

REFORMASI KEBIJAKSANAAN DALAM MANAJEMEN LINGKUNGAN PERKOTAAN

Oleh **B. Kombaitan**

Formulating the right answer to the issue of rapid urban growth and degradation in urban environmental quality that is related to the problem of urban productivity and poverty has become the ultimate challenge facing the urban and environmental planner in the third world. Difficult enough, because other than the classic problems of inter sectoral priority, it also has economic and political implications. Worse than these, local environmental problems are rarely understood by that local government.

The effort to handle urban environmental problem should be approached from two stages of activities. First, is the needs to understand the problem and to find the solution. Second, is the need to have reformation to formulate urban environmental management and its implementation.

Merumuskan jawaban yang memadai terhadap isu pertumbuhan kota yang cepat dan penurunan kualitas lingkungan hidup perkotaan yang terkait ke masalah produktifitas dan kemiskinan perkotaan menjadi tantangan utama bagi para perencana kota dan lingkungan hidup dunia ke tiga. Lumayan rumit, karena mengandung konsekuensi ekonomis dan politis, masalah klasik prioritas antarsektor. Lebih parah lagi, seluk beluk permasalahan lingkungan setempat jarang dimengerti dengan baik oleh pemerintah kota setempat.

Upaya penanganan masalah lingkungan hidup perkotaan dengan demikian perlu didekati dari 2 kegiatan bertingkat. Pertama menyangkut upaya pemahaman permasalahan dan pengenalan pendekatan pemecahannya. Di sini butuh penelitian mendalam, pengembangan dan penyebarluasan upaya-upaya yang berguna untuk menemukan pendekatan yang paling efektif dalam memecahkan masalah di atas, dan kemudian menyakinkan pada pengelola

kota untuk memanfaatkannya. Kedua, dibutuhkan semacam reformasi kebijaksanaan dalam mengisi rumusan strategi manajemen lingkungan perkotaan dan program tindaknya.

Pertumbuhan Kawasan Perkotaan

Indonesia sebagaimana layaknya negara dunia ketiga lainnya, sedang mengalami pertumbuhan perkotaan yang cukup cepat. Hasil Sensus Penduduk 1990 menunjukkan, bahwa pada tahun 1990, penduduk daerah perkotaan Indonesia telah mencapai 55,4 juta jiwa atau hampir 31% dari total penduduk nasional. Dalam kurun 1980-1990 jumlah penduduk meningkat sebanyak 12,6 juta jiwa (dari 32,8 juta jiwa pada tahun 1980). Dan proporsinya meningkat sebanyak kira-kira 9% (dari 22% pada tahun 1980). Laju ini lebih besar dari laju penduduk perkotaan 1970-1980 sebesar 4% per tahun, memuat dugaan, bahwa jumlah penduduk urban hanya akan berjumlah 52 juta di tahun

B. Kombaitan

Wakil Pemimpin Redaksi Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota

1990 ternyata tidak menjadi kenyataan. Dari sudut penyebarannya, walaupun pertumbuhan kota-kota di luar Jawa terlihat meningkat lebih pesat dari rekannya di Jawa namun jumlah penduduk perkotaan Jawa pada saat ini mencapai sekitar 38,4 juta jiwa atau sekitar 69,3% total jumlah penduduk perkotaan nasional.

Dengan lajunya sekitar 4% saja per tahun, diperkirakan pada tahun 2000 jumlah penduduk perkotaan akan mencapai 79 juta (tingkat urbanisasi menjadi 40%). Pada tahun 2025 jumlah ini sudah menjadi 152 juta, 3 kali lipat dari jumlah penduduk perkotaan sekarang atau kira-kira sama dengan total jumlah penduduk nasional sekarang ini. Tingkat urbanisasi pada saat tersebut telah mencapai 55% (RTI 1990). Tingkat urbanisasi sebesar ini jelas akan cukup berandil dalam pertumbuhan penduduk perkotaan dunia ketiga. Dunia ketiga sendiri mengalami tingkat urbanisasi yang luar biasa cepat. Saat ini mereka berandil sebanyak 2/3 dari pertambahan penduduk total negara-negara dunia ketiga. Dengan pertambahan seperti ini, sekitar 1,9 milyar jiwa akan memenuhi kawasan perkotaan dunia ketiga tahun 2000, dan ini berarti akan ada tambahan sekitar 600 juta jiwa penduduk perkotaan dalam dekade terakhir abad ke-20 ini. Memasuki abad ke-21, dunia akan berubah dari mayoritas pedesaan menjadi mayoritas perkotaan karenanya (B. Kombaitan, 1992).

Wilayah Asia tenggara, menurut perkiraan ESCAP 1993 (Dauglas Webster, 1994), pada tahun 2010 akan berjumlah 604 juta jiwa; 44,4% atau sekitar 268 juta jiwa merupakan penduduk perkotaan. Jumlah penduduk perkotaan ASEAN sendiri pada tahun 2010 adalah sekitar 425 juta jiwa, lebih dari separuhnya akan merupakan penduduk perkotaan.

Perhatian juga patut dilayangkan ke ukuran besar kota, terutama kota-kota besar dan metropolitan. Sekitar 50% dari jumlah penduduk perkotaan Indonesia di tahun 1990 tersebut berdiam di 10 kota terbesar. Kota metropolitan, dengan jumlah penduduk lebih besar 1 juta jiwa (menurut kategori ukuran kota NUDS), berjumlah 5 buah. Sekitar 25-30 kota merupakan kota besar (500.000-1 juta jiwa) dan sekitar jumlah yang sama merupakan kota menengah (100.000-500.000 jiwa). Sebanyak kurang lebih 350 buah sisanya merupakan kota kecil

(20.000-100.000 jiwa) yang merupakan ibukota kabupaten dan ibukota kecamatan utama. Di Jawa, fenomena "megacity" dan malahan "megaurban region" patut memperoleh perhatian lanjut. Megaurban Jabotabek-Bandung Raya misalnya saat ini diperkirakan mencakup luasan penduduk perkotaan sebesar 18,1 juta jiwa dari total 22,36 juta total penduduknya (Indira Dharmapatri dan Tommy Firman, 1992).

Jika dilihat dalam konteks dunia ketiga, gambaran agak mengerikan dari pertumbuhan kota-kota berukuran besar terpampang. Saat ini, separuh dari penduduk dunia ketiga berdiam di 360 kota berukuran 1,5 juta jiwa keatas. Pada awal abad ke-21 nanti, kita akan melihat sekitar 520 kota sebesar ini di dunia ketiga. Untuk megacities gambarnya akan lebih menakutkan lagi. Dua puluh dari 25 kota terbesar di dunia akan berada di dunia ketiga, masing-masing dengan penduduk diatas 10 juta. Walaupun pun sekarang sejumlah megacities memperlihatkan kecenderungan tingkat pertumbuhan penduduk yang menurun, namun secara absolut jumlah pertambahannya masih lebih dari lumayan. Dalam setahun, Mexico City misalnya yang pada akhir abad ini akan berjumlah sekitar 25 juta jiwa, mengalami pertumbuhan penduduk sekitar 750.000 jiwa (B. Kombaitan, 1992).

Pertumbuhan penduduk perkotaan yang cepat di atas juga akan memacu pertumbuhan angkatan kerja perkotaan. Jumlah penduduk perkotaan berusia kerja meningkat sebesar 7% per tahun selama periode delapan puluhan. Akibatnya selama periode 1971-1990 diperkirakan angkatan kerja perkotaan akan meningkat sebesar 3 kali lipat dari 6 juta di tahun 1971 menjadi sekitar 20 juta di tahun 1990.

Pertumbuhan tenaga kerja perkotaan kemudian akan membawa transformasi struktur ekonomi yang cukup berarti. Ekonomi nasional akan segera beranjak secara cepat ke ekonomi urban dan nir-pertanian. Perkembangan yang cepat di sektor manufaktur dan pelayanan nampaknya akan membuat pertumbuhan yang terus negatif pada sektor pertanian. Pada tahun 1991 diperkirakan jumlah tenaga kerja pertanian telah akan dilampaui oleh kedua sektor urban di atas. Dalam hal output, sektor perkotaan telah berada pada angka sekitar 40-50%

dari PDB (Sugijanto Soegijoko, 1992). Pada tahun 2025, kesempatan kerja nasional di sektor pertanian diperkirakan akan hanya akan bersisa sebanyak 25% (RTI, 1990).

Dengan pangsa daerah perkotaan seperti tergambar di atas dalam pertumbuhan permukiman nasional dan andilnya dalam pertumbuhan penduduk perkotaan dunia ketiga, daerah perkotaan kita patut memperoleh perhatian berlebih dalam pembangunan nasional di era PJP II ini.

Permasalahan Lingkungan Hidup Perkotaan

Pertumbuhan dengan kadar (pangsa dan tingkat pertumbuhan) seperti yang digambarkan di atas bukanlah satu fenomena kependudukan semata, tetapi akan membawa permasalahan sosial ekonomi yang sangat kompleks. Permasalahan ini malah telah timbul sejak satu sampai dua dekade yang lalu. Selain kemiskinan perkotaan; pengadaan pelayanan prasarana dan sarana perkotaan serta pembiayaan; dan kemampuan manajerial pembangunan kota, lingkungan hidup perkotaan merupakan salah satu masalah dan tantangan utama dalam pertumbuhan perkotaan di atas.

Sejak STOCKHOLM 72 mencanangkan komitmen antarbangsa terhadap ancaman kepunahan planet bumi akibat dampak lingkungan ekonomi; perhatian antarbangsa semakin menjadi-jadi terhadap isu lingkungan global selain terhadap isu klasik habisnya sumberdaya alam tak terbarukan. Tiga hal yang menjadi perhatian utama adalah pemanasan global akibat emisi CO₂ yang meningkat ke atmosfer, berkurangnya lapisan ozon, dan hujan asam akibat produksi SO₂. Dunia ketiga memikul beban yang lebih berat ketimbang tetangganya, negara industri maju. Mereka bukan hanya memikirkan bagaimana mengurangi pangsa polusi dalam konteks global tersebut sembari tetap tumbuh, tetapi juga menghadapi masih banyak masalah lain seperti kesempatan kerja dan kemiskinan, pengendalian pertumbuhan penduduk; pemenuhan butsarman; serta peningkatan kualitas sumberdaya manusia. Nasib ratusan juta penduduk perkotaan sebagaimana diuraikan di atas sebenarnya lebih terkait ke permasalahan lingkungan lokal yang terjadi di

sekeliling sehari-hari. Akibat lahirnya isu global (sering disebut isu "green"), teras perhatian terhadap permasalahan lingkungan lokal (isu "Brown") menjadi terlewatkan.

Memang perlu diakui bahwa isu lokal dan global saling terkait. Bagaimana pun kota kita dikenal sebagai "the biggest polluters". Kota merupakan pusat industri dan transportasi yang padat dan rakus energi fosil yang setiap saat menghasilkan masalah lingkungan berdampak wilayah, antarnegara, dan global seperti emisi CO₂, SO₂ dan NO_x. Namun permasalahan lingkungan lokal yang dihadapi kota-kota dunia ketiga semakin berkembang serius meminta perhatian berlebih pula sekarang ini.

Kegiatan yang menunjang fungsi kota sebagai agen pertumbuhan ekonomi nasional ini telah menghasilkan limbah kota dan emisi yang jumlahnya sedemikian sehingga melebihi kapasitas pengumpulan dan pembuangannya. Kapasitas asimilasi lingkungan lokal yang ada pun telah terlewati. Kegiatan industri dan transportasi ini juga telah melewati ambang kemampuan kelembagaan dan peraturan yang ada untuk pengendaliannya.

Masalah lingkungan lainnya adalah karakter meteorologis di sebagian kota dunia ketiga yang membuat gas emisi terperangkap. Kota-kota tropis juga mengalami masalah drainase dan banjir, akibat dari pembuangan sebagian sampah kota ke sungai. Perluasan kawasan terbangun kota ke kawasan pinggiran sering memanfaatkan lahan kritis, rawan erosi dan rawan banjir. Atau menghilangkan kawasan potensi budidaya pangan dan menghabiskan kawasan yang tadinya cocok bagi peruntukan pembuangan akhir limbah kota. Kawasan pesisir pantai tidak jarang juga terancam oleh perkembangan ekstensif kota. Di sebagian kota pantai, penurunan muka air tanah dan intrusi air laut menjadi masalah utama.

Kemiskinan pun terkait erat dengan masalah lingkungan ini. Jumlah penduduk miskin perkotaan yang sekarang diasumsikan besarnya 300 juta jiwa akan terus bertambah, segera menjadi setengah juta pada akhir dekade ini lebih cepat dari penduduk miskin pedesaan baik akibat pertumbuhan makroekonomi maupun kondisi struktural serta ketidak efesiansian ekonomi perkotaan.

Mereka yang akan paling terkena dampak dari penurunan kualitas lingkungan perkotaan, terutama karena ketidakmampuannya dalam memelihara kesehatan di lingkungan yang rawan itu. Prioritas mereka tetaplah pada sektor perumahan dan penyediaan dasar prasarana air bersih. Waktu kaum ibu yang terbuang untuk menjaga anak yang sakit pada gilirannya juga akan mengurangi tingkat produktivitas keluarga miskin. Belum lagi ancaman penularan penyakit di lingkungan kumuh ini. Lebih lanjut kesempatan ekonomi yang terbuka di kota akan mengundang penduduk miskin pedesaan ke kota. Mereka akan menempati bagian wilayah kota yang sangat marginal kondisinya akibat kegagalan pasar pertanahan dan perumahan.

Keseluruhan permasalahan di atas telah mengakibatkan dampak lokal menurunnya kesehatan dan lingkungan hidup, ekosistem dan produktivitas kota itu sendiri.

Manajemen Lingkungan Perkotaan sebagai Pendekatan Pemecahan Strategik

Dua upaya pemecahan permasalahan lingkungan perkotaan di atas mewarnai kegiatan yang dikembangkan di kota-kota Dunia Ketiga sejak awal 1990-an, sebagaimana akan diuraikan berikut ini.

Upaya Pemahaman Permasalahan dan Pengenalan Pendekatan Pemecahan

Telah banyak upaya yang mulai dilakukan ke arah pemahaman ini. Bank Dunia misalnya telah mengarahkan Program Pengembangan Perkotaannya 1991-1993 kepada pemecahan masalah lingkungan perkotaan setempat, penyeimbangan kebutuhan ekologis antara kawasan perkotaan dengan kawasan pedesaan di sekitarnya, serta secara khusus mulai menggeser prioritas sektoralnya dari perumahan dan air bersih ke sanitasi, pembuangan limbah dan pengendalian pencemaran air dan udara.

Proyek perkotaan yang diluncurkan pada tahun 1991 lalu mulai bercirikan ... *broader in environmental scope, with more attention to cross-sectoral and cross jurisdictional concerns*. Me-

lalui pendekatan yang lebih menyeluruh, manfaat dari program di satu sektor akan lebih maksimum dalam arti bisa menjangkau sektor terkait lainnya. Setiap proyek sektoral harus mempertimbangkan aspek-aspek lingkungan yang terkait dengannya dan hendaknya berfokus kepada konservasi dan produktivitas perkotaan yang berkelanjutan. Pendekatan *tailor-made* juga dianjurkan mengingat setiap kota mempunyai perwatakan lingkungan fisik, sosial-budaya dan sosial ekonomi tersendiri. Setelah mengenal kondisi permasalahan kota dengan baik, barulah bantuan teknis dan pinjaman dirumuskan.

Sebuah proyek bertaraf dunia berjudul "The World Cities and the Environment" sedang digarap oleh UNDP-World Bank-UNCHS/Habitat Urban Management Project dan beberapa negara donor untuk mengkaji aspek kepribadian lokal ini di 5 kota dunia yakni Accra (Ghana), Katowice (Polandia), Jakarta (Indonesia), Sao Paulo (Brasil) dan Toronto (Canada). Diharapkan beberapa alternatif pendekatan yang kompatibel dengan keprihatinan lokal di atas akan lahir darinya, selain tersedianya data dasar dan profil lingkungan hidup setiap kota.

Sebuah proyek lain pada tingkat regional "The Metropolitan Environmental Improvement Program" kerjasama World Bank, UNDP dan Japanese Environment fund sedang berlangsung dalam rangka penyediaan bantuan teknis dan saran kebijaksanaan untuk mengatasi masalah penurunan kualitas lingkungan di kota-kota utama Asia. Lima buah kota yang dijadikan kasus adalah Beijing, Colombo, Jakarta, Manila dan Bombay. Prakarsa yang dilakukan oleh East-West Center dan University of Hawaii dalam kegiatan penelitian kolaboratif 7 negara di Asia "Urban Community based Environmental Management in Asia" juga diantaranya dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat miskin perkotaan dalam pengelolaan lingkungannya. Kota Bandung beruntung menjadi tempat berlangsungnya pertemuan akhir yang dihadiri oleh para pakar dan peneliti untuk mendiskusikan hasil-hasil dari penelitian ini, yakni dalam forum Seminar on Community based Urban Environmental Management, 3-6 Oktober 1994 (Prosiding, ITU, 1994).

Dalam kaitan ini juga, para pejabat Pemda dari 41 negara berkumpul di Markas PBB New York

September 1990 lalu untuk membentuk International Council for Local Environmental Initiatives (disingkat Local Initiatives) yang akan berfungsi sebagai Clearing house informasi dan bantuan teknis yang terkait ke kegiatan penyelamatan lingkungan lokal. Badan ini akan merupakan salah satu wadah untuk melaksanakan hasil-hasil UNCED RIO 92 yang terkait ke aspek keprihatinan lokal tadi.

Beberapa proyek yang bermaksud untuk menemukan "high priority, curative actions" juga diluncurkan. Diharapkan selain tindakan kuratif ini, pemerintah kota setempat juga mengembangkan kebijaksanaan pencegahan dan intensif untuk mengatasi ancaman jangka panjang krisis lingkungan perkotaan. Peraturan lingkungan hidup perlu dirumuskan bersama-sama dengan pemerintah pusat, yang kemudian diikuti dengan penegakan hukum yang menyertakan pemerintah, industri, masyarakat dan LSM terkait.

Kebutuhan Reformasi Kebijakan

Pengalaman di negara maju maupun berkembang menunjukkan, bahwa pendekatan efektif untuk menghadapi isu-isu lingkungan perkotaan adalah dengan memformulasikan strategi manajemen lingkungan perkotaan dan program tindakannya. Hal ini memang menjadi salah satu rekomendasi kunci RIO 92 dan merupakan "versi lokal" dari Agenda 21, yang lebih kita kenal sebagai kerangka "global" perbaikan lingkungan dan pembangunan yang berkelanjutan.

Pendekatan strategik perencanaan dan manajemen lingkungan perkotaan yang dianjurkan oleh hasil kajian lanjut dari berbagai pengalaman dan penelitian (Carl Bartone et al; 1994) berbasis pada partisipasi, komitmen dan prioritas pilihan kebijaksanaan intervensi yang efektif.

Enam kebijaksanaan dalam pendekatan tersebut meliputi: (a) dukungan dan partisipasi masyarakat, (b) kebijaksanaan intervensi, (c) pemberian Pelayanan, (d) kemampuan intuitif, (e) pengetahuan mengenai lingkungan perkotaan, (f) perencanaan strategik.

a. Mobilisasi dukungan dan partisipasi masyarakat. Lingkungan perkotaan tidak dapat

diperbaiki tanpa adanya keinginan masyarakat itu sendiri meningkatkan kualitas lingkungannya. Oleh karenanya, diperlukan kerjasama antarpihak yang berwenang untuk mengontrol kebijaksanaan dan instrumen pelaksana, serta mempunyai informasi dan pengalaman yang relevan. Pada masyarakat berpenghasilan rendah, partisipasi kelompok masyarakat dan LSM yang mendukungnya merupakan suatu instrumen yang kuat untuk memberikan komitmen politik yang diperlukan dan melaksanakan tindakan solusi yang dihasilkan kemitraan dengan masyarakat setempat dan dengan Pemerintah Daerah serta koordinasi dan networking dengan LSM merupakan kunci Keberhasilan (Yiok Shiu F. Lee, 1994).

- b. Perbaikan pada pelaksanaan intervensi menyusun pilihan strategis. Kebijakan yang sifatnya hanya mengatur tanpa insentif tidaklah mencukupi. dalam memformulasikan kebijaksanaan tersebut, biaya untuk pelayanan kesehatan dan ekonomi, hubungan antarpermasalahan lingkungan dan strategi implementasi yang cost-effective harus dipertimbangkan. Mengingat sumberdaya terbatas, maka pembuat keputusan harus memfokuskan pada intervensi pokok/strategik yang masih mungkin dikelola secara efektif.
- c. Membangun kemampuan institusional. Pertumbuhan dan perkembangan kota mengharuskan peningkatan kapasitas dalam pengelolaan lingkungan. Kebijakan yang diterapkan harus terfokus pada peningkatan kemampuan teknis dan manajemen yang ada, serta pada pemantapan kerjasama dalam pemecahan permasalahan lingkungan yang timbul di perkotaan. Ada pun hal-hal yang harus diperhatikan adalah memperbaiki manajemen operasional, perencanaan strategik, keuangan pemerintah, manajemen lahan serta pengentasan kemiskinan. Perangkat implementasi yang konkret menjadi kebutuhan utama di sini (Kazuhiro Ueta, 1994).
- d. Meningkatkan pelayanan. Peningkatan meliputi perbaikan manajemen pelayanan dan infrastruktur lingkungan perkotaan yang merupakan tanggung jawab langsung pemerintah kota, seperti air bersih, sanitasi, drainase, pengumpulan sampah padat dan manajemen transportasi. Penekanan dilakukan

dengan pendekatan "win-win" yaitu aspek lingkungan dan aspek ekonomi tidak saling merugikan.

- e. Memperkuat sistem informasi. Kebijakan dalam hal ini harus ditekankan kepada koleksi secara rutin, penilaian, penggunaan dan diseminasi data yang kritis/langka, mengingat informasi mengenai lingkungan didasarkan atas ketersediaan data tersebut. Selain digunakan oleh aparat, sistem ini juga memberi informasi mengenai konsensus politis yang sedang dirintis dan terkait kepada peningkatan kemampuan institusional di atas.
- f. Perencanaan strategik. Perbaikan lingkungan perkotaan membutuhkan strategi manajemen perencanaan yang berfokus pada intervensi kebijaksanaan yang dapat diterapkan dengan segera; mempunyai peluang sukses yang besar; dapat digunakan sebagai basis untuk pemecahan permasalahan lingkungan pada masa yang akan datang; serta dapat meningkatkan pemantapan kelembagaan.

Melalui reformasi kebijaksanaan di atas, strategi dan program tindak pengelolaan yang akan dihasilkan dari proses perencanaan dan manajemen lingkungan perkotaan, terutama dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan fisik, dapat diterapkan dengan lebih baik.

Daftar Pustaka

- B. Kombaitan, "Pemanasan Global atau Krisis Lingkungan Setempat", dalam Berita IAP, Nomor 2 1991/1992, IAP, Bandung, Januari 1992.
- Cail Bartone et al, *Toward Environmental Strategies For Cities: Policy Considerations For Urban Environmental Management in Developing Countries*, UMP Policy Paper No. 18, 1994
- Dauglas Webster, "Managing the Urban Environment in ASEAN; The Case For Urban Region Environmental Strategies" dalam *Regional Development Dialogue*, Vol. 15, No. 2, UNCRD, 1994
- Indira Dharmapatni dan Tommy Firman, *Problems and Challenges of Mega-Urban Regions in Indonesia; The Case of Jabotabek and Bandung Metropolitan*, Makalah disajikan dalam International Conference on Managing the Mega-Urban Regions of ASEAN Countries; Policy Challenges and Responses, AIT, Bangkok, 1992.
- Yiok Shiu F. Lee, "Community Based Urban Environmental Management"; Lokal NGOs as Catalysts dalam *Regional Development Dialogue*, Vol. 15, No. 2 UNCRD, 1994.
- Kazuhiro Ueta, "The Rule Of Local Government in Urban Environmental Management" dalam rangka *Regional Development Dialogue*, Vol. 15, No. 2, UNCRD, 1994
- Prosiding, Seminar on Community-based Urban Environmental Management; Bandung, ITB, 1994.
- Research Triangle Institute, *Urban Strategy Assistance*; INDONESIA, 1990.
- Sogijanto Soegijoko, *Regional and Urban Development in Indonesia; Achievements and Options for the Future*, Makalah disajikan dalam International Conference on urban Growth and Environmental Toward the Years 2000 and Beyond, Jakarta, 1992.