

MASALAH PERLUASAN KOTA

Oleh Denny Zulkaidi

Pembangunan perkotaan dalam 2 dasawarsa terakhir ini telah semakin pesat, baik di kota-kota besar maupun kota-kota kecil. Dampak pembangunan fisiknya sangat terasa, terutama pada kota-kota besar. Pembangunan yang intensif untuk mengatasi keterbatasan lahan kota bagi pembangunan sudah semakin sulit dilakukan. Sejak tahun 1970-an, pemerintah telah mulai memikirkan upaya pemecahan persoalan pembangunan kota melalui pengembangan secara ekstensif. Hal ini kemudian menyangkut kepada usaha-usaha perluasan wilayah kota. Sebagai contoh : DKI Jakarta, Surabaya, Bandung, Semarang, Samarinda, Bandar Lampung, dan banyak lagi kota lainnya yang telah diperluas, maupun yang sedang dalam usulan/pertimbangan untuk diperluas.

Yang dimaksud dengan perluasan kota di sini adalah perluasan wilayah administrasi kota, yaitu suatu penambahan luas wilayah yuridiksi kota. Kota yang dimaksud adalah kota yang berstatus hukum, yaitu kotamadya dan kota administratif atau status lainnya yang ditetapkan pemerintah.

Beberapa kasus menunjukkan bahwa perluasan kota telah menambah beban pemerintah kota dalam hal upaya pembangunan, pemerintahan dan pelayanan masyarakat sehingga timbul pertanyaan, apakah perluasan wilayah kota ini merupakan pemecahan masalah yang paling tepat bagi persoalan yang dihadapi kota ? Bilamana saat yang tepat dan bagaimana cara untuk memperluas wilayah kota ? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menjadi titik tolak pemikiran perlunya penelitian mengenai esensi, keefektifan, serta dampak perluasan wilayah kota .

Tulisan ini dimaksudkan untuk memberi gambaran manfaat yang diperoleh dan persoalan yang dihadapi sebagai dampak perluasan suatu kota. Gambaran tersebut diperoleh melalui evaluasi hasil perluasan 4 kota (Jakarta, Surabaya, Medan dan Padang), yang meliputi keefektifan perluasan kota dalam memecahkan persoalan kota, dampak perluasan kota, dan konsekuensi tindak lanjut yang diperlukan untuk menunjang perluasan suatu kota.

Latar Belakang dan Tujuan

Berdasarkan tinjauan historis penetapan batas wilayah administrasi kota-kota yang pada saat ini berstatus kotamadya, terdapat gambaran permasalahan sebagai berikut (Departemen Dalam Negeri, 1982) :

- a. Penentuan batas wilayah belum didasarkan pada pendekatan yang menyeluruh, yang mencakup aspek strategis pengembangan kota secara nasional, teknis perkotaan, administrasi pembiayaan kota, dan pertimbangan politis.
- b. Saat ini tidak terdapat rasio/proporsi yang homogen antara fungsi dan peran kota dalam struktur wilayah dengan luas wilayah administrasi kota sehingga sering menimbulkan ketimpangan dalam pengembangan kota.
- c. Perkembangan kota tidak mampu menciptakan keserasian pengembangan antara batas wilayah kota dengan batas wilayah fungsional yang pada kasus tertentu dapat menimbulkan masalah pengelolaan pembangunan di wilayah pinggiran kota.

Tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi dan terbatasnya ruang yang tersedia, terutama bagi kota-kota pusat pengembangan wilayah, dapat menimbulkan persoalan berikut :

- a. Kebutuhan ruang bagi pengembangan sarana dan prasarana kota untuk memenuhi kebutuhan penduduk dan segala tuntutan pada masa yang akan datang tidak dapat dipenuhi.
- b. Ekspansi kegiatan perkotaan di wilayah pinggiran yang tidak sesuai dengan pola kebijaksanaan pengembangan kota telah menimbulkan pola peruntukan lahan yang tak teratur.
- c. Menurunnya kualitas lingkungan kehidupan perkotaan akibat menurunnya tingkat pelayanan ditinjau dari segi ratio antara jumlah sarana dan prasarana yang ada dengan jumlah penduduk.

Secara konseptual, perluasan kota ini diharapkan dapat :

- a. Menunjang fungsi kota secara internal (memenuhi tuntutan kebutuhan ruang bagi masyarakat kota) dan eksternal (meningkatkan dan membina kota agar mampu berperan sebagai pusat pengembangan dalam struktur perwilayahan nasional/ regional)
- b. Membina kelompok-kelompok permukiman penduduk yang telah berkembang di sekitar luar batas administrasi kota agar memiliki fasilitas dan

utilitas perkotaan yang memadai sesuai kebutuhan lingkungan hidup.

- c. Mengoptimalkan batas administrasi kota ditinjau dari :
 - fungsi dan peran kota
 - struktur dan perkembangan penduduk
 - dampak negatif lingkungan di sekitar batas luar kota
 - pola distribusi penggunaan lahan untuk kurun waktu 30 tahun mendatang.

Berdasarkan pertimbangan di atas, tujuan perluasan kota ini adalah :

- mengatasi kebutuhan akan ruang kegiatan
- memperbaiki kualitas lingkungan hidup perkotaan
- mengatasi ketidakefisienan penggunaan lahan akibat perkembangan kota yang tak terkendali, serta ketidaksesuaian dengan rencana kota
- membina, menyeraskan dan menata kembali wilayah pinggiran kota yang persoalannya sudah kompleks.

Perluasan kota merupakan salah satu cara untuk mengatasi persoalan pembangunan kota. Perluasan ini hanya dapat dilakukan satu kali saja, sehingga harus dilakukan dengan hati-hati dan penuh perhitungan.

Persoalan dalam Perluasan Kota

Keputusan perluasan suatu kota ternyata menimbulkan persoalan baru bagi pemerintah kota . Perluasan kota bukan merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi persoalan perkembangan dan pembangunan kota selama penanganan persoalan pembangunan kota masih mungkin diatasi dengan intensifikasi dan manajemen pembangunan, atau kerja sama dengan wilayah sekitarnya.

Di satu sisi, perluasan kota memang akan menambah ruang untuk memecahkan persoalan perkembangan kota, tapi di sisi lain juga menimbulkan persoalan-persoalan baru, seperti :

- bertambahnya *span of control* yang menyebabkan keefisienan dan keefektifan pengendalian pembangunan kota menurun,
- terjadinya friksi antara pemerintah kabupaten dengan pemerintah kotamadya,
- bertambahnya tanggung jawab penyediaan fasilitas pelayanan masyarakat akibat semakin luasnya wilayah pelayanan yang harus dijangkau,

- sulitnya pengaturan tata ruang di wilayah perluasan kota karena terbentur dengan status tanah yang umumnya merupakan hak milik dan telah terbangun,
- terbatasnya pengembangan/pembangunan di wilayah perluasan karena pertimbangan-pertimbangan keseimbangan ekologis (sumber air bersih, pola vegetasi, geologis, dan sebagainya), dan
- bertambahnya anggaran biaya pembangunan kota yang biasanya tidak dapat dipenuhi dari pendapatan asli daerah.

Berkenaan dengan perluasan kota ini, muncul beberapa pertanyaan, yaitu :

- apakah perluasan kota merupakan pemecahan yang paling tepat untuk mengatasi persoalan pembangunan kota ?
- apakah pembangunan akan terhambat tanpa perluasan kota?
- apakah perluasan tersebut dapat berlangsung terus-menerus?
- apakah fungsi kota sebagai pusat pertumbuhan akan terganggu tanpa perluasan kota?
- apakah perluasan kota akan menurunkan tingkat pelayanan bagi masyarakat kota ?
- apakah untuk mengatasi persoalan di wilayah pinggiran kota tidak dapat diselesaikan melalui kerja sama kota dengan wilayah belakangnya tanpa memperluas wilayah administrasi kota yang bersangkutan ?

Sehubungan dengan persoalan di atas, perlu diteliti kembali perlunya perluasan kota, perkiraan dampak perluasan suatu kota, penentuan saat yang tepat untuk memekarkan kota, serta manfaat yang dapat diambil dari perluasan kota ini. Dari sini diharapkan dapat dirumuskan pertimbangan untuk menentukan salah satu kebijaksanaan pengembangan kota.

Beberapa Kasus Perluasan Kota

Penelitian dilakukan pada 4 kasus perluasan kota yang telah ditentukan (Jakarta, Surabaya, Medan, dan Padang) untuk melihat sejauh mana hasil perluasan kota tersebut dalam mengatasi berbagai persoalan pembangunan kota, dan dampak apa saja yang ditimbulkannya.

Pengumpulan data dilaksanakan dengan survei primer dan sekunder ke pejabat dan instansi-instansi pemerintah kota dan kabupaten terkait. Pejabat dan instansi yang dikunjungi dikelompokkan sebagai berikut :

- a. Instansi administrasi yang berwenang dalam koordinasi, pengawasan, dan pengendalian pembangunan kota (Gubernur/ Walikota/Walikota, DPRD, Bappeda, Bagian Pembangunan, Bagian Keuangan, Bagian Perekonomian, Bagian Hukum & Ortal, Kantor Pertanahan, dan lain-lain)
- b. Instansi teknis yang berwenang melaksanakan pembangunan fisik untuk melayani kebutuhan penduduk kota, (Dinas PU, Dinas Tata Kota, dan lain-lain)
- c. Instansi teknis/vertikal lain yang berwenang dalam pelayanan pemerintahan/kemasyarakatan (Poltabes/Polda, PLN, PDAM, Perumtel, BTN/Perumnas)

Evaluasi perluasan kota dilakukan dengan cara (i) membandingkan persoalan yang dihadapi sebelum dan sesudah dilakukannya perluasan kota (persoalan dahulu dengan persoalan yang dihadapi saat ini), (ii) membandingkan tujuan yang akan dicapai melalui perluasan kota dengan keadaan saat ini, dan (iii) mengenali persoalan-persoalan baru yang timbul setelah dilakukannya perluasan kota. Aspek yang dievaluasi/dianalisis adalah keadaan fisik (tanah dan lingkungan), keadaan sosial (kependudukan dan pelayanan sosial masyarakat), keadaan perekonomian (kegiatan kota), dan pengelolaan pembangunan (keuangan, hukum/peraturan-peraturan, aparatur pemerintah, pembangunan fisik).

Untuk menilai hasil perluasan kota, akan dibahas 3 hal pokok, yaitu (i) keefektifan perluasan kota, terutama dalam mengatasi persoalan-persoalan kota dan mencapai tujuan yang ditetapkan, (ii) dampak perluasan kota, baik yang bersifat positif maupun negatif, dan (iii) tindak lanjut yang diperlukan sebagai konsekuensi perluasan kota.

Keefektifan Perluasan Kota

Untuk menilai efektivitas perluasan kota ini, ada 2 hal yang akan disoroti, yaitu :

A. Pemecahan persoalan kota

Perluasan kota dapat dikatakan bukan merupakan tindakan yang efektif bagi pemecahan persoalan kota. Hal ini terlihat dari berbagai permasalahan yang dihadapi kota sebelum dan sesudah perluasan kota. Perluasan kota ternyata hanya membantu dalam 3 hal, yaitu :

1. Mengatasi kekurangan ruang untuk berbagai kegiatan pembangunan kota, misalnya penyediaan lahan untuk kebutuhan perumahan kota dan penyediaan lahan untuk alokasi kegiatan

baru atau relokasi kegiatan yang sudah terlalu padat/jenuh.

2. Mengatasi kesulitan pengaturan/pengendalian pembangunan di batas luar wilayah kota. Dengan memperluas wilayah kota, maka pengaturan dan pengendalian pembangunan pada wilayah pinggiran kota dapat dilakukan lebih efektif karena berada pada satu kewenangan.
3. Mengatasi kektidakjelasan batas kota, yaitu antara batas kota secara administratif dengan batas fungsional kota. Dengan perluasan kota, maka wilayah fungsional kota dapat masuk ke dalam wilayah administrasi kota. Batas kota pun dapat menjadi lebih jelas dan terukur, serta dilandasi dengan dasar hukum yang kuat (Peraturan Pemerintah)

B. Pencapaian tujuan

Ditinjau dari tujuannya, hampir semua instansi menganggap sebagian besar tujuan perluasan kota telah tercapai. Tetapi jika diteliti lebih lanjut, ternyata tujuan-tujuan yang dinyatakan oleh responden (tujuan perluasan kota tidak dinyatakan secara eksplisit dalam UU/PP tentang perluasan kota) banyak yang tidak relevan dengan perluasan kota. Secara umum, tujuan perluasan kota yang berhasil dicapai adalah dalam hal penyediaan lahan untuk pembangunan kota, kemudahan pengaturan wilayah pinggir kota, dan penetapan batas administrasi kota yang tegas dan terukur.

Tujuan yang belum dapat tercapai umumnya disebabkan oleh kurangnya kordinasi antar instansi di

dalam organisasi pemerintah kota maupun dengan instansi di kabupaten sekitarnya, kurangnya dana pembangunan, serta kurang memadainya jumlah dan kualitas/kemampuan aparat pelaksana pemerintah daerah.

Tujuan perluasan Kota Jakarta yang berhasil dicapai selain ketiga hal umum di atas adalah dalam hal penyebaran penduduk ke wilayah pinggiran. Penyebaran penduduk ini berhasil dicapai dengan disertai usaha-usaha yang terarah dan terpadu dalam bidang pembangunan perumahan, penyebaran fasilitas pelayanan, dan peningkatan daya hubung ke wilayah pinggir kota. Ketegasan batas kota didukung juga dengan pengukuran, pemetaan dan pembuatan batas kota yang permanen.

Perluasan kota Surabaya sesungguhnya belum perlu dilakukan karena masalah yang dihadapi kota lebih merupakan masalah pengelolaan (manajemen dan administrasi) yang tidak berkaitan dengan kekurangan ruang ataupun masalah pengaturan wilayah pinggiran kota. Dengan demikian tujuan yang diharapkan oleh instansi daerah dapat dikatakan tidak tercapai karena tujuan yang dinyatakan para responden sebenarnya tidak ada kaitannya dengan perluasan kota. Sebagian besar tujuan yang dinyatakan oleh para responden sebenarnya dapat dicapai tanpa melalui perluasan kota.

Tujuan perluasan Kota Medan dianggap oleh sebagian besar instansi Pemda Kotamadya Medan telah berhasil dicapai. Tetapi ditinjau dari tujuan yang dinyatakan, hanya tujuan menampung aspirasi dan kebutuhan masyarakat Kota medan saja yang berhasil dicapai. Peningkatan PAD dan pengembangan industri tidak dapat dikatakan

Kasus Kota Jakarta

Kota Jakarta diperluas tahun 1974 berdasarkan PP No. 45 Tahun 1974 tentang Perubahan Batas Wilayah DKI Jakarta. Hasil yang paling efektif hanyalah dalam hal penyediaan lahan untuk memenuhi kebutuhan akan berbagai kegiatan perkotaan, terutama perumahan. Masalah yang tidak berhasil dipecahkan oleh perluasan kota antara lain penanganan penyebaran penduduk, kawasan kumuh, angkutan penumpang umum luar kota, kepadatan lalu-lintas, pengendalian tata ruang kota, keterpaduan program-program perumahan, pelayanan administrasi perijinan, dan keterpaduan biaya operasional pembangunan.

Tidak efektifnya hasil perluasan Kota Jakarta ini disebabkan karena kebijaksanaan tersebut tidak diimbangi atau diikuti dengan peraturan-peraturan pendukung, peningkatan jumlah dan kualitas tenaga pelaksana, pengaturan kembali tugas dan wewenang instansi-instansi tertentu, peningkatan anggaran rutin dan pembangunan, serta keterpaduan perencanaan, pelaksanaan rencana, pengaturan, perijinan, penertiban, dan pengawasan.

Sebagian besar persoalan pembangunan di Kota Jakarta sebetulnya dapat diatasi dengan cara lain yang lebih efektif, misalnya dengan menjaga konsistensi pembangunan dengan rencana kota, mengawasi dan mengendalikan pembangunan dengan efektif, melaksanakan peraturan dengan tegas dan konsisten, membatasi laju pertumbuhan penduduk, mengarahkan kegiatan yang banyak menyerap tenaga kerja ke luar pusat kota, melakukan koordinasi rutin dengan pihak Pemda Tk. I Propinsi Jawa Barat melalui BKSP Jabotabek, menambah anggaran operasional (rutin dan pembangunan), mengembangkan dan membangun kota-kota sekitar Jakarta, meningkatkan kelancaran transportasi ke luar kota, dan melengkapi data pertanahan dan pemetaan.

sebagai tujuan perluasan kota karena tidak mendapat manfaat secara langsung dari kebijaksanaan tersebut.

Tujuan perluasan kota yang dinyatakan oleh para responden dari Kota Padang sebenarnya tidak relevan dengan perluasan kota, kecuali dalam hal penyebaran penduduk. Ini pun harus didukung dengan kebijaksanaan dan tindakan lain karena perluasan kota tidak otomatis menyebarkan penduduk dari wilayah padat ke wilayah perluasan. Dengan demikian, dapat dikatakan tujuan perluasan kota tidak efektif.

Dampak Perluasan Kota

Berbagai dampak telah timbul akibat dilakukannya perluasan kota, baik dampak positif maupun dampak negatif.

Dampak positif umumnya hanya dinikmati oleh pihak kota saja, tetapi tidak oleh pihak kabupaten. Ditinjau dari jangka waktunya, dampak positif diperkirakan akan berlanjut terus sampai masalah yang menyebabkan perluasan kota timbul kembali. Garis besar dampak positif yang dinikmati pemerintah/pihak kota yang diperluas antara lain :

a. Dapat dimanfaatkan untuk mengarahkan pembangunan semaksimal mungkin, terutama untuk kepentingan penataan kota, misalnya mengantisipasi perkembangan kota yang terjadi, mengalokasikan kegiatan-kegiatan yang dianggap tidak sesuai lagi, menyebarkan penduduk, beserta sarana dan prasarana, mengembangkan wilayah pinggiran sebagai

penyangga bagi wilayah inti kota, penertiban penggunaan lahan, penambahan jalur hijau kota

- b. Meningkatkan PAD dengan adanya penambahan luas wilayah serta penambahan jumlah obyek pajak dan retribusi daerah
- c. Membantu penyediaan perumahan dengan harga terjangkau
- d. Ada kesamaan persepsi antara pihak kotamadya dan kabupaten mengenai batas kota

Yang dimaksud dengan dampak negatif adalah segala akibat perluasan kota yang merugikan atau memberatkan, baik bagi pihak kotamadya maupun pihak kabupaten. Dilihat dari masanya, dampak negatif ini dapat dibagi menjadi dampak negatif sesaat dan berlanjut. Dampak negatif sesaat adalah dampak yang timbul pada saat perluasan kota, tetapi selanjutnya hilang atau bahkan menguntungkan dalam jangka panjang, sedangkan dampak negatif berlanjut adalah beban atau kewajiban yang harus dipikul dalam waktu yang lama.

Dampak negatif sesaat merupakan konsekuensi langsung dari perluasan kota yang terjadi hanya sesaat saja, yaitu selama masa transisi. Umumnya dampak ini terjadi di wilayah perluasan, antara lain dalam hal penertiban administrasi, perubahan dan penertiban guna lahan, pendataan dan pemetaan, pengelolaan pajak, sengketa pertanahan dan peningkatan harga lahan, ketertiban dan keamanan, koordinasi antarinstansi, pelengkapan fasilitas dan utilitas, penyesuaian struktur organisasi, dan penyesuaian rencana tata ruang kota.

Dampak negatif berlanjut adalah dampak yang memberatkan akibat perluasan kota dalam waktu

Kasus Kota Surabaya

Kota Surabaya diperluas berdasarkan UU No. 2 Tahun 1965 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotapraja Surabaya dan Daerah Tingkat II Surabaya. Perluasan ini dianggap telah membawa keuntungan, terutama dalam memenuhi tuntutan kebutuhan kota sebagai kota yang terus berkembang, urbanisasi yang tinggi, serta meningkatnya fungsi dan pelayanan kota sebagai ibukota propinsi.

Ditinjau dari persoalan yang dihadapi pada saat itu (1965), sesungguhnya Kota Surabaya belum memerlukan perluasan. Perluasan tersebut ternyata belum mampu mengatasi penyebaran penduduk, peran instansi dan unit kerja daerah, penyediaan sarana, prasarana, dana pembangunan, dan lapangan kerja, pengawasan pembangunan, lalu-lintas, dan penyebaran fasilitas pelayanan.

Tidak efektifnya perluasan kota dalam mengatasi persoalan di atas disebabkan perluasan kota tidak diikuti dengan penyusunan peraturan operasionalnya, peningkatan kemampuan kerja aparat, penambahan anggaran belanja rutin dan pembangunan, penambahan fasilitas umum dan pemerintahan, dan analisis dampak lingkungan dan sosial akibat perluasan kota.

Banyak cara lain untuk mengatasi persoalan Kota Surabaya tanpa perluasan kota, antara lain dengan penataan kembali ruang kota, perencanaan terpadu, peningkatan pendapatan asli daerah, peningkatan koordinasi, penyempurnaan kelembagaan, penambahan APBD, pemerataan pembangunan, penertiban pembangunan, pengelolaan lalu lintas, serta peningkatan kemampuan aparat daerah.

yang panjang. Dampak ini terjadi pada dua pihak, baik di pihak kotamadya maupun kabupaten. Lingkupnya tidak hanya pada masalah sosial ekonomi, tetapi juga pada administrasi dan pengelolaan kota. Secara lebih rinci, dampak berlanjut yang dipikul pihak pemerintah kota sebagai konsekuensi perluasan kota adalah pembaharuan dan pelengkapan status dan data pertanahan, pengembangan jaringan jalan dan perlengkapannya, penambahan jumlah dan rute angkutan umum, pembangunan dan pemeliharaan prasarana dan sarana, perluasan wilayah kerja/pelayanan, penambahan masalah dan volume kerja, perluasan kapasitas dan jaringan utilitas, peningkatan jumlah dan kemampuan aparat daerah, dan penambahan anggaran operasional.

Penambahan beban kerja akibat perluasan kota umumnya juga menurunkan prestasi kerja yang dilihat dari berkurangnya pencapaian target hasil kerja dibandingkan sebelum perluasan kota. Menurunnya realisasi kerja ini antara lain disebabkan meningkatnya jumlah pekerjaan, jumlah dan kualitas tenaga kerja tidak memadai, anggaran belanja rutin dan pembangunan tidak memadai, pelaksanaan kerja kurang terkoordinasi, kesulitan dalam pembebasan tanah.

Bagi pemerintah kabupaten, dampak yang dirasakan adalah menurunnya PAD karena wilayah yang dimasukkan ke dalam wilayah administrasi kota biasanya merupakan wilayah strategis yang produktif. Untuk mencapai realisasi PAD seperti sebelum perluasan kota diperlukan waktu yang lama.

Saran Lanjut Perluasan Kota

Perluasan kota saja bukan cara yang tepat untuk memecahkan persoalan yang dihadapi pemerintah kotamadya. Tindakan ini hanya sesuai bagi kondisi tertentu, yaitu kurangnya ruang untuk melaksanakan

pembangunan fisik dan memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat kota. Perluasan kota harus diikuti dengan tindakan-tindakan lain yang mengikuti dan mendukungnya. Tindakan pendukung ini dapat berupa penyesuaian organisasi dan administrasi daerah, penyesuaian pendanaan, maupun pelengkapan peraturan. Tindakan tersebut selain untuk menghilangkan atau mengurangi dampak negatif jangka panjang maupun jangka pendek, juga dimaksudkan untuk lebih mengefektifkan hasil-hasil perluasan kota.

Berdasarkan pemikiran dan pengalaman para responden dari 4 kota kasus, maka tindakan yang diperlukan untuk mendukung keefektifan perluasan kota dapat dikelompokkan sebagai berikut :

1. Aspek fisik dan tata ruang :

- peningkatan pembangunan sarana dan prasarana kota
- penambahan fasilitas pelayanan umum serta perluasan jaringan dan peningkatan produksi utilitas
- evaluasi peruntukan lahan wilayah lama dan penataan kembali wilayah baru
- penekanan pembangunan pada wilayah pinggiran kota

2. Aspek administrasi :

- penambahan tenaga pelaksana yang memadai, baik jumlah maupun kualitasnya
- pengaturan kembali wewenang dan tugas instansi daerah
- pembentukan unit kerja baru untuk menghadapi masalah yang makin banyak dan beragam

3. Aspek keuangan daerah

Kasus Kota Medan

Kotamadya Medan diperluas berdasarkan PP No. 22 Tahun 1973 tentang Perluasan Daerah Kotamadya Medan. Hasil utama yang diperoleh dari perluasan Kota Medan adalah tersedianya lahan untuk kegiatan pembangunan. Perluasan kota ini tidak efektif karena banyak persoalan yang belum dapat diatasi, antara lain pemindahan penduduk dari pusat kota yang padat, pembangunan jalan, penanganan masalah banjir, penanganan kawasan kumuh, dan terpercarnya lokasi industri.

Tidak efektifnya perluasan kota disebabkan perluasan tersebut tidak diikuti dengan penambahan wewenang instansi daerah, penambahan anggaran belanja rutin dan anggaran pembangunan kota, penyusunan peraturan pendukungnya, dan penambahan aparat daerah.

Persoalan yang dihadapi Kota Medan sebenarnya belum perlu diatasi dengan perluasan kota. Untuk mengatasi persoalan pembangunan tanpa perluasan kota antara lain dengan menambah anggaran operasional, membenahi koordinasi antarinstansi, meningkatkan peranserta masyarakat, penerapan peraturan yang berlaku, pemanfaatan lahan-lahan kosong dan cadangan, evaluasi peruntukan lahan kota, pembangunan terpadu dengan kota sekitarnya, dan penambahan aparat daerah yang berkemampuan tinggi.

- penambahan anggaran belanja rutin dan pembangunan untuk pelaksanaan pembangunan di wilayah perluasan
- intensifikasi dan ekstensifikasi penggalian PAD dan sumber dana masyarakat lainnya

4. Aspek koordinasi :

- peningkatan keterpaduan perencanaan, pelaksanaan rencana, pengaturan perijinan, penertiban dan pengawasan pembangunan
- pembenahan sistem koordinasi antarinstansi dan kerja sama pembangunan dengan kota-kota/wilayah sekitar kota

5. Aspek hukum :

- penyusunan peraturan-peraturan pendukung mengenai :
 - * penetapan batas-batas unit administrasi dalam kota
 - * pembenahan/penyesuaian struktur organisasi pemerintahan daerah (pembentukan unit kerja baru, pemberian tugas dan wewenang instansi, penyesuaian status dan jabatan pegawai, prosedur perijinan, dll)
 - * pengaturan kekayaan daerah (pajak dan retribusi) dan wilayah fiskal berkenaan dengan PAD
 - * koordinasi pembinaan sektor formal dan informal
 - * tata ruang kota yang berwawasan lingkungan
 - * dan lain-lain peraturan yang diperlukan

- penerapan dan pelaksanaan peraturan secara konsisten

6. Aspek sosial budaya :

- peningkatan peran serta warga kota dalam pembangunan kota

Perluasan kota sangat diperlukan pada kondisi tertentu, tetapi bukan merupakan satu-satunya jawaban yang tepat untuk mengatasi persoalan kota.

Kesimpulan

Tujuan utama perluasan kota sebenarnya adalah mengatasi kebutuhan ruang untuk kegiatan pembangunan kota dan tuntutan kebutuhan masyarakat, menata kembali ruang kota sesuai dengan perkembangan kota, serta menata dan menyerasikan wilayah pinggiran kota dengan rencana pengembangan kota jangka panjang

Perluasan kota bukan merupakan alat yang efektif bagi pemecahan persoalan kota. Hal ini terlihat dari banyaknya persoalan yang tetap ada, munculnya persoalan baru setelah perluasan kota dilakukan, dan kurangnya realisasi pencapaian tujuan yang diharapkan/ditetapkan. Umumnya permasalahan kota memerlukan berbagai usaha pemecahan yang dilaksanakan secara terpadu antar sektor maupun antar instansi. Perluasan kota hanya bermanfaat dalam memecahkan permasalahan yang berkaitan dengan masalah fisik dasar, yaitu penyediaan ruang untuk keleluasaan pembangunan, pengaturan fisik wilayah luar batas kota, dan penegasan batas fisik kota.

Perluasan kota membantu memecahkan permasalahan kota di satu pihak, tetapi juga menimbulkan konsekuensi yang harus dipikul oleh pemerintah kota, antara lain :

Kasus Kota Padang

Perluasan wilayah Kotamadya Padang yang dilakukan berdasarkan PP No. 17 Tahun 1980 dari 3.326 Ha menjadi 69.496 Ha membawa manfaat utama berupa tersedianya lahan untuk pembangunan fisik. Persoalan yang tidak berhasil diatasi dengan perluasan kota antara lain dalam hal jangkauan pelayanan, kemampuan aparat daerah, penyebaran penduduk, konsentrasi perumahan di wilayah lama, lalu-lintas, penyediaan fasilitas dan utilitas, dan keteraturan pembangunan.

Sebenarnya perluasan kota dapat lebih efektif bila diikuti dengan penyusunan peraturan yang mendukung perluasan kota, penambahan anggaran belanja rutin dan pembangunan, pembentukan unit kerja baru, penambahan tenaga kerja berkualitas, serta pembenahan wewenang instansi daerah.

Tindakan yang lebih tepat untuk mengatasi persoalan di Kota Padang adalah menambah sarana pelayanan umum, meningkatkan kualitas dan keterampilan aparat daerah, merencanakan kota dengan lebih matang dan terinci sesuai dengan potensi dasar kota, menitikberatkan pembangunan pada wilayah pinggiran kota, lebih memperhatikan kebersihan dan keamanan lingkungan di pusat kota, meningkatkan sumber dana pembangunan, melakukan kerja sama yang terpadu dengan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman, menghindari lahan subur untuk bangunan dan permukiman, membangun dengan berwawasan lingkungan, dan membuat jalur hijau di dalam kota.

- bertambahnya beban kerja akibat wilayah yang dilayani, direncanakan, dibangun dan diawasi semakin luas
- meningkatnya kebutuhan anggaran belanja rutin dan pembangunan untuk pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat
- meningkatnya tuntutan kebutuhan jumlah dan kualitas tenaga pelaksana pembangunan dan pelayanan masyarakat
- meningkatnya tuntutan koordinasi antarinstansi dan antar-sektor dalam pengelolaan pembangunan kota
- perlunya penyesuaian struktur organisasi berdasarkan masalah yang makin banyak dan beragam

Kecuali dalam hal penyediaan lahan untuk memenuhi kebutuhan perkembangan kota, pembangunan kota tidak akan terhambat tanpa perluasan kota. Perluasan kota tidak dapat dilakukan terus menerus karena memerlukan penelitian yang panjang, masa transisi yang sering dimanfaatkan untuk spekulasi, dan dampak lainnya sebagai konsekuensi perluasan kota.

Fungsi dan peran kota sebenarnya bukan alasan untuk melakukan perluasan kota karena tidak akan terganggu jika kota tidak dimekarkan. Fungsi dan peran kota lebih merupakan masalah ekonomi, koordinasi dan kelembagaan, bukan masalah fisik. Pelayanan bagi masyarakat kota secara keseluruhan akan menurun karena pertambahan wilayah dan penduduk yang dilayani tidak sebanding dengan peningkatan pelayanan masyarakat.

Perluasan kota merugikan pihak kabupaten karena biasanya wilayah kabupaten yang diambil adalah wilayah strategis yang produktif. Hal ini menyebabkan menurunnya PAD kabupaten setelah dilakukan perluasan kota dan perlu waktu panjang untuk mencapai prestasi/hasil seperti semula. Perluasan kota juga ternyata tidak selalu mempercepat perkembangan/pembangunan di wilayah kabupaten.

Dari jawaban responden terlihat bahwa masih banyak aparat daerah yang belum memahami maksud, tujuan, dan terutama konsekuensi perluasan kota.

Perluasan kota harus dilakukan secara berhati-hati dengan mempertimbangkan kemampuan pemerintah kota dan pemerintah pusat dalam memikul konsekuensinya. Perluasan kota perlu dilakukan jika suatu kota menghadapi masalah sebagai berikut :

1. Kekurangan lahan/ruang untuk berbagai kegiatan pembangunan kota sebagai akibat perkembangan dan pertumbuhan kota
2. Kesulitan pengendalian dan penataan pembangunan di batas luar kota sehingga sulit mengintegrasikannya dengan rencana pengembangan kota
3. Ketidakjelasan batas administrasi kota sehingga menimbulkan konflik dengan pihak kabupaten dalam hal pengelolaan, pemungutan pajak, pelayanan, dan lain-lain

Dalam usaha perluasan kota ini, perlu dilakukan beberapa pertimbangan dasar sebagai berikut :

- kemampuan pemerintah pusat dan daerah dalam mendukung perluasan kota, terutama dalam penyediaan tenaga pelaksana yang memadai, penambahan anggaran belanja rutin dan pembangunan, penyesuaian struktur organisasi, serta kemampuan koordinasi antarinstansi,
- dampak perluasan kota terhadap kabupaten yang terlibat, dan kompensasi yang harus diterima pihak kabupaten
- perbandingan manfaat dan biaya, yaitu perbandingan antara keuntungan yang diperoleh dari perluasan kota dengan kewajiban/konsekuensi yang harus dipikul, baik bagi pihak pemerintah kota maupun pemerintah kabupaten.

Penutup

Hasil ini baru merupakan gambaran umum evaluasi perluasan kota pada 4 kasus kota yang sudah cukup lama dilakukan (kecuali Kotamadya Padang) sehingga sulit untuk memperoleh data pada saat proses perluasan kota. Kota kasus tersebut juga mempunyai ukuran tertentu, yaitu kota besar dan metropolitan dengan status kota khusus (DKI Jakarta) dan kotamadya. Untuk itu, pemilihan kota sampel dalam penelitian lanjutan perlu memperhatikan keragaman ukuran kota, status kota, proses perkembangan kota. Juga ketersediaan data sekunder. ***

DAFTAR PUSTAKA

- Ditbangkota, Depdagri, **Pedoman Penyesuaian Wilayah Batas Kota**, Draft Sementara, 1982.
 LPP-ITB, Puslitbang Pertanahan Departemen Dalam Negeri, **Penelitian Pemekaran Kota**, 1990
 Pemerintah Kodya DT II Bandung, **Dasar Pertimbangan Ke Arah Pemekaran Wilayah Kota Bandung**, 1979.