

PENGEMBANGAN KOTA BARU DI INDONESIA

Oleh Mochtar Karyoedi*

Masalah utama dalam pembangunan tata ruang di Indonesia adalah lokasi geografis pulau-pulau yang tersebar. Keadaan tersebut diperburuk dengan persoalan distribusi penduduk yang tidak merata, ketimpangan pendapatan antara wilayah dan ketidakmerataan struktur ekonomi di antara pulau-pulau tersebut. Hal ini juga menyangkut perbedaan karakter kawasan desa dan kota. Penduduk kota tumbuh dengan cepat, dalam Repelita IV (1984-1988) diperkirakan penduduk kota berjumlah 50 juta orang (sekitar 28% total penduduk).

Pertumbuhan kota yang cepat terutama disebabkan oleh pesatnya pertumbuhan aktivitas pembangunan sektor industri dan jasa, yang dapat menarik penduduk desa ke kota. Apa pun usaha pemerintah Indonesia, fakta menunjukkan masih besarnya jumlah migrasi dari desa mencari peluang yang lebih baik untuk hidup di kota. Ketersediaan fasilitas dan jasa di kota-kota juga lebih baik dan kenyamanan yang lebih dibanding dengan lingkungan kawasan desa.

Para migran dari desa menyerbu kawasan hunian, apakah mereka bertempat tinggal bersama-sama dengan sanak famili mereka, di rumah sewa (atau kos) atau membangun rumah baru, dengan atau tanpa ijin formal dari pemerintah kota.

Kebanyakan kota-kota besar utama berpenduduk lebih dari 1 juta orang, berlokasi di pulau Jawa (Jakarta, Bandung, Semarang dan Surabaya) dan hanya satu kota di luar Jawa (Medan di pulau Sumatera). Di setiap propinsi terdapat kota-kota dengan penduduk 200.000 - 500.000 jiwa, yang berfungsi sebagai ibukota propinsi. Kemudian sejumlah besar kota-kota lebih kecil dengan penduduk kurang dari 50.000 orang (di luar Jawa bahkan kurang dari 10.000 orang), sementara kota-kota menengah berjumlah lebih sedikit. Dalam kaitannya dengan keseimbangan sistem kota, nampak adanya kekurangan kota menengah di propinsi-propinsi.

Perkembangan kota-kota besar Indonesia kebanyakan berasal dari permukiman pedesaan yang tumbuh meluas. Selama masa penjajahan belanda, banyak kota dibangun dengan tujuan tertentu. Pengembangan kota ditujukan untuk memperkuat administrasi penjajah, sebagai pusat eksploitasi sumber-sumber atau dikembangkan sebagai pusat perdagangan untuk pasaran dunia timur-barat, ketimbang memperhatikan situasi lokal. Hingga 1970 tidak ada usaha yang berarti dalam pengembangan kota untuk mengubah struktur internal kota warisan penjajah.

Pada era Pelita, pemerintah Indonesia mulai lebih menekankan program-program pembangunan kota, seperti Program Perbaikan Kampung (KIP), program perbaikan dan penyediaan perumahan dan program pengembangan prasarana. Program-program tersebut nampaknya hanya mampu mencakup struktur internal kota, tetapi tidak terlihat dampak dalam kaitan dengan struktur eksternal.

*Ketua Jurusan Teknik Planologi FTSP-ITB

Kerangka Administratif dan Kelembagaan Pembangunan Kota

Menurut Undang-undang Pemerintahan Daerah tahun 1974, terdapat 3 tipe kerangka hubungan struktur pemerintah pusat dan daerah menurut wewenang dan tanggung jawabnya.

Pertama, konsep dekonsentrasi dimana aktivitas perencanaan, pelaksanaan dan tanggung jawab finansial menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Kedua, konsep desentralisasi dimana pemerintah daerah punya kewenangan untuk merencanakan, melaksanakan dan membiayai aktivitas yang menjadi tanggung jawab mereka.

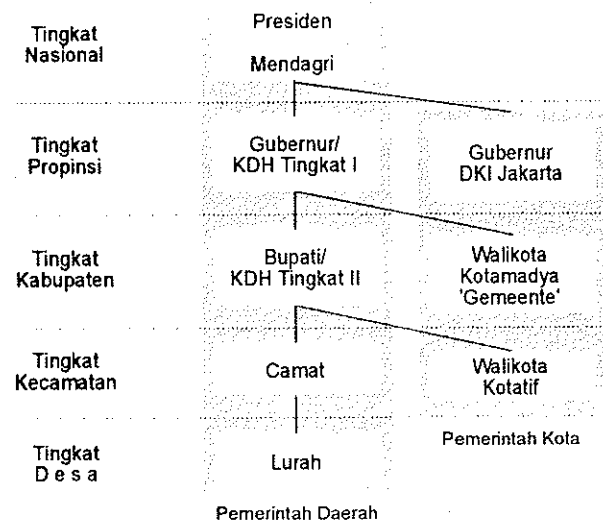
Ketiga, konsep *medebewind* (pembantuan) di mana pemerintah lokal berpartisipasi dalam melaksanakan aktivitas pembangunan tertentu yang diputuskan oleh pemerintah pusat dan dibiayai oleh pemerintah pusat.

Selaras dengan kerangka kewenangan yang disebutkan di atas, pemerintah daerah dibagi dalam empat jenjang administrasi pemerintah daerah. Jenjang pertama adalah propinsi, yang mempunyai kewenangan desentralisasi dan disebut Daerah Tingkat I (jenjang pertama wilayah administrasi). Propinsi dibagi dalam beberapa kabupaten yang mempunyai kewenangan desentralisasi dan disebut Daerah Tingkat II (jenjang kedua wilayah administrasi). Kabupaten dibagi dalam beberapa kecamatan yang tidak punya kewenangan desentralisasi. Dan kecamatan dibagi dalam beberapa kelurahan/desa yang punya otonomi khusus untuk urusan desa. Jenjang-jenjang tersebut berkaitan dengan urusan administrasi wilayah dan pengembangan wilayah. Daerah tertentu yang dianggap mengkota dan memenuhi syarat untuk memperoleh otonomi dalam urusannya, maka daerah bersangkutan dapat diberi status kotamadya atau pemerintahan kotapraja. Sistem tersebut terlihat dalam Diagram berikut.

Sebagaimana ditunjukkan dalam diagram, kabupaten yang mengurus administrasi wilayah, memiliki jenjang yang sama seperti kotamadya yang mengurus administrasi kota.

Kantor pusat administrasi atau ibukota kabupaten berlokasi di pusat dan kota terbesar da-

Diagram Struktur Administrasi Pemerintahan Daerah dan Kota



lam kawasan kabupaten. Namun 'masalah' muncul ketika kota memiliki status otonomi kotamadya. Ada kecenderungan pemerintah kabupaten bermaksud memidai ibukota keluar batas kotamadya ke tempat yang dinilai tepat. Ini dapat mendorong aktivitas baru yang akan membangkitkan pembangunan kota baru, kemungkinan adalah kota kecil yang mandiri.

Sifat Pengembangan dan Perencanaan Kota di Indonesia

Kerangka dasar pembangunan dan perencanaan kota Indonesia ditentukan dalam Ordonansi Perencanaan Kota 1948 (*Stadsvormingsordonantie, 1948*) dan Peraturan Perencanaan Kota (*Stadsvormingsverordening, 1949*).

Dari kedua ordonansi dan peraturan tersebut ditentukan proses perencanaan dan prasarana pembangunan kota yang terdiri atas pedoman, kontrol dan pengarah pembangunan serta pertumbuhan kota. Isi dan prosedur Ordonansi Perencanaan Kota telah diterjemahkan dan diinterpretasikan serta direvisi menurut ketentuan-ketentuan administrasi 1971, diprakarsai oleh Kementrian Pekerjaan Umum, untuk diusulkan sebagai Undang-undang Pembangunan dan Perencanaan Kota. Namun karena kelemahan po-

litis dan administrasi, maka Undang-undang tersebut belum dapat dibuat sampai saat ini.

Dengan tidak adanya dasar hukum yang resmi, hal-hal yang berkaitan dengan perencanaan dan pembangunan kota ditangani dua departemen, yaitu PU dan Dalam Negeri. Keputusan bersama dari dua kementerian ini pada 1985 merupakan kebijaksanaan paling penting dalam koordinasi integrasi pembangunan dan perencanaan kota, menyangkut kewajiban dan tanggungjawab pembangunan dan perencanaan kota. Departemen Dalam Negeri berkonsentrasi pada persoalan administrasi pembangunan dan perencanaan kota, sementara Departemen PU lebih menekankan pada persoalan-persoalan teknis.

Prosedur perencanaan kota meliputi empat jenjang pokok perencanaan:

1. Rencana Umum Tata Ruang Perkotaan (RUTRP) yang meliputi kebijaksanaan umum strategi pembangunan dalam kawasan perkotaan, seperti pusat kota dan sekitarnya serta kawasan yang secara fungsional dipengaruhi. Wilayah perencanaan dapat lebih dari satu batas administrasi kota, tergantung hubungan fungsional dan delineasi kawasan kota.
2. Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) yang meliputi pembentukan usulan pembangunan menyeluruh untuk dilaksanakan dalam program jangka panjang. Kawasan perencanaan harus meliputi kawasan terbangun dan lahan kosong dalam batas administrasi formal.
3. Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK), berkaitan dengan pembentukan rencana zoning sebagian atau seluruh bagian kota yang berkenaan dengan kawasan fungsional.
4. Rencana Teknis Ruang Kota (RTRK) yang mengatur kegiatan tata letak bangunan, prasarana dan kawasan spesifik. Kawasan perencanaan adalah bagian kawasan yang didefinisikan dalam RDTRK, Rencana Tapak dari aktivitas dengan fungsi khusus atau kawasan kegiatan tertentu.

Masalah-masalah Pertumbuhan Kota

Menurut data sensus 1961 dan 1971, Indonesia memiliki tingkat pertumbuhan penduduk 2,3% pertahun, sementara dalam kurun waktu 1971-1980 tingkat pertumbuhan naik sampai 2,32% per tahun. Pada 1971, 17% penduduk bertempat tinggal di kawasan kota dan angka-

angka tersebut naik cukup berarti, yaitu 19% pada 1976, 22% pada 1980 dan pada 1986 penduduk kota naik sampai 28%. Tingkat pertumbuhan penduduk kota, tiga kali lebih tinggi dibanding tingkat pertumbuhan nasional, sekitar 4-6% per tahun. Penelitian oleh Direktorat Tata Kota dan Tata Ruang, Departemen PU menggambarkan peningkatan penduduk kota sebagai berikut (lihat Tabel).

Tabel
Jumlah Penduduk Desa dan Kota

	1971	1980	1983	1988	1990*	2000*
Penduduk Kota	20,71	32,8	37,9	48,4	48,8	71,6
Penduduk Desa	98,5	113,9	120,2	127,2	130,1	141,7
Jumlah	119,2	158,1	147,7	175,6	178,7	213,6

* Perkiraan

Pada kurun waktu 1983-2000 diperkirakan, bahwa penduduk kota akan meningkat sekitar 23.200.000 penduduk. Distribusi penduduk kota diperkirakan terbanyak diserap oleh daerah Metropolitan Jakarta (sekitar 20%), sementara 60% akan diserap oleh kota besar (seperti Bandung, Surabaya, Medan dan Semarang) dan sisanya akan mengisi kota-kota menengah.

Pertanyaan yang muncul adalah, bagaimana dan di mana kenaikan penduduk kota akan ditampung?

Kebijaksanaan Pengurangan Tekanan Penduduk dan Pembangunan Kota

Sejalan dengan cepatnya pertumbuhan penduduk kota, maka konsekuensinya dibutuhkan perumahan dalam jumlah besar.

Kebijaksanaan pemerintah Indonesia dalam hal ini cukup jelas, yakni ditujukan agar masalah perumahan dikurangi. Pada Repelita I (1969-1973), studi-studi percobaan banyak dilakukan dalam usaha penyediaan perumahan murah untuk kelompok miskin kota. Pada Repelita II (1974-1978) dan Repelita III (1979-1983), pelaksanaan program-program perumahan dan bantuan-bantuan untuk rumah-rumah kelompok

miskin dan menengah tidak berhasil dilakukan. Perumnas adalah lembaga paling penting dan berperan kunci dalam penyediaan rumah-rumah dan pelopor pembangunan perumahan skala besar. Developer swasta juga didorong berpartisipasi dalam membangun perumahan dengan skala besar untuk kelompok berpendapatan menengah dan rendah dengan fasilitas bank pemerintah (BTN). Pada Repelita IV (1984-1988), partisipasi swasta dalam pembangunan perumahan ditingkatkan dan telah ada pendekatan sistematis bagi pembangunan kota baru.

Masalah kelebihan penduduk di Jawa didekati dengan program transmigrasi. Program ini telah dilaksanakan dalam waktu lama namun dikritik karena hampir tak mungkin mengurangi tekanan penduduk Jawa. Namun demikian transmigrasi tetap sangat penting untuk membuka lahan kosong di luar Jawa.

Proyek transmigrasi sedikit berhubungan dengan masalah kota, tetapi beberapa permukiman transmigrasi mungkin akan berperan penting sebagai kutub pertumbuhan baru yang perlu dipertimbangkan dalam konteks wilayah.

Beberapa Pengalaman dalam Pembangunan Kota Baru

Pengalaman Indonesia dalam hal kota baru dimulai pada 1948 ketika Kebayoran Baru dibangun sebagai pemukiman baru memenuhi kebutuhan perumahan di Jakarta. Kebayoran Baru dirancang untuk menjadi kota satelit Jakarta yang direncanakan untuk menampung sekitar 6000 tempat tinggal hunian. Pelaksanaan pembangunan Kebayoran diprakarsai oleh pemerintah pusat, setelah dilaksanakan dua tahun, kemudian dialihkan ke Departemen PU. Kebayoran Baru saat ini bertumbuh dan berubah dengan sangat cepat, sementara pengawasan pembangunan lemah, sehingga ide satelit tinggal konsep saja, sebab kenyataannya Kebayoran Baru menjadi bagian kota Metropolitan Jakarta.

Pelajaran bagus dari kasus ini adalah:

1. Perkampungan kumuh masih tetap berbaur dengan kawasan pemukiman formal.
2. Pertumbuhan Kebayoran Baru lebih tinggi dari yang diperkirakan, khususnya sistem pra-

sarana tidak dapat menampung pertumbuhan yang terjadi, sehingga muncul masalah besar (kemacetan lalu lintas, misalnya).

3. Beberapa pembangunan perumahan skala besar di pinggiran Kebayoran Baru tidak sejalan dengan ide semula. Kebayoran Baru mampu dijadikan kutub pertumbuhan baru (apakah sebagai pusat perdagangan atau pusat perkantoran), tetapi Kebayoran Baru akhirnya menjadi pembangkit tumbuhnya permukiman (perkampungan) dibanding kota satelit.

Kebutuhan akan ibukota provinsi yang lebih baik adalah satu alasan kenapa Palangkaraya (Kalimantan Tengah) pada 1955 dan Pakanbaru (Riau) pada 1963 dan juga Banjarbaru (Kalimantan Selatan) pada 1965, dibangun sebagai kota-kota baru. Palangkaraya dan Pakanbaru memiliki fungsi ekonomi yang didukung oleh daerah belakangnya. Daerah belakang Pakanbaru terutama memproduksi minyak, sementara Palangkaraya memiliki basis ekonomi kehutanan. Pakanbaru ternyata tumbuh lebih cepat dibanding Palangkaraya, karena basis ekonomi yang lebih baik.

Sementara Banjarbaru hanya berfungsi tunggal sebagai pusat administrasi. Pembangunan pada kota-kota tersebut tak secepat yang diharapkan/diperkirakan sehubungan dengan masalah anggaran.

Beberapa kabupaten memutuskan memindah lokasi pusat administrasi dari kotamadya ke lokasi lain diluar kotamadya. Dipilihnya lokasi baru ibukota kabupaten menunjukkan hal berikut:

1. Dirancang sebagai kota baru mandiri (seperti Cibinong, Tigakarsa);
2. Perluasan kota yang ada (seperti Soreang, Slawi);
3. Dibangun sebagai kota Satelit (Bale Endah, Sumber).

Pembangunan kota-kota baru dalam kasus ini tidak berlangsung mulus disebabkan:

1. Pemilihan tapak lokasi baru kelihatan lebih didasarkan pertimbangan politis daripada pertimbangan rasional;
2. Kemampuan teknis pemerintah kabupaten sangat lemah, sementara tidak ada ketentuan-ketentuan kelembagaan yang jelas dalam pembangunan kota baru;
3. Partisipasi sektor swasta harus ditingkatkan;
4. Kekurangan anggaran pembangunan kota.

Kawasan industri skala besar yang baru selalu membutuhkan kawasan pelengkap yang dapat menampung efek pengelompokan, seperti kawasan tempat tinggal untuk pekerja, fasilitas pelayanan, perkantoran dan sebagainya. Kota Cilegon di Jawa Barat, Lhoksumawe di Aceh dan Bontang, adalah kota baru yang dibentuk dalam kaitan dengan pembangunan industri. Tipe kota baru ini tumbuh secara alami sesuai dengan aktivitas produksi industri-industrinya. Jadi, basis ekonomi kota baru bukan lagi didasarkan pada suatu permasalahan, misalnya integrasi dengan pendudukan lokal.

Kebanyakan tipe tersebut dirancang untuk menjadi daerah kantong (enclaves), terdapat perbedaan cara hidup antara penduduk lokal dan penduduk kota baru.

Kota-kota besar dengan pesonanya selalu menarik penduduk pedesaan yang menyebabkan banyak masalah urbanisasi. Kebijakan yang jelas dalam Repelita IV mengenai hal ini:

"... Akan melanjutkan usaha-usaha merealisasi dan membangun kutub pertumbuhan baru lebih kedepan, khususnya untuk mencapai pemerataan dan pembangunan yang seimbang. Dalam hubungan ini, fungsi kota-kota menengah dan kecil akan dikembangkan setahap demi setahap. Tujuan pembangunan kota-kota menengah dan kecil adalah untuk menampung dan meminimalkan arus urbanisasi di kota besar...."

Metropolitan Jakarta dihadapkan pada masalah urbanisasi yang paling sulit untuk dipecahkan. Satu hal yang dimaksudkan untuk mengurangi masalah penduduk di Jakarta adalah dibentuknya konsep JABOTABEK (Jakarta-Bogor-Tangerang-Bekasi). Ide pokok konsep ini, adalah membentuk usaha koordinasi antara Jakarta kabupaten Bogor, Tangerang dan Bekasi untuk bersama-sama mengontrol dan mengarahkan urbanisasi ke Jakarta.

Depok dibangun sebagai kota asrama untuk menampung 200.000 penduduk pada tahun 2000. Bekasi dan Serpong adalah kota baru yang dibangun dengan tujuan menampung limpahan dari Jakarta. Ide yang sama juga diputuskan untuk kota baru Driyorejo dalam hubungan dengan masalah urbanisasi dari Surabaya.

Pengalaman Indonesia masih relatif baru dalam pembangunan Kota Baru, namun berbagai usaha terus dikembangkan. Kritik-kritik yang berhubungan dengan pelaksanaan pembangunan kota baru dapat ditekankan sebagai berikut:

1. Tujuan sampingan pembangunan kota baru di Indonesia nampak difokuskan pada pengurangan tekanan kebutuhan perumahan di daerah kota. Untuk membangun kota baru dibutuhkan pengaturan secara komprehensif faktor-faktor yang terkait. Kota Baru harus dipandang sebagai bagian dari kebijaksanaan pembangunan wilayah, distribusi penduduk dan kesempatan kerja. Dalam kasus pembangunan kota baru di sekitar Jakarta dan Surabaya, pertimbangan-pertimbangan dalam konteks wilayah sudah diperhatikan, namun distribusi penduduk di Jakarta dan Surabaya sulit diperhitungkan, sebab kebijaksanaan dan arus migrasi berubah dengan cepat. Struktur pekerjaan juga menjadi persoalan yang sulit ditetapkan, sehingga nampak kota baru yang dirancang tergantung pada basis ekonomi Jakarta dan Surabaya.

Pusat administratif baru (ibukota) kabupaten dapat menjadi contoh bagus untuk pertimbangan struktur pekerjaan di kota baru, tetapi pertimbangan lokasi dalam konteks wilayah tetap lemah. Dengan demikian, sebelum pelaksanaan pembangunan kota baru, diperlukan formulasi kebijaksanaan lebih luas dalam konteks nasional dan regional dalam hubungannya dengan strategi pengembangan perumahan untuk mempertimbangkan distribusi penduduk dan pendapatan.

Pembangunan perumahan yang mempertimbangkan distribusi penduduk dan pekerjaan, perlu dibentuk sebelum beberapa pembangunan kota baru akan dilaksanakan.

2. Analisis lokasi dan tapak mengenai kesesuaian kota baru sangat penting dalam proses perencanaan pembangunan kota baru. Kasus ibukota kabupaten (sebagai kota baru) menunjukkan kelemahan pemilihan lokasi dan tapak. Umumnya lokasi ditentukan tanpa analisis lokasi dan tapak yang mendalam. Hal tersebut lebih merupakan keputusan politis-administratif daripada pembenaran dari segi teknis, fungsional dan rasional.

3. Pengadaan lahan untuk pembangunan kota baru adalah isu kunci dalam proses peren-

canaan dan pembangunan. Pengaturan tanah di Indonesia telah diatur dalam UUPA (1960) dan beberapa peraturan pemerintah serta keputusan menteri (Menteri Dalam Negeri). Prosedur yang telah jelas dirumuskan, tetapi dalam pelaksanaannya selalu tertunda karena sulitnya kesepakatan antara pemilik sehubungan dengan harga ganti rugi dan pemindahan tempat tinggal. Masalah pengaturan lahan muncul dan terjadi di kawasan terbangun, kebanyakan di permukiman desa. Untuk menanggulangi masalah-masalah tersebut, perlu dikembangkan integrasi kota baru dengan penduduk lokal. Ide konsolidasi lahan tepat diterapkan dalam kasus seperti ini.

4. Ide kota baru mandiri nampaknya sulit dilaksanakan (khususnya di daerah Jakarta dan Surabaya).

Perlu dicatat, bahwa kebanyakan penduduk kota baru yang sudah mapan/kawasan perumahan baru yang direncanakan, adalah mereka yang punya pekerjaan bagus di Jakarta atau Surabaya dan juga kemungkinan bahwa rumah tersebut bukan yang pertama. Untuk menjadi kota mandiri, peluang kerja

harus diciptakan sejak awal di dalam kota baru. Dalam kasus ini sektor informal yang memberikan pendapatan bagi masyarakat berpendapatan rendah, harus dipertimbangkan sebagai bagian terintegrasi dari peluang kerja di kota baru.

Daftar Pustaka

- Djoko Sujarto, "A Preliminary Observation on the Development of Indonesia New Towns" Diskusi Pembangunan Kota Baru ITB - DUT, Bandung, Mei 1988.*
- Djoko Sujarto dan Benedictus Kombaitan, "Konsepsi Pedoman Perencanaan dan Perancangan Kota Baru di Indonesia", Seminar Strategi Perumahan Perkotaan, Bandung 1989*
- Siswono Yudohusodo, "Pembangunan Kota Baru dan Kota Satelit", Seminar Nasional Kota Baru dan Kota Satelit, Bandung, 1988*
- Hendropranoto Suselo, "Pengembangan Permukiman Kota Baru di Indonesia", Seminar Nasional Kota Baru dan Kota Satelit, Semarang, 1988*