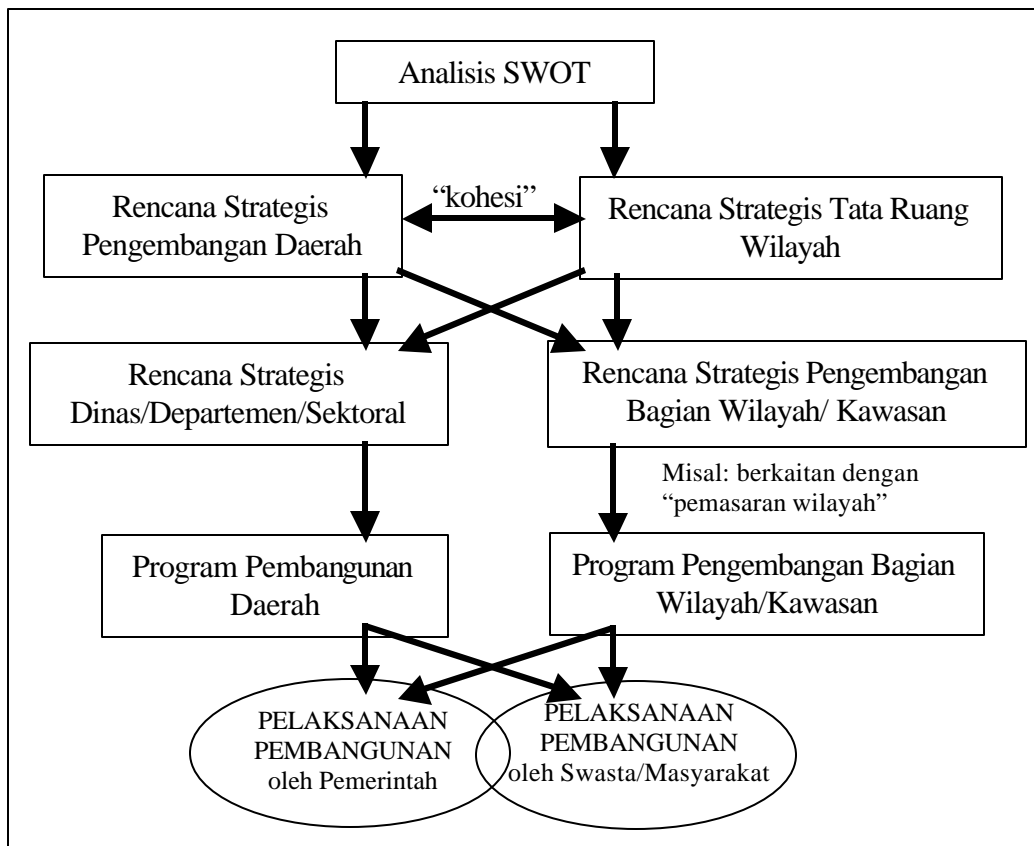
Sistem perencanaan P5D tersebut di atas dikembangkan berdasar gaya perencanaan komprehensif rasional. Meskipun secara resmi sistem perencanaan tersebut masih berlaku, namun telah mulai banyak ide, pemikiran dan bahkan proyek perintisan untuk menerapkan gaya perencanaan strategis untuk perencanaan pembangunan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

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

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

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

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

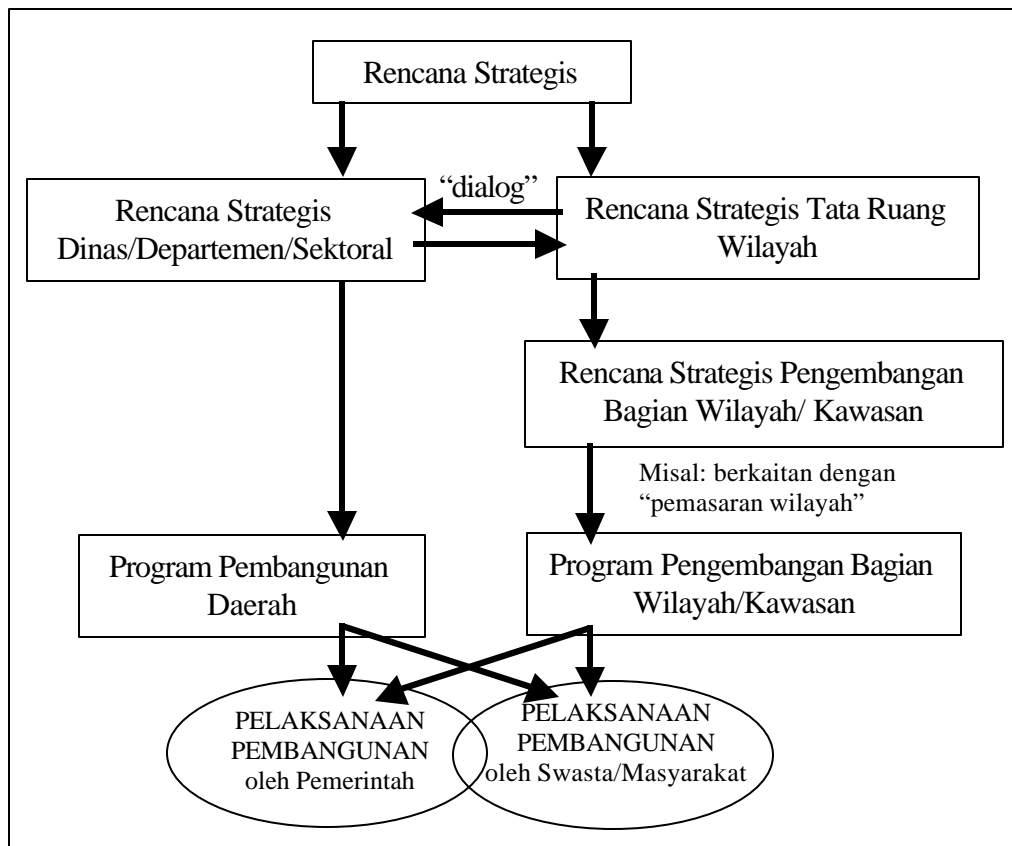


Gambar 8: *Model I: Perencanaan strategis pembangunan daerah berjalan beriringan secara kohesif dengan perencanaan strategis tata ruang wilayah*

Model I ini cocok untuk menjadi model “transisional” yang berangkat dari model P5D. Kesulitan utama yang mungkin dihadapi dalam pemakaian model ini terletak pada upaya pengkohesian antara rencana pembangunan dengan rencana tata ruang. Salah satu cara untuk mengatasi kesulitan tersebut adalah menggabungkan tim perencana dua macam perencanaan tersebut dan menugaskan mereka untuk bersama-sama menyusun analisis SWOT. Hasil analisis tersebut secara konsisten dipakai bersama untuk melandasi baik rencana pembangunan maupun rencana tata ruang.

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

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



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

Dapat dikatakan bahwa model kedua ini merupakan perkembangan lebih lanjut dari model pertama. Pemersatu dari alur perencanaan pembangunan dengan perencanaan tata ruang tidak hanya hasil analisis SWOT tapi berupa rencana strategis. Syarat utama penerapan model ini terletak pada komitmen seluruh *stakeholders* di pemerintahan dan masyarakat untuk selalu mengacu pada rencana strategis dalam membuat rencana-rencana yang lebih rinci berkaitan dengan pembangunan daerah dan tata ruang wilayah.

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

Daftar Acuan

- Bruton, Michael; dan David Nicholson. 1985. "Strategic land use planning and the British development plan system". *Town Planning Review*. Vol. 56, No. 1, Januari 1985: hal. 21-41.
- Bryson, John M. 1988. *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*. Jossey-Bass Publishers, San Fransisco.
- Bryson, John M. dan R.C. Einsweiler (eds.). 1988. *Strategic Planning: Threats and Opportunities for Planners*. Planners Press, American Planning Association, Chicago, Illinois.
- City of Adelaide, Australia. 1999. *Corporate Plan 1999-2004*. Sumber: <http://www.adelaide.sa.gov.au/>
- City of Grande Prairie, Alberta, Canada. 1995a. *Service Area Strategic Plans—Executive Summaries*. Sumber: http://www.city.grande-prairie.ab.ca/bp_execs.htm (page created: 20 July 2000; last updated: 30 November 2000).
- City of Grande Prairie, Alberta, Canada. 1995b. *Downtown Strategic Action Plan*. Sumber: http://www.city.grande-prairie.ab.ca/bp_dtsap.htm (page created: 24 November 1995).
- City of Grande Prairie, Alberta, Canada. 1997. *Meeting Future Challenges: Business Planning in Grande Prairie, Alberta*. Sumber: http://www.city.grande-prairie.ab.ca/bp_mfc.htm (page created: 10 February 1997).
- City of Grande Prairie, Alberta, Canada. 1999. *Municipal Development Plan*. Sumber: http://www.city.grande-prairie.ab.ca/mdp_full.htm (page created: 29 August 1995; last updated: 13 March 1999).

- City of Grande Prairie, Alberta, Canada. 2000. *City Council's Strategic Plan—Version June 2000*. Sumber: http://www.city.grande-prairie.ab.ca/cc_sph00.htm (page created: 15 June 1995).
- City of Melbourne. 1999. *Northwest Melbourne Local Plan 2010*. Sumber: <http://www.melbourne.vic.gov.au/>
- City of Rochester, New York. 1999. *Strategic Plan and Rochester 2010: The Renaissance Plan*. Sumber: <http://www.ci.rochester.ny.us/>
- City of Springboro, Ohio. 2000. *Strategic Plan*. Sumber: <http://www.ci.springboro.oh.us/strategy.htm>
- Djunaedi, Achmad. 1995. "Perencanaan Strategis untuk Perkotaan: Belajar dari Pengalaman Negara Lain". *Jurnal PWK*, ITB, Juni 1995: 20-25.
- Gordon, Gerald L. 1993. *Strategic Planning for Local Government*. ICMA, Washington, DC.
- Healey, Patsy; Abdul Khakee; Alain Motte; dan Barrie Needham (eds.). 1997. *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*. UCL Press, London.
- Kemp, Roger L. 1992. *Strategic Planning in Local Government: A Casebook*. Planners Press/ APA, Chicago, IL.
- Municipality of Kwekwe, Zimbabwe. 1994. *Integrated Strategic Development Plan 1994/95-1998/99*.