

MENCARI MODEL PERENCANAAN TATA RUANG KOTA INDONESIA

* Beberapa Landasan Pertimbangan

Oleh Budhy Tjahjati S.

Dalam Repelita V, penduduk perkotaan diperkirakan meningkat pesat, berkisar 4% per tahun. Pada kurun waktu yang sama, pertumbuhan penduduk pedesaan diperkirakan hanya mencapai 1% per tahun, dan penambahan penduduk Indonesia keseluruhan sekitar 1,9% per tahun.

Selain itu, kota sebagai tempat pemusatan penduduk serta pusat kegiatan ekonomi, diharapkan dapat berperan sebagai pusat pertumbuhan serta merangsang perkembangan ekonomi bagi wilayah pedesaan di sekitarnya.

Dengan demikian, mutlak kota harus dapat berfungsi secara efisien. Untuk itu dibutuhkan perencanaan kota yang efektif. Perlu ditegaskan, bahwa dalam perencanaan selalu harus diperhatikan keserasian hubungan kota dengan wilayah pedesaan di sekitarnya.

Perencanaan pembangunan kota yang efektif diperlukan guna menghindarkan:

- perkembangan kota secara acak yang pada gilirannya menimbulkan kesemrawutan,
- penyediaan fasilitas pelayanan dan infrastruktur yang mahal dan tidak efisien,
- spekulasi tanah yang dapat mengakibatkan pelipatgandaan biaya pembangunan,
- penggunaan lahan yang tidak bertanggung jawab yang dapat mengancam kelestarian lingkungan.

Pada satu sisi, jelas perencanaan kota diperlukan agar kota berfungsi secara efisien. Namun pada sisi lain, rencana kota tidak akan bermanfaat, jika rencana itu tidak efektif. Dalam arti, rencana kota itu tidak digunakan untuk melandasi pembangunan kota bersangkutan.

Hal itu terjadi, dapat karena rencananya memang tidak sesuai dengan tuntutan kebutuhan. Namun dapat pula karena rencana tersebut belum didukung mekanisme pelaksanaannya. Misalnya saja menyangkut segi kekuatan hukum, mekanisme pengendalian terhadap pelaksanaan rencana dan sebagainya.

Dalam tulisan ini hanya akan dibahas masalah perencanaan kota saja, meski pada kenyataannya suatu rencana yang efektif harus dikaitkan secara terpadu dengan aspek pelaksanaannya. Selanjutnya, untuk mengetahui konsep perencanaan kota yang kiranya sesuai bagi Indonesia, maka perlu menelaah evolusi

perencanaan pembangunan kota terlebih dahulu. Agar bahasan lebih jelas, maka disajikan pula teori dan prinsip perencanaan kota, sehingga kemudian dapat dibahas kesesuaiannya terhadap keadaan spesifik Indonesia.

Evolusi Perencanaan Pembangunan Kota

Perencanaan pembangunan kota sebenarnya telah dikenal sejak 4000 tahun sebelum Masehi. Pada saat itu penduduk kota hanya berkisar 3000 sampai 5000 jiwa. Kehidupan kota pada saat itu terpusat pada sebuah bangunan tinggi yang dikelilingi tembok tinggi pula.

Perkembangan selanjutnya, pada zaman pra revolusi industri, pada abad ke 18, perencanaan kota lebih berorientasi pada pendirian bangunan megah dan monumental yang melambangkan kekuasaan otokratis (zaman Baroque). Keadaan di seputar bangunan itu, penduduk hidup tertekan dan teramat miskin.

Lantas mulai disadari, bahwa disain dan perencanaan fisik kota tidaklah cukup untuk kesejahteraan penduduk. Ketimpangan tetap tak teratasi, bahkan semakin terlihat menyolok. Keadaan ini menjadi salah satu penyebab timbulnya pemberontakan rakyat terhadap penguasa kota pada masa itu.

Kemudian revolusi industri terjadi, melanda sejumlah negara di Eropa. Dampaknya terhadap kota terlihat dari peningkatan kepadatan penduduk, karena urbanisasi besar-besaran. Kemacetan lalu lintas timbul sebagai persoalan yang dihadapi kota, padahal sektor perangkutan merupakan unsur kunci dalam perkembangan kota.

Industri berkembang di kawasan pusat kota, semakin menggeser permukiman yang beralih ke pinggiran kota. Fenomena ini menimbulkan tuntutan terhadap penyediaan angkutan untuk para pekerja. Kota semakin meluas, dan semakin disadari pula pentingnya prasarana dan sarana kota seperti air bersih, angkutan kota, sanitasi lingkungan dan fasilitas kesehatan kota. Akibat sampingan revolusi industri yang tidak dikehendaki adalah penurunan kualitas lingkungan, seperti polusi air dan udara serta kondisi fisik bangunan perkotaan.

Sebagai reaksi terhadap kondisi kota yang semakin memburuk, muncullah aliran romantik dalam perencanaan kota pada akhir abad ke 19. Masalah kepadatan yang semakin meningkat, terutama di kawasan industri di pusat kota, coba dipecahkan oleh aliran ini melalui pembangunan kota-kota baru.

Konsep kota baru pertama kali dikembangkan oleh Ebenezer Howard yang kemudian menjadi suatu aliran dalam perencanaan kota. Konsep dasarnya adalah membangun "garden city" di luar wilayah terbangun atau pusat industri, sehingga penduduk dapat kembali menyatu dengan alam (*back to nature*).

Prinsip utama konsep yang dikembangkan Ebenezer Howard tersebut adalah:

- tanah dimiliki badan publik,
- penambahan penduduk ditahapkan dan tidak boleh melebihi 30.000 jiwa,
- kota dikelilingi jalur hijau berupa lahan pertanian,
- kota harus bersifat mandiri secara sosial maupun ekonomi.

Arah dari konsep tersebut jelas, yakni berupaya seefektif mungkin mengendalikan pertumbuhan kota.

Konsep pembangunan kota baru ini kemudian menjadi pola yang banyak ditiru. Namun tetap dirasakan, bahwa perencanaan fisik semata tidak dapat menyelesaikan pokok persoalan, yakni kondisi kehidupan penduduk kota.

Hal itu mendorong Patrik Geddes melontarkan gagasannya, yaitu "... perencanaan fisik tidak akan dapat memperbaiki kondisi kehidupan di kota, jika tidak dipadukan dengan perencanaan sosial dan ekonomi dalam hubungan dengan lingkungannya". Perpaduan itu harus dilakukan dalam lingkup lebih luas, mencakup kota bersangkutan dengan wilayah belakangnya. Untuk itu, diperlukan suatu perencanaan yang menyeluruh dan berskala luas.

Seperti di Eropa, maka di Amerika pun revolusi industri menimbulkan dampak terhadap kota-kotanya. Industrialisasi dan urbanisasi secara besar-besaran terjadi, didukung oleh ketersediaan sumber daya alam yang melimpah, tanah kosong yang luas, tenaga kerja murah, angkutan dan komunikasi relatif mudah.

Pertumbuhan kota berlangsung sangat pesat, namun perkembangannya tidak terarah, sehingga menimbulkan kesan semrawut. Kota-kota industri tampak kusam, kotor, tidak aman dan tidak sehat. Keadaan seperti ini mendorong Daniel H. Buruham (1893) untuk mengembangkan sebuah "kota putih", sebagai reaksi terhadap kesan kota industri yang hitam.

"Kota putih" yang digagaskan Daniel H. Buruham bercirikan bangunan "klasik yang indah, ruang terbuka yang tersebar luas, serta pedestrian yang indah dan lebar. "Gerakan kota indah" (*City Beautiful Movement*) kemudian mewarnai perencanaan kota di Amerika saat itu. Ciri utamanya ditandai adanya "landmarks", monumen, plaza, jalan setapak dan jalan protokol yang relatif lebar, serta disain skala besar. Master plan kota dan disain berskala besar tersebut menjadi simbol kualitas kota yang progresif.

Pada awal abad ke 20, sekitar tahun 1920-an, mulai disadari bahwa pengendalian penggunaan tanah dapat menunjang kegiatan ekonomi. Perundangan mengenai

zoning mulai diberlakukan. Kota New York mengawali era ini, ditandai dengan pemberlakuan rencana zoning yang bersifat terpadu pada tahun 1916.

Pada masa depresi dan peperangan melanda Amerika, muncul konsep "New Deal Roosevelt" yang menekankan peningkatan kesejahteraan dan reformasi sosial. Perencanaan diperluas menjadi berskala nasional agar dapat menyalurkan investasi pemerintah untuk mengakhiri depresi sekaligus menstabilkan perekonomian. Dengan perencanaan skala nasional dan regional (negara bagian), diharapkan dapat memecahkan permasalahan perkotaan.

Sehubungan dengan hal itu, tercetuslah kebijaksanaan perencanaan kota yang bertujuan menyiapkan kondisi bagi perencanaan secara terpadu, dari atas hingga ke bawah, melalui koordinasi antarlembaga pemerintahan. Berkaitan dengan era tersebut, dikembangkan juga konsep "green belt cities", serupa dengan konsep "garden city".

Namun usaha perencanaan paling impresif adalah pembentukan dan pengembangan sistem proyek pengendalian banjir, program reklamasi lahan dan pembangunan fisik/ekonomi secara terpadu, yang dilaksanakan oleh suatu badan yang disebut TVA (*Tennessee Valley Authority*). Kegiatannya meliputi pembangunan bendungan, reservoir, pembangkit listrik, pembangunan kota baru serta program sosial-ekonomi-politik yang berperan dalam peningkatan kualitas hidup masyarakat daerah terbelakang. Namun karena suatu alasan politis, pembentukan badan semacam TVA ini tidak pernah terulang lagi.

Pada era pasca perang, sekitar tahun 1950-an, perencanaan kota diarahkan pada kebangkitan dan pertumbuhan ekonomi. Gerakan perencanaan nasional dan negara bagian mulai menurun. Perencanaan nasional kemudian malah dihapuskan, sementara perencanaan negara bagian dibatasi hanya menyangkut penentuan lokasi industri dan penyediaan lapangan kerja.

Pada tahun 1960-an perhatian mulai terarah pada perlindungan terhadap lingkungan (*environmental protection*). Hal ini didasari oleh kesadaran, bahwa pertumbuhan yang tak terkendali akan mengancam kelestarian lingkungan.

Pada tahun 1970-an, perhatian kembali tertuju pada masalah kesejahteraan penduduk. Kota diberi paket bantuan keuangan berdasarkan suatu rumusan kebutuhan. Paket tersebut terutama diberikan sebagai bantuan terhadap pengembangan masyarakat. Penentuan penggunaannya, sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat kota bersangkutan.

Namun yang terjadi adalah, penyalahgunaan dana tersebut untuk membiayai proyek yang kurang bermanfaat bagi kepentingan umum, seperti pembuatan kolam renang dan sejenisnya. Karenanya, tanggung jawab dalam pemecahan persoalan kota kemudian dipegang kembali oleh pemerintah negara bagian dan pemerintah kota.

Pola terpenting yang muncul pada kurun 1970-an adalah timbulnya kesadaran baru terhadap kebutuhan investasi swasta di kota-kota, serta perlunya keterpaduan antara perencanaan dan pengelolaan pembangunan. Disadari pula, bahwa perencanaan tidak dapat dipisahkan dari pelaksanaannya, menyangkut penyusunan anggaran, penyiapan personal, pembangunan prasarana dan sebagainya.

Kecenderungan baru dalam perencanaan kota yang dapat disarikan dari uraian di atas, meliputi hal berikut ini:

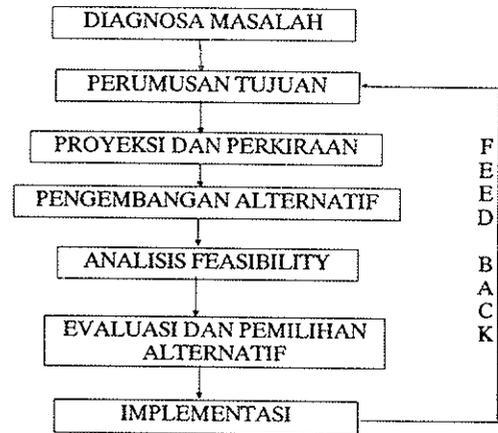
- Pengendalian pertumbuhan dan menangani kemunduran, menggunakan mekanisme peraturan bangunan dan penggunaan lahan, perencanaan lingkungan permukiman serta pengendalian migrasi masuk ke kota;
- Perencanaan lingkungan (*community*), menggunakan mekanisme pelestarian kota lama dan lingkungan permukiman. Dalam hal ini lingkungan permukiman dianggap sebagai unit yang ideal untuk melaksanakan program perencanaan agar efektif, terutama bila strategi perencanaan kota yang menyeluruh telah ada agar dapat digunakan sebagai kerangka landasannya;
- Konservasi dan penggunaan kembali bangunan tua dengan beberapa penyesuaian, serta konservasi kawasan tertentu. Hal ini dilakukan, sehubungan dengan gagasan bahwa bangunan klasik perlu dikonservasikan dalam rangka pelestarian budaya, di samping memang masih dapat dimanfaatkan meski untuk penggunaan yang berbeda. Langkah ini dianggap lebih efisien dibanding membingkarnya, kemudian mendirikan bangunan baru di tempat yang sama.

Dalam bahasan mengenai evolusi perencanaan kota seperti terpapar di atas, jelas terlihat adanya pergeseran pusat perhatian, dari perencanaan fisik semata ke perencanaan yang melibatkan aspek sosial, ekonomi dan politik. Juga terjadi pergeseran dari skala mikro (hanya memperhatikan disain bangunan monumental) ke skala makro yang mencakup nasional dan regional, kemudian kembali lagi ke skala yang lebih kecil (skala lingkungan permukiman: perumahan dan masyarakat).

Teori, Model dan Prinsip Perencanaan Kota

Apabila teori diartikan sebagai "pengetahuan yang terorganisasi secara sistematis dan dapat diterapkan dalam pelbagai keadaan serta meliputi suatu sistem asumsi, prinsip yang diterima dan aturan prosedur yang dirancang untuk menganalisa, memperkirakan atau menjelaskan sifat atau perilaku serangkaian fenomena", maka inti teori perencanaan adalah proses perencanaan itu sendiri.

Dalam teori perencanaan diamati dan dijelaskan seluruh komponen dalam proses perencanaan, meliputi bentuk, tahapan, hubungan dengan konteks perencanaan, serta keluarannya. Adapun proses perencanaan mencakup komposisi yang terurut seperti diagram berikut ini.



Selanjutnya, dalam perencanaan dikenal sejumlah model, yaitu:

- Perencanaan komprehensif yang berawal dari perencanaan fisik. Dalam perencanaan model ini diasumsikan, bahwa perencana mengetahui atau dapat mengenali kebutuhan masyarakat; dan suatu badan perencana pusat memiliki kewenangan serta kebebasan untuk mengembangkan usul-usul perencanaan berdasarkan analisis rasional dan memiliki pula kewenangan untuk melaksanakannya. Perencanaan komprehensif mendapat kritik karena asumsi yang digunakan dianggap tidak sesuai dengan kenyataan.
- Perencanaan sosial yang muncul pada tahun 1960-an. Konsep ini memungkinkan untuk mempertimbangkan keinginan kelompok tertentu dan menggunakan teknik ilmu sosial dalam mengenali keinginan tersebut. Pendekatan perencanaan ini lebih berorientasi pada kebutuhan sosial daripada lingkungan fisik. Kelemahan perencanaan sosial adalah keabsahan pengambilan keputusan berdasarkan konsesi dalam menghadapi berbagai kepentingan masyarakat yang bersifat heterogen.
- Perencanaan berdasarkan nasihat (*advocary planning*), didasarkan pada kesadaran bahwa masyarakat tidak homogen, tetapi terdiri atas beragam kelompok dengan kepentingan dan nilai-nilai yang berbeda. Dalam *advocary planning* ini para perencana memberi nasihat dan menjadi juru bicara bagi golongan miskin serta kelompok lainnya yang tidak memiliki hubungan (akses) ke aparat pemerintahan (pengambil keputusan). Fokus perencanaan model ini adalah pada program yang mengarah pada penanggulangan kemiskinan.
- Perencanaan birokratis, yang menempatkan perencana sebagai pelayan pemerintah dan para pejabatnya. Perencana mempunyai peranan sebagai administrator yang netral. Perencanaan model ini lebih berorientasi pada "peranan" daripada "proses".
- Selain keempat model perencanaan tersebut, dikenal pula suatu pendekatan, yakni yang sering disebut "tanpa perencanaan" (*laissez faire*). Pendekatan ini

didasarkan pada asumsi, bahwa perilaku dan interaksi penduduk pada akhirnya akan memberikan hasil yang optimal secara sosial dengan pengaturan yang seminimal mungkin. Salah satu contoh pendekatan ini adalah model "keputusan bertahap". Model ini menganjurkan agar kebijaksanaan dikembangkan melalui proses "coba-coba" (*trial and error*).

Untuk memilih model yang paling sesuai dari keempat model tersebut, bergantung pada ideologi perencana, pandangan masyarakat dan nilai masyarakat.

Prinsip dasar dalam perencanaan meliputi hal berikut ini:

- a. Pengumpulan dan penggunaan informasi untuk menggambarkan keadaan kota misalnya, fungsi kota yang ditunjukkan oleh hubungan antarelemen primer dalam kota bersangkutan, serta kecenderungan yang dapat diproyeksikan ke masa depan sebagai dasar pengambilan keputusan dan tindakan.
- b. Pengalokasian sumber daya yang tersedia bagi kebutuhan yang beragam
- c. Kesadaran terhadap keterkaitan antara perubahan alamiah, perubahan manusiawi dan perubahan artifisial (sengaja dibuat). Keasadaran demikian seyogyanya melandasi setiap langkah dan pengambilan setiap keputusan dalam proses perencanaan.
- d. Perencanaan merupakan proses yang terus menerus, karena tujuan perencanaan merupakan variabel yang berkembang secara kondisional. Dengan demikian, rencana dan perencanaan merupakan suatu proses yang berkelanjutan, terus menerus.
- e. Rencana membutuhkan umpan balik, yaitu mengaitkan rencana dengan hasil pelaksanaannya (*performance*).
- f. Dalam perencanaan, ketidakpastian (*uncertainty*), resiko (*risks*) dan ketidakjelasan merupakan kondisi yang selalu dihadapi.
- g. Rencana harus bersifat lentur (*flexible*) untuk menampung setiap perubahan yang terjadi.
- h. Perencanaan dihadapkan pula pada keadaan pasang-surut, sehingga harus dapat mengantisipasi kebutuhan pada periode puncak (*peak period*) maupun periode surut (*off-peak period*).
- i. Dalam perencanaan diperlukan pemikiran tentang urutan waktu dan prioritas.
- j. Wilayah cakupan (*scope*), kewenangan dan areal merupakan faktor utama dalam perencanaan.

Kesepuluh prinsip dasar yang dikemukakan di atas merupakan batasan dan cakupan dari pekerjaan perencanaan dalam skala kota maupun skala wilayah lainnya.

Perencanaan Kota di Indonesia

Jika dibandingkan dengan pembahasan perencanaan kota yang mencakup evolusi, teori, model hingga prinsip

perencanaan kota yang menggambarkan keadaan di negara Eropa dan Amerika, maka perbedaan utama dengan perencanaan kota di Indonesia terletak pada konteksnya.

Perkembangan kota di Indonesia bukan diakibatkan industrialisasi, tetapi lebih karena keadaan yang kurang menguntungkan di daerah pedesaan. Kondisi demikian mempengaruhi faktor-faktor dasar kota tersebut, misalnya struktur basis perekonomiannya (dualisme perekonomian kota: ekonomi modern dan ekonomi tradisional yang menyebabkan besarnya sektor informal), yang pada gilirannya berpengaruh pula pada struktur fisik kota. Hal ini kemudian berpengaruh terhadap fokus perencanaan kota.

Hal kedua, adalah keadaan masyarakat, khususnya kondisi struktur dan organisasi masyarakat, tingkat pengetahuan serta ketutuhan dasarnya, dan sebagainya. Hal ini akan berpengaruh terhadap model perencanaan yang dapat dikembangkan di Indonesia.

Hal ketiga, adalah keadaan struktur pemerintahan di Indonesia yang menganut sistem perangkat pemerintah daerah dan perwakilan pemerintah pusat di daerah. Hal ini juga akan berpengaruh terhadap model perencanaan yang dinilai sesuai untuk diterapkan.

Hal keempat, adalah belum mantapnya bidang dan proses perencanaan kota di Indonesia, sehingga mekanisme pendukungnya belum berjalan lancar. Dalam hal ini, yang dimaksudkan adalah format dan mekanisme pengumpulan data masih belum mantap, sehingga sulit memperoleh data "time series", terlebih di daerah.

Hal terakhir, adalah beragamnya jenis kota di Indonesia, terutama menyangkut besaran serta kompleksitas permasalahannya.

Dengan demikian, barangkali model perencanaan yang dapat diterapkan tidak hanya satu model saja, melainkan beberapa model sekaligus. Apalagi bila rencana tersebut diharapkan efektif, maka perlu dikaitkan dengan segi pelaksanaannya. Tentunya akan berbeda, antara suatu kota yang telah memiliki status administratif (otonomi) dengan kota yang belum berstatus otonomi tertentu.

Sebagai kesimpulan dapat disebutkan, bahwa faktor yang perlu dipertimbangkan dalam pemilihan model atau penentuan pola perencanaan kota di Indonesia seyogyanya mencakup hal berikut ini:

- a. Jumlah dan laju pertumbuhan kota yang akan menentukan kompleksitas permasalahan serta fokus perencanaan.
- b. Struktur dan basis perekonomian yang akan menentukan fokus perencanaan serta aspek yang perlu mendapat perhatian.
- c. Keadaan perkembangan sosial dan struktur organisasi masyarakat yang akan menentukan model perencanaan yang sesuai.
- d. Status administratif kota yang akan menentukan pola, model perencanaan, serta strategi pelaksanaannya.