

# KEBIJAKSANAAN PENGEMBANGAN KOTA KECIL DAN WILAYAH PEDESAAN DI SEKITAR METROPOLITAN

Oleh HM Parawansa\*

## Pendahuluan

Pembangunan Nasional dilakukan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan bagi seluruh masyarakat Indonesia. Hal ini berarti bahwa setiap langkah kebijaksanaan harus tertuju pada pelaksanaan pembangunan yang merata di seluruh tanah air dan diselenggarakan demi kepentingan seluruh masyarakat, dengan harapan agar hasil pembangunan benar-benar dirasakan sebagai usaha perbaikan dan peningkatan taraf hidup masyarakat yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam rangka lebih pemeratakan pembangunan di seluruh tanah air, perhatian kita tidak dapat terlepas dari dua aspek, yaitu aspek pedesaan dan aspek perkotaan. Dalam aspek pedesaan, berarti membicarakan pembangunan masyarakat di pedesaan yang perlu terus ditingkatkan terutama melalui pengembangan kemampuan sumber daya manusia, termasuk penciptaan iklim yang mendorong tumbuhnya prakarsa dan swadaya masyarakat pedesaan.

Di sisi lain, aspek pembangunan perkotaan perlu dilanjutkan dan dilaksanakan secara terencana dan terpadu dengan memperhatikan perkembangan penduduk dan faktor internal dan eksternal kota, sehingga menjamin lingkungan sehat untuk hidup, bekerja dan berusaha.

Pertumbuhan penduduk perkotaan mencapai 4,3% per tahun, jauh lebih tinggi dibanding pe-

desaan. Hal ini akibat arus migrasi dari desa ke kota dan dari kota ke kota yang dapat dilihat dari sisi positif dan sisi negatif. Bila arus urbanisasi disertai migran yang memiliki skill tinggi, maka hal ini dapat menunjang perkembangan kota, bila diikuti pula migrasi kapital. Namun bila para migran memiliki pengetahuan dan skill terbatas, maka dapat menambah beban kota atau meningkatkan berbagai permasalahan kota.

Dalam pembangunan nasional, kota berperan strategis. Laporan Bank Dunia mengungkapkan, investasi di perkotaan mempunyai kontribusi 60% atau lebih pada GNP, bahkan kota-kota di Amerika Latin menyumbang 80% pada GNP. Di Indonesia diperkirakan menyumbang sekitar 60%. Ini menunjukkan, bahwa kota-kota di Indonesia mempunyai peranan penting dalam mengisi pembangunan nasional.

## Permasalahan Kota Metropolitan dan Wilayah Sekitarnya

Pada tahun 2000 diperkirakan penduduk Indonesia di perkotaan menjadi dua kali lipat, yaitu sekitar 76 juta jiwa atau 36% dari jumlah penduduk Indonesia. Dengan kata lain, dua-pertiga dari total pertumbuhan penduduk Indonesia kurun 1980-2000 akan terjadi di wilayah perkotaan, setiap tahun penduduk kota akan bertambah sekitar 2,2 juta jiwa. Konsentrasi penduduk kota berada di 10 kota besar, antara lain Jakarta, Surabaya, Medan, Semarang, Bandung, Ujung Pandang, Palembang,

---

\*Dirjen Pembangunan Daerah Depdagri

Surakarta, Bogor dan Malang. Permasalahan kota yang diperkirakan muncul kelak, seperti masalah lapangan kerja, pemukiman kumuh, transportasi, pelayanan sosial, sarana dan prasarana.

Di samping itu, pada masa mendatang akan tumbuh lebih dari 800 kota dengan jumlah penduduk rata-rata di atas 20.000 jiwa. Dari jumlah tersebut terdapat 18 kota yang becirikan metropolitan dan kota besar (dengan penduduk lebih dari 500.000 jiwa) yang akan menampung hampir 60 persen jumlah penduduk.

Di sini terlihat, bahwa kota metropolitan merupakan sasaran arus urbanisasi dari desa dan kota di sekitarnya. Padahal di metropolitan belum tersedia fasilitas untuk mengimbangi laju perkembangan tersebut, dan tidak diimbangi pula dengan tersedianya lapangan kerja. Akibatnya, muncul pemukiman kumuh, masalah transportasi, menyempitnya lahan untuk permukiman, sarana dan prasarana yang tidak memadai.

Permasalahan tersebut saat ini cenderung meningkat di metropolitan dibanding di kota sedang dan kota kecil, seperti terlihat di Jakarta (Jabotabek), Surabaya (Grebangkertosusila), Bandung (Bandung Raya), Medan (Medan Deli Serdang), Semarang (Semarang Raya), Ujung Pandang (Minasamaupa). Lantas muncul beberapa fenomena dalam pembangunan perkotaan yang perlu diperhatikan, antara lain:

1. Ketidakseimbangan pertumbuhan ekonomi dan dampak sosial. Pencapaian target pertumbuhan ekonomi yang tinggi di negara berkembang mengakibatkan pertumbuhan kota/perkotaan makin cepat, khususnya kota besar. Laporan Bank Dunia menunjukkan, bahwa 25% (300 juta jiwa) penduduk kota di negara berkembang hidup di bawah garis kemiskinan.

Hasil Survey BPS 1993 menunjukkan, dari 65.554 desa yang ada, 31,5% (20.633 desa) di antaranya adalah desa miskin. Dari 20.633 desa miskin itu, 1.008 desa berada di perkotaan atau 14,7% dari seluruh desa di kota. Sebagian besar lokasi desa miskin di perkotaan terletak di Jawa dan Sumatera.

Dalam laporan Bank Dunia juga dinyatakan, bahwa pendapatan per kapita menurun karena berkurangnya subsidi pemerintah, pertumbuhan penduduk yang tinggi dan rendahnya produktivitas kota. Produktivitas kota menurun akibat kurangnya pelayanan perkotaan, kurangnya peraturan dan perundang-undangan, serta lemahnya lembaga pengelola kota;

2. Administrasi pertanahan yang kurang memadai, pengendalian pembangunan perkotaan tidak efektif serta sengketa tanah menjadi kasus yang menonjol. Pada gilirannya, akan menimbulkan masalah kecemburuan sosial yang dapat mengganggu stabilitas nasional;
3. Memburuknya lingkungan perkotaan akibat pembangunan yang berorientasi pada nilai ekonomi saja. Rusaknya lingkungan perkotaan ini ditandai meningkatnya polusi buangan sampah industri, asap kendaraan, kebisingan, juga pemukiman yang padat, serta pembangunan perumahan yang tidak sesuai peraturan sehingga terbentuk kawasan kumuh.
4. Ketidakseimbangan ratio antara permasalahan perkotaan dengan kemampuan pemerintah daerah dalam menggali dan memobilisasi sumber dana, sehingga menciptakan kondisi ketergantungan pemerintah daerah pada subsidi dan bantuan pemerintah pusat. Kondisi kota kecil dan sedang di sekitar wilayah metropolitan lebih parah lagi, karena sumber dana untuk perkotaan itu pada level pemerintah daerah secara khusus belum tersedia.
5. Kurangnya koordinasi dan kerjasama antara wilayah metropolitan dengan kota dan pedesaan di sekitarnya untuk mencapai efisiensi pembangunan perkotaan dan pelayanan masyarakat, khususnya dalam penataan ruang, program prasarana perkotaan, pembiayaan.

### **Kebijaksanaan Pokok Pembangunan Perkotaan**

Suatu kebijaksanaan dan strategi bagi pembangunan perkotaan disusun karena keinginan untuk mencapai sasaran tertentu. Sasaran bisa berasal dari persoalan tertentu (dalam hal ini sasaran dimaksudkan untuk memecahkan persoalan tersebut), atau dari pengenal terhadap kesempatan yang belum direalisasikan (dalam hal ini sasaran dimaksudkan untuk memanfaatkan kesempatan tersebut). Sasaran untuk aspek-aspek pembangunan perkotaan yang dapat dipengaruhi oleh tindakan pemerintah harus berasal dari sasaran pembangunan dasar negara, karena tujuan kebijaksanaan dan strategi perkotaan adalah untuk mempermudah realisasi sasaran nasional tersebut.

Dalam kebijaksanaan pengembangan kota kecil dan wilayah pedesaan di sekitar metropolitan, ada beberapa isu sasaran kebijaksanaan yang harus mendapat perhatian saat ini, yaitu:

1. Proses globalisasi yang cenderung makin memudahkan orang berkomunikasi antarkota bahkan antarnegara yang tentunya berdam-

pak terhadap kota metropolitan (*mega urban*). Di lain pihak, kota inti dalam *mega urban* cenderung berkembang lebih cepat dari kota-kota kecil di sekitarnya, sehingga eksploitasi sumber daya di kota-kota kecil cenderung intensif dan ekstensif. Kondisi ini terjadi, karena fungsi kota-kota kecil tersebut sangat terbatas, sehingga untuk mendorongnya sebagai pusat pertumbuhan relatif sulit.

Oleh karena itu, desentralisasi fungsi pada kota inti, dalam arti pengurangan fungsi kota inti atau pembatasan fungsi kota inti dan meningkatkan fungsi kota-kota kecil di sekitarnya guna mengurangi kesenjangan pertumbuhan kota yang akan berdampak langsung pada penduduk sekitarnya. Pengalaman Jabotabek telah menunjukkan hal ini, ditandai terbitnya Keppres 53/1989 tentang Kawasan Industri yang secara tidak langsung telah meningkatkan peranan kota-kota di wilayah Botabek sehingga tumbuh relatif pesat. Bekasi misalnya, dalam 5 tahun terakhir laju pertumbuhan penduduknya sekitar 6%/tahun. Hal ini merupakan dampak perluasan peran tersebut, sehingga terjadi arus migrasi ke kota-kota di wilayah Botabek yang makin besar dan mengurangi migrasi ke Jakarta.

2. Kerjasama pembangunan wilayah metropolitan (kota inti dan kota-kota di sekitarnya) merupakan kunci utama dalam manajemen perkotaan. Untuk itu ada 4 hal yang patut dikembangkan, yaitu:
  - a. Kota inti dan kota-kota kecil sekitarnya harus mempunyai strategi pembangunan ekonomi perkotaan yang sama dan konsisten dengan strategi pembangunan ekonomi nasional. Hal ini diperlukan agar pembagian peran dan fungsi kota dapat diatur agar pertumbuhan kota dapat mengeliminir masalah yang akan muncul.
  - b. Kota inti dan kota kecil dalam lingkungan metropolitan agar mempunyai acuan yang sama dalam RUTRP, yaitu rencana struktur tata ruang metropolitan yang formal dan menjadi pedoman dalam RUTR kota.
  - c. Program pembangunan infrastruktur kota-kota kecil dengan kota intinya harus terintegrasi, antara lain transportasi, air minum, persampahan bahkan jalan kota serta hal lain yang dianggap perlu.
  - d. Kerjasama dalam pembiayaan khususnya dalam pembangunan areal di wilayah perbatasan antara kota inti dan kota-kota kecil/ sedang sekitarnya serta antara kota kecil/ sedang yang berbatasan.
3. Pengembangan manajemen lahan. Lahan perkotaan makin lama makin langka dan tentu semakin tinggi harganya. Akibatnya, akan mempengaruhi biaya investasi pembangunan

di perkotaan. Naiknya harga tanah ini akan semakin tajam, karena didorong spekulasi tanah para spekulan. Di samping itu, kenaikan harga tanah pada kota inti metropolitan akan mendorong pula kenaikan harga tanah kota-kota kecil di sekitarnya. Untuk itu, perlu dikembangkan manajemen lahan dalam upaya menyediakan dan memanfaatkan tanah dengan cepat dan tepat sesuai tata ruang kota.

4. Pengembangan skema pembangunan mandiri. Saat ini di Indonesia telah dikembangkan skema pembangunan mandiri yang secara tidak langsung merupakan instrumen untuk pengentasan kemiskinan. Contoh yang aktual adalah permajaan kota di Samarinda yang dikenal dengan proyek Citra Niaga. Dalam skema ini, partisipasi masyarakat dan swasta merupakan kunci sukses. Skema semacam ini perlu dikembangkan di kota-kota metropolitan dan kota kecil di sekitarnya dalam upaya pengentasan kemiskinan di perkotaan.
5. Pengembangan kelembagaan dalam penanganan pembangunan perkotaan terutama di kota kecil dan sedang yang belum berstatus perlu segera ditangani, karena sampai saat ini belum ada lembaga khusus yang menangani administrasi dan manajemen pembangunan kota-kota tersebut. Hal ini sangat diperlukan untuk mengantisipasi permasalahan perkotaan, terutama dalam koordinasi pembangunan kota besar dengan kota kecil di sekitarnya serta pengendalian pembangunan perkotaan sesuai rencana tata ruang. Untuk itu lembaga-lembaga yang perlu dibentuk kabupaten di sekitar wilayah metropolitan adalah Dinas Tata Kota.
6. Dalam mengantisifasi masalah migrasi dan urbanisasi di kota kecil dan wilayah pedesaan, maka dikembangkan program pengembangan wilayah terpadu (PPWT) dan program kawasan terpadu (PKT) yang bertujuan:
  - a. Meningkatkan secara langsung pendapatan/kesejahteraan golongan masyarakat pedesaan dan perkotaan berpenghasilan rendah di daerah yang berpotensi tetapi belum berkembang,
  - b. Meningkatkan kemampuan:
    - aparatur Pemda Tingkat I, II dan kecamatan yang terlibat langsung,
    - aparatur pemerintah pusat dalam rangka membina program,
  - c. Membuka daerah terisolir, terpencil, perbatasan, kritis dan minus, pusat produksi dan pemasaran serta daerah wisata dan memperlancar arus angkutan barang,
  - d. Menciptakan keterbukaan masyarakat melalui pendidikan dan penyuluhan guna membuka isolasi sosial masyarakat,
  - e. Mendorong pertumbuhan lapangan kerja.