

MANAJEMEN PERKOTAAN INDONESIA

Oleh BS Kusbiantoro

Kota, pada masa mendatang, akan memiliki peranan, potensi maupun permasalahan yang semakin penting dan strategis. Hal ini, antara lain, ditandai beberapa fenomena berikut ini:

- tingkat urbanisasi semakin meningkat, dalam arti semakin banyak penduduk berpindah ke wilayah perkotaan serta penetrasi fungsi perkotaan ke wilayah sekitar yang semakin menguat;
- kontribusi wilayah perkotaan terhadap pertumbuhan ekonomi semakin tinggi, misalnya terhadap PDRB; juga peranan kota sebagai pusat perkembangan semakin penting, khususnya dalam era globalisasi yang berdampak pada persaingan terbuka antarkota di dunia;
- kesenjangan sosial-ekonomi penduduk perkotaan maupun dalam hal *demand-supply* wilayah perkotaan (misalnya prasarana dan sarana sosial-ekonomi), cenderung semakin menajam;
- permasalahan perkotaan pada umumnya cenderung berkembang semakin kompleks.

Fenomena tersebut mengisyaratkan, betapa penangan wilayah perkotaan semakin penting. Anti-

sipasi harus dilakukan, mengingat kepentingan tersebut, maupun berkaitan dengan kenyataan semakin terbatasnya sumberdaya yang ditandai beberapa hal berikut:

- dana pemerintah semakin terbatas, antara lain ditunjukkan DSR yang semakin tinggi,
- keterpaduan antarlembaga maupun antarpelaku pembangunan kota masih perlu ditingkatkan, di samping mutu sumberdaya manusia yang masih terbatas,
- ketersediaan sumberdaya alam semakin terbatas, padahal pada sisi lain muncul tuntutan *sustainable development*.

Kenyataan, bahwa berbagai sumberdaya tersebut semakin terbatas, menuntut efisiensi maupun efektivitas dalam pengelolaannya. Pendekatan yang semula berfokus pada *how to make a (good) plan*, harus sudah bergeser dan difokuskan pada *how to implement the plan*.

Dalam tulisan ini hendak dipaparkan tantangan terhadap urban management pada masa mendatang, berkaitan dengan fenomena serta kecenderungan di atas. Sajian ini meliputi tiga bagian, yaitu profil permasalahan perkotaan, batasan dan isu urban management serta tantangan *urban management* masa mendatang.

BS Kusbiantoro adalah staf pengajar pada Jurusan Teknik Planologi ITB dan Wakil Pemimpin Redaksi Jurnal PWK

A. Profil Permasalahan Perkotaan

Perkembangan perkotaan di Indonesia selama PJPT I dapat dinilai sangat pesat. Hal ini, antara lain, dapat dilihat dari laju pertumbuhan penduduk di wilayah perkotaan. Dalam kurun 1970-1990 penduduk perkotaan melonjak dari 24 juta jiwa (20% dari total jumlah penduduk) menjadi 52 juta jiwa (30% dari total jumlah penduduk).

Dalam PJPT II diperkirakan laju pertumbuhan penduduk perkotaan akan lebih pesat lagi. Beberapa perkiraan mengemukakan, bahwa jumlah penduduk perkotaan pada tahun 2020 (akhir PJPT II) akan berjumlah sekitar 140 juta jiwa (sekitar 52% dari total penduduk). Selama PJPT II penduduk perkotaan diperkirakan akan bertambah 3 juta jiwa setiap tahun. Itu sama artinya, bahwa setiap tahun akan tumbuh wilayah perkotaan baru hampir seluas Kota Surabaya saat ini.

Kepesatan perkembangan wilayah perkotaan itu, selain ditandai perluasan wilayah terbangun yang meluber keluar batas administratif suatu kota, juga akan didirikan oleh pertumbuhan sektor sekunder dan tersier yang pesat dan memiliki nilai tambah relatif tinggi dibanding sektor primer. Pada gilirannya, perkembangan sektor perkotaan tersebut akan memberikan sumbangan besar terhadap PDRB serta mengangkat kesejahteraan masyarakat.

Namun perlu dicatat, bahwa proses pertumbuhan yang pesat itu akan menghadirkan pula permasalahan serta tantangan yang kompleks. Paling tidak, setiap tahun harus terciptakan kegiatan yang dapat menampung pertumbuhan angkatan kerja sekitar 1,5 juta orang, penyediaan sekitar 600.000 bangunan rumah, serta pengadaan fasilitas dan pelayanan bagi penduduk sejumlah 3 juta jiwa. Padahal ketersediaan maupun kapasitas berbagai sumberdaya perkotaan jelas semakin terbatas.

Pada sisi lain, dan tak kalah peliknya, adalah masalah kesenjangan yang ditimbulkan akibat keragaman kondisi dan karakter perkembangan wilayah perkotaan di Indonesia. Hal ini berkaitan pula dengan sistem lingkungan yang sangat beragam, misalnya antara Jawa dan luar Jawa, antara Jawa belahan utara dan Jawa belahan selatan, antara pantai timur Sumatera dan pantai baratnya, antara IBB dan IBT, dan seterusnya.

Persoalan kesenjangan pertumbuhan antarwilayah perkotaan itu dipertajam lagi dengan munculnya gejala polarisasi pertumbuhan. Masalahnya kini, bukan lagi hanya menyangkut perbedaan antara kota raya, kota besar, kota menengah dan kota kecil, melainkan juga munculnya fenomena pertumbuhan kota raksasa (mega-urban) yang tidak mungkin (sulit) terbendung.

Sejauh ini, sudah teramati pertumbuhan tiga mega-urban di Jawa, yaitu gejala menyatunya wilayah Jabotabek-Bandung Raya-Purwasuka, wilayah Semarang-Solo-Yogyakarta serta wilayah Surabaya-Malang (Baca juga tulisan **Ida Ayu Indira Dharmapatni**, "*Fenomena Megaurban dan Tantangan Pengelolaannya*"). Fenomena tersebut tentunya akan menghadirkan sejumlah persoalan yang cenderung kompleks, sekaligus juga tantangan dalam penanganannya.

Setiap tipologi wilayah perkotaan tentu menuntut perlakuan yang berlainan dalam pengelolaannya. Mulai dari kota kecil hingga megaurban, antara kota pesisir dengan kota pedalaman, juga kota di Jawa dan di luar Jawa, menuntut perlakuan manajemen yang sesuai dengan karakteristik serta dinamika perkembangannya. Demikian pula dalam hal kota yang berstatus otonomi, kota administratif maupun kota yang tak berstatus.

B. Batasan dan Isyu Manajemen Perkotaan

Wilayah perkotaan (*Urban*) dapat diasumsikan sebagai suatu kesatuan sistem. Komponen wilayah perkotaan dapat dibagi menjadi komponen utama, komponen kelembagaan dan komponen lingkungan (lihat **Gambar 1**).

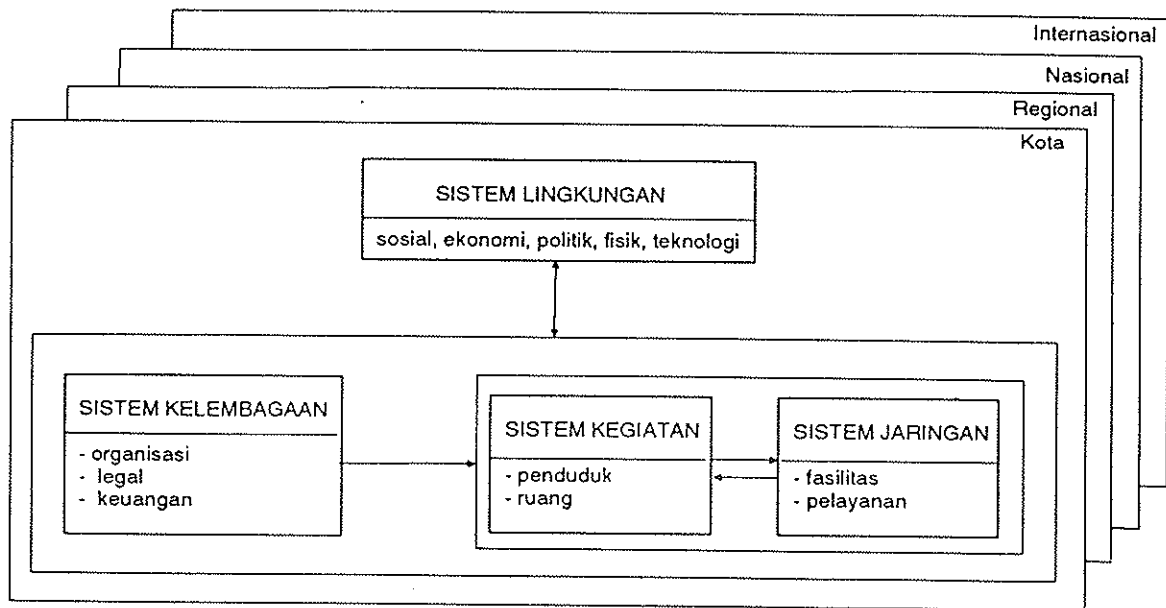
Komponen utama meliputi:

- sistem aktivitas/kegiatan (*sistem demand*);
 - penduduk dan segenap kegiatannya
 - ruang (darat, laut, udara) dan beragam penggunaannya
- sistem jaringan/*network* (*sistem supply*);
 - prasarana dan sarana pelayanan sosial
 - prasarana dan sarana pelayanan ekonomi

Komponen lingkungan:

- sistem lingkungan (*sistem environment*);

Gambar 1
Sistem Perkotaan



- fisik-sosial-ekonomi-politik (misalnya dalam masalah *urban poverty*, *urban productivity* dan sebagainya)
- lokal-regional-nasional-internasional (misalnya kota dengan wilayah sekitarnya dalam era *borderless country*)

Komponen kelembagaan:

- sistem kelembagaan/institusional (sistem penunjang/pelengkap);
- aspek legal (kebijaksanaan, hukum dan peraturan/perundangan)
- keuangan (sumber dana)
- organisasi (lembaga/pelaku terkait)

Urban system yang 'ideal' tentu berkaitan dengan perkembangan konsep bersangkutan, seperti *garden city*, *technopolis* serta gagasan *city of tomorrow* lainnya. Sistem ideal tersebut menyangkut keserasian hubungan intrasistem maupun antarsistem,

serta kelengkapan yang diharapkan dari sistem kelembagaan. Hubungan intrasistem, misalnya, komposisi guna lahan serta kepadatan penduduk, *urban productivity*, dan sebagainya. Hubungan intersistem, seperti keseimbangan *demand-supply* antara sistem kegiatan dengan sistem jaringan, kota hemat energi dan sebagainya.

Fungsi manajemen, secara tradisional, meliputi rangkaian tahapan *planning*, *organizing*, *directing* serta *controlling*. Manajemen dapat pula dibedakan atas pengelolaan yang berkaitan dengan pengembangan *emotional attitudes* atau motivating serta hal-hal yang bersifat mekanis dan teknis. Demikian pula konsep atau pendekatan manajemen selalu berkembang, seperti dikenal *scientific management*, *administration & functional management*, *contingency approach*, 'TQM', 'kaizen' dan 'creagement'. *Urban Management* dapat didefinisikan berdasarkan batasan tentang urban dan manajemen di atas.

Secara singkat, *urban management* dapat dinyatakan sebagai proses manajemen dari kondisi/ sistem kota saat ini menuju sistem kota yang dikehendaki berdasarkan pada *idealistic (& dynamic) goals* (lihat **Gambar 1**).

Fokus manajemen perkotaan berhubungan dengan kebutuhan aspek fisik, sosial maupun ekonomi masyarakat. Tingkat kompleksitas manajemen perkotaan bergantung pada sejumlah faktor, seperti jumlah penduduk, ukuran kota, pertumbuhan ekonomi dan sebagainya.

Adapun isu dalam urban management berkaitan dengan permasalahan yang menyangkut sistem urban (sistem lingkungan, sistem kegiatan, sistem jaringan dan sistem kelembagaan). Permasalahan urban management adalah suatu proses manajemen untuk menanggulangi masalah sistem kota yang ada, menuju sistem kota ideal yang dikehendaki. Beberapa isu dapat dikemukakan berikut ini:

- (1) Permasalahan yang terkait dengan *idealistic urban system*, misalnya sistem jaringan dan sistem kegiatan yang ideal, terutama mengingat keragaman sistem lingkungan di Indonesia. Misalnya saja, kota ideal di Flores berbeda dengan di Irian Jaya, Batam, Jawa dan seterusnya; kota pesisir berlainan dengan kota pedalaman; kota kecil berbeda dengan kota raya; *urban productivity* yang diharapkan; dan sebagainya;
- (2) Permasalahan sistem kelembagaan, seperti sistem kelembagaan yang ideal untuk mendukung pewujudan sistem kota yang ideal di atas. Misalnya, masalah keterbatasan dana, konflik kepentingan, koordinasi, kewenangan, prosedural dan seterusnya, antarlembaga maupun antarpelaku yang terlibat; masalah peraturan dan perundangan yang berlaku; dan sebagainya;
- (3) Tuntutan terhadap efisiensi pemanfaatan sumber daya semakin ketat, mengingat semakin terbatasnya ketersediaan berbagai sumberdaya di wilayah perkotaan. Dalam pemanfaatan sumber daya, khususnya di wilayah kota raya seperti Jakarta, sudah mendesak untuk dipikirkan suatu upaya pendaurulangan sejumlah limbah, seperti air, kertas, plastik dan sebagainya, secara lebih intensif;

- (4) Pemerataan serta perbaikan tingkat kesejahteraan penduduk secara proporsional, dalam lingkup antarwilayah perkotaan maupun antar golongan masyarakat dalam suatu wilayah perkotaan, perlu diupayakan guna menghindari kesenjangan sosial-ekonomi yang semakin menajam, yang pada gilirannya akan menimbulkan gejolak sosial;
- (5) Peranan swasta dan masyarakat dalam membangun dan mengelola wilayah perkotaan agar diupayakan terus ditingkatkan, mengingat keterbatasan institusi pemerintah yang cenderung semakin tertinggal oleh laju perkembangan wilayah perkotaan dengan segenap konsekuensinya. Dalam kaitan ini, juga mengingat mutu sumber daya manusia yang masih terbatas.

C. Tata Ruang dan Manajemen Perkotaan

Penataan ruang perkotaan dapat diartikan sebagai proses perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian wilayah perkotaan dari kondisi yang ada menjadi kondisi yang lebih baik (ideal). Kondisi ideal tersebut, di samping dikaitkan dengan konsep '*city of tomorrow*' dari sistem kegiatan serta sistem jaringannya, juga dipengaruhi oleh sistem kelembagaan. Dibutuhkan pula penataan atau pengelolaan (manajemen) sistem kelembagaan yang ada untuk menunjang pewujudan wilayah perkotaan yang ideal tersebut. Misalnya saja melalui penyesuaian perangkat hukum, penggalan sumber dana baru dan pembenahan organisasi.

Dalam era globalisasi yang dicirikan semakin terbukanya sistem perkotaan, maka perubahan sistem lingkungan yang terjadi lebih pesat dan sulit diduga. Penataan ruang perkotaan harus mempertimbangkan faktor lingkungan yang semakin terbuka serta perubahan lingkungan yang semakin dinamis tersebut.

Dengan berbagai pertimbangan di atas, manajemen perkotaan diharapkan dapat menata wilayah perkotaan menjadi wilayah kota yang lebih ideal, wilayah perkotaan yang lebih produktif/efisien dari segi ekonomi, lebih merata/terjangkau oleh segenap lapisan masyarakat dari segi sosial, lebih stabil/mantap/tertib/bersatu dari segi politik, dan lebih berwawasan lingkungan dari segi fisik.

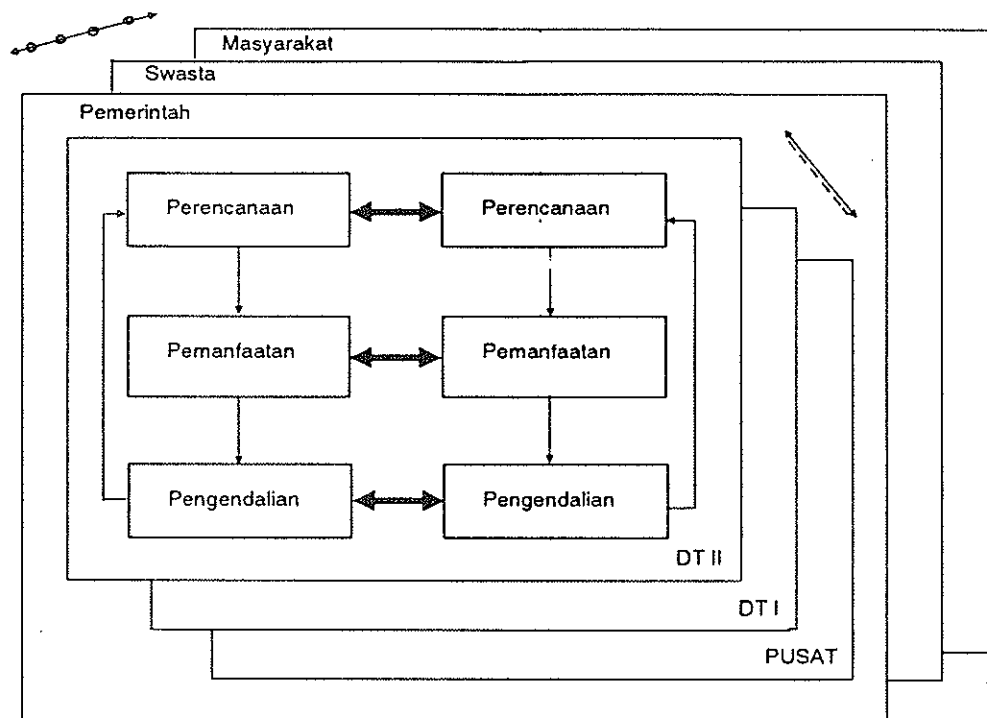
Proses manajemen perkotaan tersebut melibatkan berbagai aktor yang memiliki berbagai kepentingan serta berbeda disiplin ilmunya. Proses tersebut melibatkan komunikasi vertikal, yakni komunikasi dalam kaitan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian. Proses ini juga melibatkan komunikasi horizontal antaraktor untuk tiap tahapan penataan tersebut, proses *top-down/bottom-up* yang melibatkan lembaga pusat dan daerah, serta proses kemitraan pemerintah, swasta dan masyarakat (lihat **Gambar 2**) .

Dengan demikian, maka manajemen perkotaan dapat diartikan sebagai proses penataan ruang

perkotaan dari kondisi sekarang menuju kondisi yang ideal, dengan memperhatikan dinamisnya perubahan sistem lingkungan, serta ditunjang oleh proses penataan/pengembangan sistem kelembagaan, dan juga dalam proses terpadu melalui komunikasi berbagai proses yang melibatkan berbagai aktor dari berbagai sistem/komponen tersebut (lihat **Gambar 3**).

Dalam PJPT II, penataan ruang akan semakin diwarnai banyaknya pembangunan berskala besar dari pihak swasta (nasional maupun internasional), misalnya Bumi Serpong Damai, Kawasan Pulau Kapuk Indah, CBD Sudirman, pembangunan

Gambar 2
Proses Manajemen



- ↕ proses vertikal
- ↔ proses horizontal
- ↔ proses top-down/bottom-up
- ↔ proses kemitraan pemerintah, swasta, masyarakat

berbagai kawasan industri serta kawasan khusus lainnya, pembangunan proyek air minum, peroyek pembangunan kelistrikan, pembangunan jalan tol, serta pembangunan infrastruktur perkotaan lainnya.

Semakin bertambah pentingnya partisipasi aktor swasta dalam permasalahan manajemen perkotaan tersebut, seyogyanya juga diantisipasi dalam penyiapan tenaga manajer perkotaan masa mendatang. Manajer perkotaan tidak hanya dituntut untuk memadukan kepentingan sektoral aktor pemerintah, tetapi juga untuk memadukan kepentingan pihak swasta yang umumnya diwarnai motivasi keuntungan finansial.

D. Implikasi terhadap Kebutuhan Pelatihan

Dengan masih terbatasnya tenaga manajer perkotaan di Indonesia, diharapkan pelatihan manajemen perkotaan dapat mempercepat terciptanya massa tenaga manajer tersebut. Kelompok ini diharapkan mampu memberikan dampak yang berarti bagi pembangunan perkotaan dalam PJPT II.

Pada PJPT II mendatang, peran aktor swasta semakin penting, sehingga seyogyanya pihak swasta pun merupakan peserta pelatihan, selain pelatihan untuk aktor pemerintah. Dengan keikutsertaan pihak swasta tersebut, komunikasi vertikal dan horizontal yang akan melibatkan lebih banyak pihak swasta, diharapkan akan lebih dapat terpadu. Kelak aktor swasta akan menjadi mitra yang semakin tangguh dari pemerintah dalam pembangunan perkotaan pada masa mendatang.

Keahlian, pengetahuan, serta sikap (*knowledge, skill, attitude*) yang dibutuhkan oleh manajer perkotaan terdiri atas kemampuan berkaitan dengan:

- a. **komponen utama** dalam sistim yang dinamis & terbuka; misal konsep '*city of tomorrow*' dalam arti sistim pusat-pusat pelayanan, permukiman, transportasi --termasuk konsep pembangunan superblok yang mencakup berbagai guna lahan untuk bangunan tinggi, bangunan bawah tanah, maupun bangunan di udara (jembatan/koridor antar bangunan tinggi), serta juga bangunan di air/laut (reklamasi, bangunan di bawah laut);
- b. **komponen kelembagaan** dalam sistim yang dinamis dan terbuka; misal kelengkapan hukum berkaitan dengan munculnya bangunan-bangunan di atas/ bawah tanah, di udara, serta di

atas/bawah air; bagaimana manajemen dari bangunan-bangunan dengan makin tingginya partisipasi swasta dan masyarakat tersebut; dsb;

- c. **proses berbagai komunikasi**, misal proses komunikasi (negosiasi dsb) yang melibatkan berbagai aktor pemerintah (pusat, daerah, sektor) maupun aktor swasta (besar, kecil) dan masyarakat dan juga aktor internasional (antar negara, lembaga internasional, *transnational corporation*), proses pengambilan keputusan, dsb.

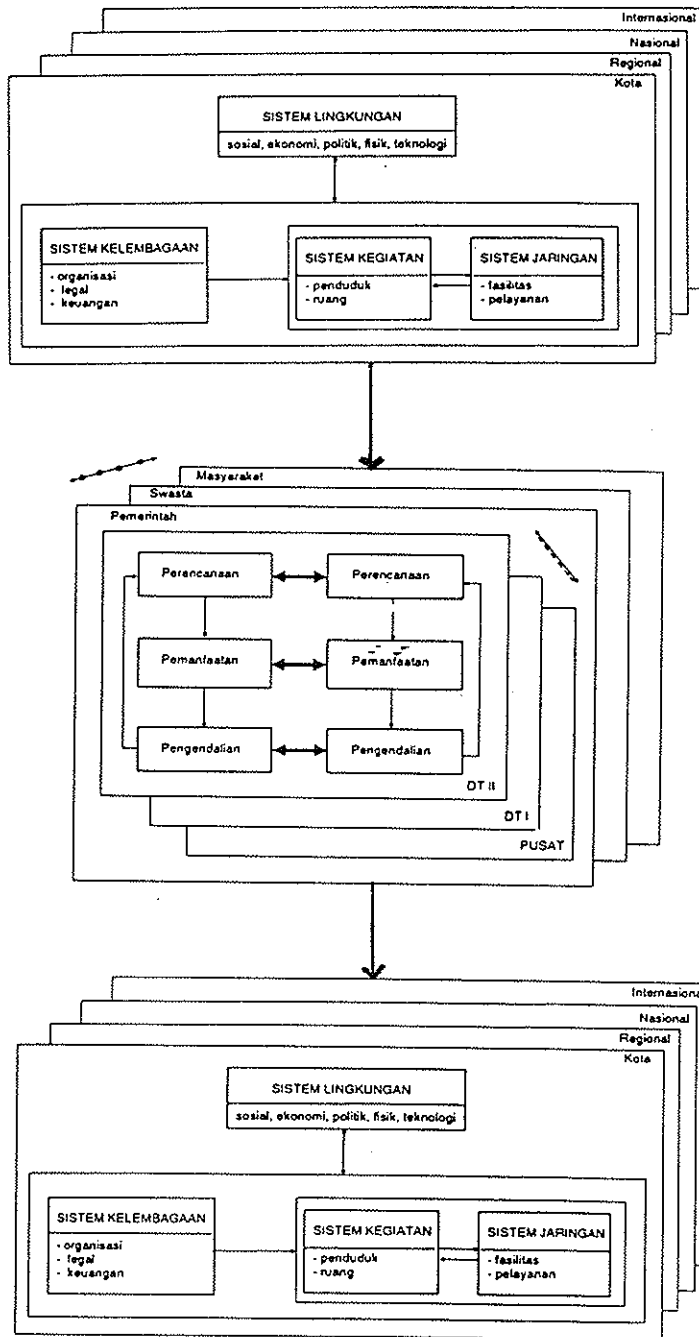
Hal terakhir yang sebenarnya terpenting adalah sikap (*attitude*) yang harus ditanamkan pada manajer perkotaan tersebut sebagai manusia Indonesia, misalnya berwawasan lingkungan, sikap timbal-balik pemerintah-swasta sebagai mitra, sensitif terhadap pihak lemah/miskin, sadar hukum, performance oriented, proses belajar terus-menerus, dsb. Sistem nilai-nilai ini lebih penting dibandingkan dengan sistem-sistem di atas, khususnya untuk negara yang sedang berkembang dimana dengan masih sangat lemahnya sistim kelembagaan, maka berfungsinya manajemen perkotaan akan sangat ditentukan oleh sikap (*attitude*) dari individu terkait.

Dalam era globalisasi dengan makin terbukanya sistem tersebut, perubahan atau perkembangan yang terjadi sangat dinamis, bahkan cenderung makin sulit diduga. Dalam masa turbulensi ini, dibutuhkan manajer yang mempunyai visi serta mampu untuk melihat jauh ke depan di samping akrab dengan situasi setempat (*'think globally, act locally'*). Suatu studi **Nomura Research Institute-Jepang**, bahkan sudah mengantisipasi '*the fourth wave*' di samping '*the first, second, and third waves*'. Dalam menghadapi gelombang ke-empat tersebut, mereka menekankan pentingnya kreativitas serta '*management for creation atau creagement*'.

Kemampuan di atas yang juga merupakan kemampuan sebagai '*leader*' (*'doing the right thing'*) tidak sekedar sebagai '*manager*' (*'doing the thing right'*) seyogyanya dicakup dalam pelatihan manajemen perkotaan, tentunya dikaitkan dengan jenis serta tingkatan dari peserta (*'target groups'*) terkait.

Dengan demikian diharapkan pelatihan manajemen perkotaan akan mampu menghasilkan manajer perkotaan yang memiliki kemampuan kepemimpinan (*'leadership'*) dengan kreativitas tinggi, visi jauh ke

Gambar 3



Sistem Perkotaan Masa Kini

Proses Manajemen

Sistem Perkotaan Masa Depan (Ideal)

depan serta berani melakukan perubahan berdasar visi tersebut, tetapi juga akrab dengan lingkungan setempat, berwawasan lingkungan, mampu berkomunikasi secara horizontal maupun vertikal untuk memadukan berbagai aktor terkait, dengan memanfaatkan serta mengembangkan komponen kelembagaan yang ada.

Mengingat berbagai kemampuan yang harus dimiliki tersebut, tentunya akan terdapat berbagai lembaga pelatihan dengan pelatihan untuk fokus kemampuan/target grup tertentu.

Lembaga perguruan tinggi merupakan salah satu lembaga pelatihan manajemen perkotaan di samping lembaga pelatihan pemerintah dan non pemerintah lainnya. Beberapa '*competitive advantages*' dari lembaga pelatihan perguruan tinggi adalah akses pada perkembangan mutakhir dari keilmuan perkotaan maupun manajemen. Mereka, dengan demikian, merupakan jembatan untuk transfer of *knowledge/technology* keilmuan yang dibawa tenaga ahli lewat bantuan atau kerjasama internasional. Demikian pula mereka merupakan aktor yang tepat untuk menjembatani komunikasi aktor swasta dengan aktor pemerintah yang sering memiliki kepentingan bertolak-belakang.

Kegiatan berbagai lembaga pelatihan tersebut seyogyanya berdasarkan suatu strategi pelatihan manajemen perkotaan yang menyeluruh. Kegiatan tersebut seyogyanya pula dikoordinir oleh suatu lembaga interdepartemen (misalnya TKPP), dibantu perguruan tinggi dan lembaga masyarakat/swasta lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Clarke, G. (1991), "Urban Management in Developing Countries: a critical role", CITIES, May 1991
- DHV (1992), "Urban Growth and Environment toward the year 2000 and beyond", International Conference, Jakarta: 19 November 1992
- Drucker, P.F. (1981), **Managing in Turbulent Times**, Pan Books Ltd
- DTKTD (1990), "Konsep Penataan Ruang yang Tanggap terhadap Dinamika Pembangunan Kota", Makalah Kelompok Kerja Manajemen Lahan
- Fallon, W.K. ed (1992), "**AMA Management Handbook**" dalam The Manager's Resource Book, The Asian Sources Media Group
- Geneen, H. with A. Moscow (1984), **Managing**, Avon Books
- Konami, H. (1992), "**The System of National Land, Local Area and Urban Development in Japan**", Seminar on Urban Development Management, Bangda/DKI/JICA, Jakarta: 3 Desember 1992
- Koontz, H. (1981), "**Making Strategic Planning Work**", dalam L. Reinharth et al eds, The Practice of Planning Strategic, Administrative, and Operational, Van Nostrand Reinhold Company
- Kusbiantoro, BS (1993), "**Penataan Ruang Perkotaan dan Manajemen Pertanahan**", makalah tanggapan dalam Lokakarya Konsolidasi Pelatihan untuk Meningkatkan Manajemen Perkotaan, Depkeu-Depdagri-Pemda TK I Bali, USAID, Denpasar, 4-6 Februari
- Malo, M. and P.J.M. Nas, "**Local Autonomy: urban management in Indonesia**", SOJOURN, Vol. 6, No. 2
- Marulanda, L. and F. Steinberg (1991), "**Land Management and Guided Land Development in Jakarta**", IHS Working Papers
- Murakami, T. and T. Nishiwaki et al, Nomura Research Institute (1991), **Strategy for Creation**, Woodhead Publishing Limited
- Murakami, T. (1990), "**Creation Intensification and Japanese Companies - preparing for the Fourth Wave**", dalam Japanese Corporate Strategy for Creation: preparing for the fourth wave, NRI Forum International
- Naisbitt, J. and P. Aburdene (1990), **Megatrends 2000: Ten New Directions for the 1990's**, New York: William Morrow and Company
- Nishiwaki, T. (1990), "Creagement: management for creation", dalam Japanese Corporate Strategy for Creation: preparing for the fourth wave, NRI Forum International
- PADCO (1992), "**Strategic Plan for Urban Management in Indonesia: executive summary**", prepared for Bappenas and USAID-Indonesia
- Paul, S. (1983), **Strategic Management of Development Programmes: guidelines for action**, International Labour Office
- Porter, M.E. (1985), **Competitive Advantage: creating and sustaining superior performance**, The Free Press
- Schwartz, P. (1992), "**The Art of The Long View**", World Executive's Digest, October 1992