

PENATAAN KEMBALI PUSAT KOTA

Suatu Analisis Proses

Mohammad Danisworo

ABSTRACT

Land is an urban resource whose existence is becoming critical due to its non-renewable nature while the pressure for its utilization keeps increasing. Through the process of recycling, the land carrying capacity could be increased and the revitalization of the city center can be realized

1. PENDAHULUAN

Proyeksi pertumbuhan ekonomi menunjukkan bahwa pada masa PJP II, tingkat investasi di Jakarta dan kota-kota besar lainnya, seperti Surabaya dan Bandung dan wilayah sekitarnya masih akan tetap lebih tinggi dari tingkat investasi rata-rata nasional. Kalau perkiraan ini benar, maka konsentrasi kegiatan ekonomi - seperti industri/manufacturing - akan tetap berada di wilayah kota-kota utama Indonesia. Ini berarti pula bahwa tingkat urbanisasi ke kota-kota utama dan wilayah sekitar akan tetap tinggi dan angka-angka prediksi bagi jumlah penduduk kota-kota tersebut tidak mustahil akan dapat tercapai dalam deka-de pertama abad ke-21. Sebagai akibatnya, permintatan akan lahan dan infrastruktur (sosial, ekonomi maupun fisik) akan meningkat.

Sejarah memang menunjukkan bahwa urbanisasi dan industrialisasi selalu merupakan fenomena yang berjalan secara paralel. Pengalaman empiris dari negara-negara industri yang telah membuktikan kebenaran dari kenyataan tersebut di dalam proses modernisasi negara-negara tersebut. Pertambahan penduduk yang terjadi sebagai akibat dari laju urbanisasi dan industrialisasi ini pada gilirannya telah mengakibatkan meningkatnya permintaan akan lahan dengan sangat kuatnya. Dengan persediaan lahan yang semakin terbatas maka gejala kenaikan harga lahan tak terhindarkan lagi, lahan

telah menjadi suatu komoditi yang nilainya ditentukan pasar. Kenyataan inilah yang saat ini dihadapi oleh banyak kota-kota besar dunia, termasuk kota-kota besar kita.

Globalisasi sistem ekonomi telah menempatkan kota-kota seperti Jakarta dan Surabaya lebih aktif di dalam hubungan internasional. Kalau pada masa lalu misalnya ibu kota negara, Jakarta, juga berperan sebagai pusat kegiatan ekonomi, budaya, dan politik nasional, maka dalam era globalisasi ini Jakarta telah menjadi salah satu simpul penting di antara jaringan simpul-simpul kegiatan ekonomi di kawasan Asia-Pasifik. Demikian pula kota-kota besar lain seperti Surabaya dan Bandung yang merupakan domestik network dari Jakarta akan mengalami desakan yang sama meskipun dalam skala yang berbeda. Untuk itu kota-kota utama dituntut tidak saja harus memiliki sistem infrastruktur, baik yang bersifat sosial ekonomi yang layak untuk memenuhi kebutuhan penduduknya, namun juga harus memiliki kinerja standar yang memadai bagi kehidupan internasional.

Jelas dapat diantisipasi bahwa aspek yang membedakan kota-kota kita pada masa lalu, masa kini dan masa yang akan datang adalah jumlah penduduknya, tingkat pendapatan per kapita, tingkat kecanggihan teknologi serta tata nilai/perilaku yang berbeda. Keempat aspek tersebut akan

merupakan basis yang akan mendasari bentuk dari “sisi permintatan” (demand side) yang harus diakomodasikan oleh kota-kota besar kita. Sisi permintaan ini berkait erat dengan kebutuhan akan “lahan” serta tingkat “intensitas” pemanfaatannya. Artinya kebutuhan akan lahan tidak lagi hanya didasarkan kepada luasnya akan tetapi juga didasarkan kepada tingkat optimasi pemanfaatannya serta sifat peng-gunaannya. Sebagai contoh, peruntukkan lahan yang bersifat tunggal (mono use) sudah mulai harus ditinggalkan, se-dang kecenderungan pemanfaatan lahan dengan fungsi majemuk (multi use) secara terpadu dan berskala besar (misalnya superblok) mulai berkembang dengan pesat.

Namun harus disadari bahwa sisi permintaan yang didikte oleh kekuatan pasar ini tidak boleh dilepas tanpa kendali. Kota bukan hanya merupakan mesin ekonomi akan tetapi lebih dari itu kota juga merupakan wujud organisasi sosial yang harus dijaga keseimbangan serta kesinambungan hidupnya. Oleh karena itu maka “sisi permintaan” (demand side) tersebut harus diimbangi oleh “sisi pengadaan” (supply side) sebagai alat kendali (**Gambar 1**).

Perlu kita sadari bahwa anggaran Pemerintah Daerah untuk Pembangunan sangat terbatas, untuk itu maka partisipasi pihak swasta di dalam proses pembangunan kota, terutama di dalam proyek-proyek peremajaan atau revitalisasi bagian-bagian kota yang potensial sangat diperlukan. Tentu, kemitraan harus didasarkan kepada azas “Simbiosis Mutualisme” yang saling menguntungkan bagi kedua belah pihak maupun bagi masyarakat pemakai jasa kota pada umumnya. Kemitraan ini juga dapat memperluas sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui berbagai metoda atau teknik incentive zoning seperti yang diterapkan di beberapa negara.

2. KEMITRAAN ANTARA PEMERINTAH DAERAH DAN SWASTA

Pengalaman empiris menunjukkan bahwa di dalam proyek-proyek pembangunan terutama proyek-proyek peremajaan kota sering dipakai sebagai basis bagi tumbuhnya gairah investasi lainnya, terutama di lokasi sekitar atau pada bagian-bagian kota yang terpengaruh oleh proyek-proyek peremajaan tersebut. Dengan kata lain, maka usaha peremajaan itu sendiri memiliki potensi strategis untuk dimanfa-

SISI PENGADAAN (Supply Side)	SISI PERMINTAAN (Demand Side)
UNSUR PENUNJANG: =Infrastruktur: - Jalan Raya - Transportasi =Utilitas: - Jaringan Listrik - Sistem Air Bersih - Pengolahan Sampah/Pembuangan Limbah - Jaringan Telekomunikasi UNSUR KENDALI: = RUTR (Beserta berbagai piranti penerapannya) = Segi hukum, Pajak, Peraturan-peraturan	UNSUR FISIK: = Lahan = Intensitas Pemanfaatan UNSUR NON FISIK: = Jumlah Penduduk =Pendapatan Per kapita =Teknologi =Tata Nilai/Perilaku

atkan sebagai motor penggerak bagi pengembangan suatu bagian wilayah kota. Namun kenyataan sering menunjukkan bahwa justru pada lokasi strategis di dalam kota permasalahan timbul oleh karena sulitnya mendapatkan atau membebaskan lahan yang terlalu mahal harganya.

Titik temu antara Pemerintah dan Swasta dapat diwujudkan dalam bentuk kerjasama antara keduanya dalam penanganan program peremajaan kota. Kemungkinan kemitraan (*partnership*) antara Pihak Pemerintah dan Pihak Swasta ini semakin dirasakan perlunya terutama mengingat sulitnya masalah pengadaan lahan kota. Masalah-masalah fiskal dan tekanan ekonomi lainnya yang dihadapi banyak kota dunia telah memaksa banyak pemerintah kota untuk mau bekerjasama sebagai mitra (*partner*) pihak swasta dalam menciptakan proyek-proyek peremajaan atau pembangunan kota yang akan menguntungkan kedua belah pihak. Tanggung jawab pemerintah kota terutama di dalam pengadaan lahan yang berada di dalam pelaksanaan pembangunannya. Sedangkan tanggung jawab pihak swasta adalah di dalam pengadaan dana, memberikan kontribusi yang positif kepada pengadaan lapangan kerja, meningkatkan kualitas lingkungan, serta melakukan pengelolaan proyek peremajaan tersebut pada masa operasinya.

Bentuk kerjasama ini merupakan solusi yang paling logis atas pemanfaatan lahan milik (atau yang berada di bawah penguasaan) pemerintah yang penggunaannya dianggap kurang atau bahkan tidak produktif sama sekali, atau yang dianggap memiliki potensi untuk ditingkatkan kemampuannya. Pendekatan pembangunan ini dapat pula dimanfaatkan sebagai alat strategis di dalam usaha meremajakan bagian-bagian kawasan kota yang mengalami kemunduran atau yang perlu ditingkatkan kemampuannya sehingga diharapkan kemudian dapat memberikan kontribusi yang positif kepada perbaikan ekonomi kota secara lebih luas.

Mitra usaha antara pemerintah dan swasta sudah banyak dipraktekkan di negar-negara lain, terutama di dalam proses peremajaan kota, dan praktek semacam ini telah pula mulai dirintis dan dicoba pelaksanaannya di Indonesia (Proyek Ex-Bandar Udara Kemayoran Jakarta). Basis dari kerjasama ini adalah imbalan antara besarnya sumbangan yang diberikan oleh pihak swasta (*developer*) di dalam pengadaan berbagai sarana yang menampung kepentingan umum/masyarakat luas (sarana parkir, sirkulasi bagi pejalan kaki, penampungan pedagang kaki lima, dan sebagainya) atau peningkatan kualitas lingkungan pada umumnya dengan besarnya konsesi yang dapat diberikan oleh pemerintah kepada pihak swasta.

Di Singapura, misalnya, banyak lahan dikuasai oleh pemerintah dan penetapan jenis peruntukan, tingkat intensitasnya serta arah pengembangannya dilakukan oleh pemerintah (dalam hal ini oleh *Urban Redevelopment Authority*). Lahan ini kemudian dilelang kepada *developer* yang berminat yang dapat mengajukan usulan (*proposal*) yang terbaik dan paling menguntungkan bagi pengembangan kota dan yang dapat memberikan hasil yang wajar bagi *developer*. Melalui kemitraan semacam ini kedua belah pihak diuntungkan. Pada lahan milik pemerintah ini intensitas dapat diberi nilai yang tinggi sehingga harga jualnya akan tinggal pula dan ini merupakan sumber PAD yang potensial.

Demikian pula di Amerika Serikat, bila satu bagian wilayah kota mengalami kemunduran menurut standar yang berlaku, kawasan tersebut tidak pantas untuk dihuni, maka pemerintah kota berdasarkan Undang-Undang dapat menjatuhkan vonis yang menyatakan bahwa kawasan tersebut tidak lagi layak huni (*to be condemned*). Dengan pernyataan ini maka lahan kawasan tersebut dapat dinyatakan sebagai kawasan yang masuk kategori peremajaan dengan peruntukan baru yang ditetapkan sesuai dengan rencana kota yang ada, demikian pula harga jual dari lahan kawasan tersebut ditetapkan oleh

pemerintah. Pemerintah biasanya membeli lahan tersebut dari para pemiliknya dengan harga yang telah ditentukan berdasarkan Undang-Undang yang berlaku, untuk kemudian dijual/ dilelang kepada developer yang berminat mengembangkan kawasan tersebut sesuai dengan kebijaksanaan pengembangan yang telah digariskan di dalam rencana kota yang telah disahkan. Baik dalam contoh di Singapura maupun Amerika Serikat, inisiatif datang dari pemerintah.

Inisiatif meremajakan lingkungan kota di Indonesia cenderung datang dari pihak swasta yang melihat kesempatan-kesempatan tersebut dari kacamata komersial untuk mendapatkan keuntungan yang besar dalam waktu yang relatif singkat. Akibatnya pemilihan lokasi peremajaan cenderung mengambil tempat di kawasan kota yang telah memiliki sarana infrastruktur yang baik (seperti misalnya tingkat pencapaian yang tinggi) sehingga peremajaan yang terjadi lebih merupakan suatu proses “pemadatan” lingkungan yang kenyataannya lebih merupakan proses pergantian fungsi, misalnya pergantian dari fungsi hunian ke fungsi komersial. Peremajaan dengan cara ini bila tidak dikendalikan akan menunjang terjadinya proses degradasi lingkungan dari pada sebaliknya, dan ini bisa terjadi karena, antara lain sistem pranata di dalam proses peremajaan di Indonesia masih lemah. Melalui kemitraan pemerintah dan swasta yang sehat serta konseptual, maka potensi pembangunan kota di Jakarta ini dapat dilaksanakan dengan lebih terinci serta terpadu dengan baik.

3. PENDAPATAN ASLI DAERAH DALAM KONTEKS KEMITRAAN PEMERINTAH DAN SWASTA

Sumber PAD terbesar adalah melalui pajak-pajak serta berbagai bentuk retribusi lainnya. di Amerika dan banyak negara maju lainnya, sistem perpajakan dimanfaatkan sebagai salah satu piranti yang ampuh untuk mengendalikan pembangunan kotanya.

Pajak itu sendiri dipungut dalam proses pembangunan kota mulai dari tingkat perijinan, masa konstruksi maupun masa operasional dari proyek-proyek pembangunan. Tentu kita tidak boleh melihat PAD hanya dalam bentuk uang saja, akan tetapi juga dalam bentuk barang jadi atau “in natura”, terutama pembangunan berbagai fasilitas untuk melayani kepentingan umum. Karena dengan demikian pemerintah tidak perlu mengeluarkan uang bagi pembangunan sarana untuk kepentingan umum tersebut oleh karena pengadaannya dilakukan oleh developer.

Untuk itu maka suatu bentuk teknik untuk mendorong gairah partisipasi swasta dalam membangun fasilitas umum kota perlu dirumuskan. Di beberapa negara maju misalnya, perumusan suatu perangkat yang disebut *incentive zoning*, yaitu penetapan suatu wilayah dimana bonus diberikan bagi developer yang mau berpartisipasi mengadakan berbagai sarana untuk kepentingan umum, didasarkan kepada suatu Studi Urban Design Guidelines yang secara spesifik disusun untuk wilayah yang dimaksud. Kesadaran yang muncul oleh investasi swasta ini adalah salah satu bentuk dari sumber daya seperti halnya dengan lahan kota.

Pertanyaan yang timbul sekarang adalah bagaimana memanfaatkan “sumber daya” yang dimaksud sehingga dapat memberikan pendapatan bagi kota, baik berupa retribusi/pajak atau dalam bentuk in natura. Ini berarti *incentive zoning* yang ditetapkan harus mampu menciptakan ruang kota yang kondusif bagi tumbuhnya berbagai bentuk kegiatan yang dapat ditarik retribusinya. Untuk itu rancangan ruang kota harus memiliki kemampuan untuk memandu pembangunan kota, atau sedemikian rupa sehingga misi yang ingin dicapai dari pembangunan itu dapat tercapai.

Untuk itu pula maka rencana kota yang kaku harus ditinggalkan dan sebagai gantinya suatu panduan rancang kota yang memberikan ruang gerak bagi kemung-

kinan terciptanya solusi-solusi permasalahan kota yang kreatif serta inovatif harus diadakan. Ini terutama penting karena bagi kota Jakarta yang pertumbuhannya begitu cepat, maka perubahan-perubahan yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat harus dapat diakomodasikan, baik melalui arahan perencanaan yang fleksibel atau melalui "negosiasi" dengan para pelaku pembangunan. Melalui proses negosiasi inilah "kesepakatan" di antara mitra pelaku pembangunan dapat dicapai yang hasilnya dapat dirasakan oleh semua pihak, baik itu pemerintah, swasta, maupun masyarakat jasa perkotaan.

4. TINJAUAN URBAN DESAIN

Pembangunan pusat kota jangan sekedar didasarkan kepada suatu konsep rencana kota saja, akan tetapi juga harus sengaja dirancang dengan cukup komprehensif. Untuk dapat menghasilkan lingkungan pusat kota baru yang sesuai dengan skenario yang dikehendaki, maka yang kita perlukan bukanlah suatu master plan yang kaku melainkan suatu "Urban Design Plan" yang inovatif dan imajinatif, serta tanggap terhadap berbagai isu pembangunan kota baik yang bersifat fisik maupun non-fisik.

Urban design adalah suatu "proses" dan sekaligus juga sebagai suatu "tujuan". Sebagai suatu proses, maka urban desain merupakan akumulasi dari proses pengambilan oleh banyak pihak, baik di sektor pemerintah (publik) maupun di sektor swasta. Akumulasi dari hasil-hasil pengambilan keputusan ini seperti --jalan, ruang terbuka, gedung-gedung dan sebagainya akan membentuk lingkungan pusat kota yang dari awal memang sudah dirancang dengan sengaja untuk meningkatkan vitalitas (ekonomi) kota.

Sebagai suatu tujuan, maka urban desain adalah merupakan produk akhir yang dihasilkan oleh proses di atas, yaitu yang berupa suatu lingkungan binaan yang kinerjanya ditentukan oleh satu set kualitas yang ingin dicapai. Kualitas yang dimak-

sud adalah kualitas visual dan kualitas lingkungan.

Kualitas Fungsional

Kualitas fungsional berkaitan dengan fungsi kawasan pusat kota. Sebagai contoh, suatu pusat kota yang dirancang dengan baik harus memberi kemudahan pergerakan bagi lalu lintas, baik itu lalu lintas pejalan kaki (terutama) maupun kendaraan. Pergerakan lalu lintas ini memerlukan ruang yang cukup: bagi kendaraan ber-motor ruang yang cukup termasuk untuk parkir, menurunkan dan menaikkan penumpang dan sebagainya. Pengalaman empiris menunjukkan bahwa di dalam alokasi ruang, kendaraan selalu mendapatkan alokasi yang lebih baik daripada pejalan kaki, ini secara fungsional tidak adil. Ruang yang cukup bagi pejalan kaki adalah ruang yang memberi keamanan, kenyamanan serta perlindungan terhadap pergerakannya. Lingkungan bagi pejalan kaki yang berfungsi dengan baik adalah lingkungan yang kompak (padat). Kepadatan ini adalah fungsi dari intensitas peruntukan lahan, dan ini membuat jarak jalan menjadi lebih pendek dan ini baik bagi suatu kawasan tropis yang panas dan lembab seperti Jakarta.

Intensitas penggunaan lahan merupakan isu urban desain yang krusial terutama pada daerah pusat kegiatan kota. Oleh karena itu maka distribusi dari intensitas penggunaan lahan pada suatu kawasan harus dilakukan sedemikian rupa agar memungkinkan tercapainya efisiensi yang seoptimal mungkin atas pemanfaatan lahan kota sesuai dengan jenis peruntukannya serta kemampuan daya dukungnya.

Jelas di sini bahwa kualitas fungsional suatu kota ditentukan oleh tingkat keterpaduan antara berbagai elemen urban desain seperti peruntukan lahan, serta intensitasnya, sistem penghubungnya (link-age system) atau sirkulasi, ruang terbuka di mana sistem sirkulasi itu mengambil tempat serta sistem tata

bangunan yang mendefinisikan ruang terbuka tersebut. Di dalam menata kembali pusat kota, maka kebijaksanaan pembangunan kota yang mendukung kemungkinan keterpaduan yang komprehensif dari setiap elemen urban desain harus dapat dirumuskan secara baik, ini mengingat Perda yang ada masih memerlukan penyempurnaan untuk dapat dipakai sebagai piranti pengarah pembangunan kota.

Kualitas Visual

Secara tradisi maka urban desain berkepentingan dengan kualitas visual dari lingkungan binaan. Pada awalnya kualitas visual ditentukan terutama oleh nilai-nilai estetika, namun perkembangan ketatakotaan telah memperkenalkan aspek psikologi lingkungan sebagai faktor penentu kualitas visual, dan ini lebih mengarah kepada alasan-alasan yang membentuk "wujud" fisik dari lingkungan binaan. Wujud (form) dengan demikian merupakan penentu utama dari kualitas visual. Pengaturan perletakan bangunan secara individu serta hubungan spasial yang terbentuk antara bangunan satu dengan lainnya serta ruang-ruang kota yang terbentuk sebagai aki-batnya sangat menentukan kualitas visual. Melalui kualitas visual yang baik maka orang akan mudah beradaptasi dengan lingkungannya, mudah berorientasi dalam bergerak, dalam sirkulasi, menik-mati ruang yang sengaja dibentuk (dan bukan ruang-ruang sisa yang dipaksakan), mudah mengerti lingkungannya karena informatif.

Seperti halnya dengan kualitas fungsional, maka keterpaduan yang dirancang secara utuh dari berbagai elemen desain, terutama elemen tata bangunan dan ruang terbuka akan sangat menentukan kualitas visual ini. Suatu kota akan selalu diingat karena kualitas visualnya yang sangat kuat dan bukan karena masterplan-nya. Bagi kawasan pusat kota, maka penataan bangunan yang membentuk koridor visual yang berkarakter akan sangat membantu orientasi orang dalam bergerak dan ini

merupakan salah satu penentu kualitas visual pusat kota yang memang beda dengan kualitas visual bagian wilayah kota lainnya di dalam kota.

Kualitas Lingkungan

Kualitas Lingkungan dapat diekspresikan secara positif maupun negatif. Kualitas lingkungan suatu tempat dapat diartikan positif apabila di tempat tersebut terdapat sinar matahari yang cukup, sirkulasi udara yang baik, bayangan yang cukup untuk melindungi pejalan kaki atau memberi keteduhan (terutama di daerah tropis) serta sinar alami yang cukup memberi penerangan pada ruang-ruang dalam bangunan. Kondisi lingkungan yang dianggap negatif dan harus dihindari, adalah misalnya angin yang terlalu kencang atau sebaliknya tidak ada angin sama sekali, bising, silau, suhu yang tinggi atau sebaliknya, tidak cukup sinar matahari, tidak cukup tanaman sebagai unsur lindung dan sebagainya.

Di sini dapat dianalisis dengan seksama bahwa peran penataan elemen-elemen urban desain yang membentuk lingkungan binaan seperti tinggi serta tebal unsur bangunan, pengaturan tata letak, tingkat kepadatan, dan sebagainya adalah sangat sentral di dalam menentukan kualitas lingkungan kota. Melalui pendekatan urban desain yang baik maka faktor-faktor negatifnya dapat diatasi atau bahkan dihilangkan sama sekali.

5. REFERENSI

- Barnett, J. An Introduction to Urban Design. New York, NY: Harper & Row, Publishers, 1982
- Cook, Jr., R.S. Zoning for Downtown Urban Design. Lexington, MA: Lexington Books, 1980.
- Danisworo, M. Urban Desain: Pengertian, Permasalahan dan konsep Penelitiannya. Makalah pada Forum

KPMP, Dit. Bina Program, Dite. Jen Cipta Karya, 1993

Danisworo, M. Superblock Development: History in the Making. Paper presented at the International Conference on Developing, Managing and Marketing Superblock, Jakarta, 1995.

Smith, W.F. Urban Development: The Process and The Problems. Berkeley, California: Univ. of California Press, 1980.

Smith, H.C, C.J. Tschappat, and R.L. Racster. Real Estate and Urban Development. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1973.

Trancik, R. Finding Lost Space. New York, NY: Van Nostrand Reinhold, 1986.