

ARAHAN KEBIJAKSANAAN TATA RUANG NASIONAL DALAM MENGHADAPI FENOMENA WILAYAH MEGA URBAN DI INDONESIA

Oleh Budhy Tjahjati S. *

Pendahuluan

Urbanisasi

Dalam empat dasawarsa (1950-1990), proses urbanisasi di negara berkembang berlangsung pesat. Diperkirakan, proses ini akan tetap berlanjut sampai beberapa dasa warsa mendatang. Pada 1950, 38,92% dari total penduduk perkotaan dunia bertempat tinggal di negara sedang berkembang. Selanjutnya, pada 1975, untuk pertama kali dalam sejarah, mayoritas penduduk perkotaan di dunia (51,07%) terkonsentrasi di negara sedang berkembang (United Nations, 1991: 118-119).

Pada 1990, hampir dua-pertiga penduduk perkotaan di dunia bermukim di negara tersebut. Berdasarkan proyeksi United Nations, pada tahun 2025 diperkirakan lebih dari dua-pertiga penduduk perkotaan di dunia (70.41%) bermukim di negara-negara sedang berkembang (United Nations, 1991: 118-119).

Meningkatnya pertumbuhan penduduk perkotaan di negara berkembang, disertai peningkatan tingkat urbanisasi (*the level of urbanization*). Pada 1950, hanya 17% penduduk di negara berkembang bermukim di perkotaan, sedang pada 1970 menjadi 24.7%. Pada 1990 tingkat urbanisasi di negara-negara ini mencapai 37% dengan jumlah penduduk perkotaan sekitar 1,5 milyar jiwa. Diperkirakan, dalam kurun 1990-2025, jumlah penduduk perkotaan di negara berkembang bertambah 3 kali lipat (289%). Artinya, pada 2025 sekitar 61% (4,4 milyar jiwa) penduduk di negara berkembang bermukim di perkotaan (United Nations, 1991: 106-107).

Indonesia sebagai negara berkembang, memiliki pola laju pertumbuhan kota dan tingkat urbanisasi mirip dengan negara berkembang lain. Penduduk perkotaan di Indonesia telah bertambah hampir 16 kali lipat selama 70 tahun, yaitu dari 2,88 juta jiwa (1920) menjadi 4,03 juta jiwa (1930). Pada 1961 peningkatannya mencapai 3 kali lipat lebih menjadi 14,36 juta. Selanjutnya, berturut-turut meningkat jadi 20,38 juta (1971), 30,56 juta (1981), dan 46,48 juta pada 1990 (Ditjen Departemen PU, 1987).

Selama kurun 1971-1990, tingkat pertumbuhan penduduk perkotaan setiap tahun meningkat hampir 2 kali lipat dari tingkat pertumbuhan penduduk Indonesia. Tingkat pertumbuhan penduduk perkotaan dalam kurun 1971-1990 adalah 4,43%/tahun, sementara tingkat pertumbuhan penduduk Indonesia adalah 2,15%.

Pertumbuhan penduduk perkotaan di Indonesia yang tinggi mengakibatkan pertambahan jumlah kota metropolitan (kota berpenduduk 1 juta jiwa atau lebih). Pada 1950 hanya ada satu metropolitan, yaitu Jakarta. Dalam 20 tahun kemudian (1950-1970), bertambah dua metropolitan, yaitu Bandung dan Surabaya. Pada 1990 kota metropolitan menjadi 8, yaitu Jakarta, Bandung, Surabaya, Medan, Semarang, Palembang, Bogor dan Ujung Pandang.

Peningkatan jumlah penduduk perkotaan ini juga disertai pertambahan tingkat urbanisasi. Sensus penduduk 1920 menunjukkan, bahwa hanya 5,8% penduduk Indonesia tinggal di perkotaan, lalu meningkat menjadi 17.03% pada 1980, dan menjadi 25.94% pada 1990. Diperkirakan, tingkat urbanisasi di Indonesia akan meningkat menjadi 59,5% pada 2025.

*Kepala Biro P4R Bappenas

Peningkatan jumlah penduduk perkotaan dan tingkat urbanisasi yang pesat di negara berkembang, termasuk Indonesia, merupakan tantangan para pengambil kebijaksanaan pembangunan perkotaan. Salah satu hal terpenting, adalah kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana kota yang cukup besar seperti perumahan, transportasi, air bersih, sanitasi, drainase, sewerage, listrik dan pelayanan sosial lainnya. Kebutuhan tersebut tentunya lebih besar lagi pada masa mendatang, mengingat saat ini saja ketersediaannya belum mencukupi kebutuhan (*it always lagged behind demand*). Contohnya, kinerja pembangunan perumahan pada akhir PJPT I hanya memenuhi 41% kebutuhan perumahan, pelayanan air bersih perkotaan hanya melayani sekitar 65% dari seluruh kebutuhan, persampahan hanya mengangkut 55% dari sampah yang ada.

Sebaran Kota-kota (City Size Distribution)

Perhatian para perencana kota terhadap urbanisasi biasanya lebih mengarah pada perbedaan dalam pertumbuhan dan tingkat urbanisasi. Namun masalah urbanisasi tidak hanya sekedar menyangkut pertumbuhan penduduk perkotaan dan tingkat urbanisasi, melainkan menyangkut pula reorganisasi sistem kota-kota (*the reorganization of the urban system*). Pertumbuhan kota akibat urbanisasi akan membentuk hubungan hirarkhi yang biasanya diejawantahkan dalam bentuk sebaran kota-kota (*city-size distributions*) [Carol A. Smith, 1990: 20-21].

Sebaran kota-kota di Indonesia pada periode 1971-1990 mengarah ke sistem kota-kota yang terintegrasi dan tersebar (*integrated and more dispersed and approaching a well developed system of central places*). Meski dilihat dari hubungan antara besaran dan peringkat kota secara nasional menunjukkan sistem kota-kota yang terintegrasi dan tersebar, tetapi bila dilihat sebarannya di tiap wilayah kepulauan, tampak bahwa pembangunan kota-kota secara merata telah terjadi di Jawa, Sumatera dan sebagian Kalimantan. Sistem kota-kota di Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku dan Irian belum terintegrasi serta masih didominasi satu-dua kota menengah (kota berpenduduk 100-500 ribu jiwa).

Selain itu, kota menengah di kepulauan tersebut memiliki wilayah pelayanan yang luas dibandingkan wilayah pelayanan kota menengah di Jawa dan Sumatera. Kondisi ini menyebabkan tingkat pelayanan kota-kota itu kurang efisien

dan efektif, sehingga usaha menciptakan sistem kota-kota di kepulauan itu diperlukan guna lebih pemeratakan pembangunan nasional.

Kota Primat (Urban Primacy)

Beberapa negara sedang berkembang dalam beberapa tahun lalu telah menerapkan kebijaksanaan untuk menurunkan tingkat perkembangan dan pertumbuhan kota-kota primat. Kebijaksanaan ini beranggapan, bahwa pertumbuhan dan perkembangan kota primat sudah terlalu besar, sehingga perlu dikendalikan.

Justifikasi dalam menerapkan kebijaksanaan desentralisasi (*decentralization policies*) di negara sedang berkembang tersebut adalah:

- keperluan untuk mengurangi masalah yang berhubungan dengan aspek manajemen perkotaan serta tingginya biaya ekonomi dan sosial akibat kemacetan lalu lintas, kerusakan lingkungan dan kesulitan penyediaan fasilitas pelayanan perkotaan di kota primat;
- keperluan untuk mengurangi kesenjangan pendapatan wilayah (*regional disparities*);
- menyebarkan investasi diluar kota-kota besar akan dapat memanfaatkan potensi wilayah, sehingga diharapkan dapat memacu pertumbuhan ekonomi secara nasional.

Oleh karena itu, kebijaksanaan desentralisasi perkotaan ditujukan untuk mencapai pemerataan dan efisiensi ekonomi (*equitable and economically efficient*) secara nasional. Mekanisme untuk keperluan ini beragam dari satu negara ke negara lain, mulai dari pembatasan izin mendirikan industri di kota primat, memberi subsidi untuk investor yang menanamkan modal di luar kota primat, relokasi perusahaan milik negara keluar wilayah metropolitan dan sebagainya.

Pertumbuhan dan Perkembangan Kota Jakarta dan Botabek

Penduduk

Data peringkat kota terbesar di dunia (United Nations) menunjukkan, bahwa posisi Jakarta meningkat pesat selama empat dasa warsa lalu (1971-1990). Pada tahun 1950, Jakarta berperingkat ke-33, lalu naik peringkat ke-24 pada 1970. Pada 1990, Jakarta menjadi kota ke-14 terbesar di dunia. Pada tahun 2000, Jakarta diproyeksikan menjadi kota ke-10 terbesar di

dunia, dengan jumlah penduduk sekitar 13.7 juta jiwa (United Nations, 1991: 184-186). Dari gambaran ini dapat dikatakan, bahwa pertumbuhan dan perkembangan kota Jakarta telah meningkat cepat, meninggalkan beberapa kota terbesar lain di dunia.

Pertumbuhan dan perkembangan Jakarta dapat dilihat dari jumlah penduduk yang meningkat berturut-turut 1,6 juta jiwa (1950), 2,7 juta jiwa (1960), 5,6 juta jiwa (1975), 8,2 juta jiwa (1990). Kepadatan penduduk Jakarta pada 1990 sebesar 12.642 jiwa/km².

Dengan penduduk berjumlah 8,2 juta jiwa, Jakarta menyumbang 17,99 % dari jumlah penduduk perkotaan di Indonesia, lebih tinggi dari kontribusi New York (8,7 %), Los Angeles (6,4%), dan Paris (8,7 %), tetapi lebih rendah bila dibanding kontribusi kota serius primacy seperti Bangkok (56,8%), Banglades (35%), Metro Manila (35,7%), Seoul (35,7%), Mexico (31,4%) dan Buenos Aires (41,3%).

Selain itu, pertumbuhan urbanisasi di Jakarta telah melampaui batas wilayah administrasi (Botabek). Selama 1980-1990, tingkat pertumbuhan penduduk wilayah Jabotabek sebesar 3.7%/tahun, melebihi tingkat pertumbuhan penduduk Jawa Barat (2.57%) dan nasional (1.97%). Dengan asumsi laju pertumbuhan penduduk tetap seperti sebelumnya, diperkirakan pada 2005 Jabotabek berpenduduk 26 juta jiwa, meliputi penduduk DKI 13 juta jiwa dan selebihnya menempati wilayah Botabek. Dengan demikian, kontribusi penduduk wilayah Botabek terhadap penduduk Jawa Barat meningkat dari 25.1% (1990) menjadi 27.2% (2005).

Di samping sebagai tempat pelimpahan penduduk (*receiving migrants*) dari DKI Jakarta, wilayah Botabek telah dipilih sebagai tempat tujuan untuk bermigrasi, mengingat harga tanah di wilayah ini jauh lebih murah dibanding tanah di wilayah DKI Jakarta. Hal ini terlihat dari penurunan jumlah penduduk dari 4% selama kurun 1971-1980 menjadi 2.4% selama kurun 1980-1990. Sementara itu, tingkat pertumbuhan penduduk perkotaan wilayah Botabek dalam kurun 1980-1990 sebesar 14.10%.

Ekonomi

Kontribusi PDRB (tidak termasuk minyak dan gas) DKI Jakarta terhadap PDRB nasional sejak kurun 1985-1989 menurun dari 11,4% menjadi 11,6%. Bila migas termasuk, maka kon-

tribusi PDRB DKI Jakarta sedikit lebih rendah dari angka-angka tersebut. Penurunan kontribusi PDRB Jakarta terhadap PDRB nasional disebabkan peningkatan pertumbuhan sektor non-migas yang pesat di wilayah lain diluar DKI Jakarta, sebagai respons nyata dari promosi peningkatan pertumbuhan ekspor non-migas.

Struktur ekonomi DKI Jakarta selama periode 1985-1989 tidak banyak berubah. Kontribusi sektor industri pengolahan, jasa pelayanan keuangan (*financial services*), dan perhubungan meningkat pesat, sementara kontribusi sektor jasa dan perdagangan cenderung menurun (lihat tabel).

Struktur ekonomi wilayah Botabek (Bogor, Tangerang dan Bekasi) hampir mirip dengan struktur ekonomi wilayah DKI Jakarta, kecuali sektor pertanian. Industri pengolahan dan perdagangan masih berperan besar di kedua wilayah tersebut. Sementara itu, sektor pertanian masih berperan penting di wilayah Botabek, meskipun cenderung menurun selama periode 1983-1989 (lihat tabel). Kemiripan struktur perekonomian di wilayah DKI Jakarta dan Botabek, antara lain disebabkan hampir semua investasi di Jawa Barat berlokasi di wilayah Botabek (sekitar 50% dari investasi asing dan domestik). Hal ini menunjukkan realisasi Kepres No. 53/1989 yang membolehkan sektor swasta memiliki dan mengelola kawasan industri di wilayah Botabek, sementara terdapat beberapa pembatasan jenis industri tertentu berlokasi di wilayah DKI Jakarta. Kenyataan ini menyebabkan pelimpahan pembangunan industri (*the spillover of industries*) dari Jakarta ke wilayah Botabek.

Sejak kurun 1975-1989, DKI Jakarta mempunyai PDRB per kapita jauh melebihi PDRB per kapita propinsi lain maupun nasional. Pada 1989, PDRB per kapita DKI Jakarta hampir dua kali lipat PDRB nasional. Tanpa migas, PDRB per kapita DKI mencapai hampir tiga kali lipat PDRB per kapita nasional. Sementara PDRB per kapita di Botabek lebih rendah dari PDRB per kapita nasional selama 1985-1989. Hal ini menunjukkan dominasi DKI Jakarta di wilayah Jabotabek.

Ditinjau dari kontribusi nilai ekspor (*the share of export value*), DKI Jakarta memberikan kontribusi 20% dari nilai ekspor nasional (termasuk migas), atau 30% dari nilai ekspor nasional (tanpa migas). Diperkirakan kontribusi nilai ekspor DKI Jakarta terhadap nilai ekspor nasional cenderung meningkat sejak 1986.

Sementara ditinjau dari impor, Jakarta berperan penting sebagai pintu masuk barang impor (*import goods*). Pada 1989, kontribusi nilai impor DKI Jakarta sebesar 50% dari nilai impor nasional. Sebagai catatan, nilai impor Jakarta selalu melebihi nilai ekspor Jakarta. Jenis komoditi yang dikirim dari Jakarta, diproduksi di luar wilayah DKI Jakarta, terutama komoditi minyak (*oil/petroleum*). Namun belakangan ini, DKI Jakarta memproduksi sejumlah barang konsumsi seperti tekstil, garmen dan kertas.

Meski penduduk Jakarta hanya 4,6% dari jumlah penduduk nasional, Jakarta telah menerima hampir 20% dari investasi domestik dan sepertiga investasi asing selama periode 1968-1991. Angka-angka tersebut akan menjadi 2 kali lipat jika wilayah Botabek dipertimbangkan, mengingat hampir sebagian besar investasi domestik dan asing di Jawa Barat dilokasikan di wilayah ini. Sebagian besar investasi di Botabek untuk sektor industri pengolahan, sedang di Jakarta lebih didominasi sektor konstruksi dan jasa.

Dari uraian di atas dipastikan, bahwa meningkatnya investasi (*investment boom*) di Jakarta dan Botabek akan diikuti meningkatnya kesempatan kerja dan juga dapat memberikan efek ganda (*multiplier effect*) pada sektor terkait. Estimasi kasar mengatakan, sekitar separuh kesempatan kerja dari investasi domestik dan Asing berada di wilayah Jakarta dan Botabek. Dengan demikian, dapat dipahami jika Jakarta dan Botabek banyak menarik migran dari luar Jabotabek.

Hingga kini, daya tarik Jakarta sebagai lokasi industri tetap tinggi, meski telah terdapat beberapa peraturan pembatasan pengembangan industri di wilayah ini. Peraturan tersebut telah mengakibatkan beralihnya kegiatan industri dari Jakarta ke wilayah Botabek. Pada 1989 Jabotabek telah memproduksi hampir 26% dari nilai tambah industri pengolahan (*manufacturing value added*) skala besar dan menengah termasuk migas di Indonesia. Sementara itu, nilai tambah industri pengolahan (MVA) skala besar dan menengah di Jakarta meningkat pada kurun 1975-1985, tetapi kemudian menurun selama kurun 1985-1989.

Hal pokok yang mendorong perpindahan kegiatan industri dari wilayah inti (*core region*) ke pinggiran (*peripheries*) adalah harga tanah yang tinggi, keterbatasan lahan, peraturan pembatasan pengembangan dan pembangunan industri yang menggunakan konsumsi air tinggi di DKI Jakarta dan sebagainya. Hal ini juga ditunjang

penyediaan sistem transportasi dan prasarana jalan di Jabotabek sebagai kesatuan wilayah yang terintegrasi dan berhubungan, khususnya dengan kota lain di sekitarnya dan wilayah lain secara nasional dan internasional.

Permasalahan Perkotaan di Indonesia Masa Mendatang (PJPT II)

Permasalahan Perkotaan di Indonesia

Secara garis besar, permasalahan pengembangan perkotaan di Indonesia dapat ditinjau dari pengertian makro dan mikro. Dalam pengertian makro, permasalahan perkotaan ditinjau dalam konteks wilayah (skala nasional). Salah satu masalah perkotaan dalam skala makro adalah kecenderungan bertumbuh dan semakin membesarnya beberapa kota metropolitan (menuju terbentuknya *primate city*) terutama di Pulau Jawa. Kenyataan ini menyebabkan kurang berfungsinya kota-kota tersebut sebagai katalisator pengembangan wilayah.

Selain itu, kota-kota kecil (contohnya di Botabek seperti Serpong, Depok, Tangerang, Bekasi dan Cibinong) yang tumbuh di sekitar kota inti (Jakarta) bukan merupakan kota mandiri (*self-sustain atau self-sufficient*). Hal ini dapat dilihat dari sebagian besar penduduk yang tinggal di kota-kota kecil tersebut bekerja di kota inti dan turut serta menikmati fasilitas pelayanan umum yang tersedia di kota inti.

Kenyataan itu menimbulkan permasalahan bagi kota inti, antara lain semakin tingginya kemacetan lalu lintas terutama pada jam puncak (*peak hours*), semakin menurunnya fasilitas pelayanan (angkutan umum kota, tempat parkir, air minum, listrik, energi, sampah dan lainnya). Kondisi ini menambah beban pelayanan perkotaan bagi kota inti, karena selain harus melayani kebutuhan masyarakatnya (*internal demand*), juga harus melayani kebutuhan masyarakat kota kecil di sekitarnya (*external demand*).

Masalah makro lainnya, adalah institusi pengelolaan perkotaan yang semakin kompleks seiring makin membesarnya wilayah kota. Masalah itu timbul, sejalan makin terbatasnya dana pembangunan dari pemerintah pusat, sehingga diperlukan peningkatan mobilisasi dana masyarakat serta swasta dan peran aktif pemerintah daerah. Hal ini perlu didukung dengan pening-

katan pelaksanaan kebijaksanaan desentralisasi perkotaan (*urban decentralization policies*).

Dengan kebijaksanaan desentralisasi yang memberikan tanggung jawab lebih besar pada pemerintah daerah dalam pengelolaan kota, diharapkan pengendalian dan pemeliharaan pembangunan perkotaan lebih efisien, efektif serta berkesinambungan. Di sisi lain, pelaksanaan kebijaksanaan desentralisasi masih mengalami hambatan, terutama karena rendahnya kemampuan pengelolaan (*management*) dari institusi di daerah, sehingga diperlukan strategi dan metode yang tepat serta berkesinambungan.

Terkait dengan masalah institusi adalah koordinasi serta keterpaduan pembangunan antara satu kota dengan kota-kota kecil di wilayah sekitarnya, contohnya Badan Kerja Sama Antar Kota di Jabotabek, sehingga dapat terbentuk perkembangan dan pertumbuhan kota yang seimbang dan terkait secara fisik dan ekonomi.

Dalam pengertian mikro, kota dipandang sebagai satu lingkungan permukiman. Masalah ini terkait erat dengan pertumbuhan penduduk secara alamiah maupun akibat migrasi penduduk. Masalah mikro yang diperkirakan masih akan menonjol pada masa mendatang, adalah efisiensi pelayanan prasarana perkotaan, transportasi perkotaan dan penurunan mutu lingkungan perkotaan yang timbul dari kemiskinan perkotaan (*subject urban poverty*), pencemaran industri dan tidak efisiensinya penggunaan lahan.

Beberapa Masalah Pokok di Wilayah Jabotabek

Pertumbuhan dan perkembangan wilayah Jabotabek, ternyata menghadirkan beberapa permasalahan akibat pengelolaan wilayah yang dinilai masih kurang intensif serta efisien, antara lain:

1. Kondisi Lingkungan

Perkotaan yang tumbuh pesat, terutama karena pertumbuhan dan perkembangan industri di wilayah Jabotabek, telah menambah beban terhadap daya dukung alam di wilayah ini, khususnya peningkatan pembuangan air limbah domestik dan industri. Hal ini menyebabkan degradasi tanah, menurunnya permukaan air tanah, polusi udara serta kontaminasi tanah. Pada gilirannya, berdampak negatif terhadap kesehatan masyarakat dan ekonomi wilayah.

Sekitar 40% penduduk di Jabotabek masih tergantung pada sumur air dalam, di beberapa wilayah kualitas air kurang memenuhi persyaratan air minum. Dengan makin berkembangnya Jabotabek serta kurangnya pengawasan terhadap polusi, mengakibatkan sumber air minum harus diambil dari tempat yang jauh dengan biaya penyambungan dan pemeliharaan yang tinggi.

Selain itu, tingkat pelayanan pembuangan sampah hanya bisa melayani 85% dari kebutuhan, dengan hanya 50% yang dibuang di tempat pembuangan telah direncanakan (*suitable landfills*). Konsekuensinya, banyak sampah yang dibuang di sungai, kanal yang menyebabkan pencemaran air (*Jakarta's raw water source*), polusi air tanah dan menyebabkan banjir karena penyumbatan sistem drainase. Polusi air laut oleh limbah industri mengurangi potensi air laut (perikanan). Selain itu, polusi udara pun meningkat. Hal ini menyebabkan peningkatan *infant mortality, gastroenteric, pulmonary and viral disease*, terutama bagi penduduk miskin kota.

2. Transportasi

Tingkat pelayanan transportasi umum antara kota-kota di Botabek dan Jakarta sebesar 64% dari kebutuhan (50% dilayani bus, 7.77% dilayani kereta api). Di Jakarta telah terjadi kesenjangan antara peningkatan jumlah kendaraan bermotor dengan peningkatan kapasitas jalan. Akibatnya, kemacetan lalu lintas makin meningkat. Kondisi semacam ini lebih diperburuk lagi dengan kurangnya pengawasan parkir dan ketidakdisiplinan pemakaian kendaraan.

3. Kelembagaan dan Pembiayaan

Pemerintah telah membelanjakan sekitar 1 milyar dollar AS untuk membangun wilayah Jabotabek selama Repelita IV. Biaya pembangunan ini meningkat pada tahun-tahun berikutnya. Dengan keterbatasan kemampuan pemerintah dalam pembiayaan pembangunan Jabotabek, diharapkan para pengelola kota sadar untuk lebih melibatkan secara aktif sektor swasta dan masyarakat serta mengurangi ketergantungan dari pemerintah pusat.

Pembagian wewenang dan tanggungjawab antara pemerintah pusat, propinsi dan kotamadya/kabupaten di wilayah Jabotabek, masih belum jelas. Masih perlu kejelasan kebijakan pembangunan, termasuk peningkatan koordinasi antaradaerah dalam pembangunan infrastruktur perkotaan.

Arahan Kebijakan Tata Ruang dalam Pembangunan Nasional

Penataan ruang secara nasional dibedakan atas penataan ruang wilayah nasional, wilayah Daerah Tingkat I dan wilayah Daerah Tingkat II, yang pelaksanaannya harus dilakukan secara berkaitan dan terpadu.

Saat ini telah diselesaikan penyusunan Rencana Struktur Tata Ruang (RSTR) Propinsi untuk seluruh propinsi dan sebagian telah disahkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Diharapkan, memasuki Repelita VI semua propinsi telah mem-Perda-kan rencana tata ruang wilayahnya. Pada daerah tingkat II, 243 Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Kabupaten dan 81 Rencana Umum Tata Ruang Kotamadya dan Kota Administratif telah selesai disusun, sehingga saat ini tinggal proses pengesahannya. Untuk rencana tata ruang wilayah nasional, yang dikenal sebagai Strategi Nasional Pengembangan Pola Tata Ruang (SNPPT), masih dalam persiapan, beberapa komponen telah disebarkan ke departemen/instansi terkait untuk mendapat tanggapan akhir sebelum dijadikan Peraturan Pemerintah.

Selain penyusunan rencana tata ruang wilayah yang kemudian perlu diperinci kedalam rencana tata ruang perdesaan, perkotaan dan kawasan tertentu, UU Penataan Ruang juga perlu dijabarkan kedalam beberapa peraturan pelaksanaan, antara lain peraturan mengenai hak dan kewajiban serta peranserta masyarakat dalam penataan ruang, peraturan mengenai penatagunaan air, peraturan mengenai batas ruang laut dan udara di Dati I dan Dati II, dan sebagainya. Beberapa rancangan peraturan sedang disusun instansi terkait, dikoordinasi Bappenas sebagai koordinator pengelolaan tata ruang nasional.

Selanjutnya, disebutkan dalam UU Penataan Ruang, bahwa setiap kegiatan pembangunan yang memerlukan ruang harus didasarkan pada rencana tata ruang yang sudah ditetapkan. Untuk itu, dalam merumuskan lokasi suatu proyek, rencana tata ruang dijadikan patokan. Demikian juga dalam memberikan izin lokasi, izin mendirikan bangunan, dan sebagainya, harus didasarkan pada rencanan tata ruang. Kita memahami hal ini, namun kita juga mengetahui hal-hal penting itu masih belum terlaksana dengan baik. Ini akan menjadi salah satu perhatian utama kita dalam jangka pendek ini.

Dengan ruang lingkup penataan ruang seperti itu, akan dirumuskan pola tata ruang nasional

yang menjadi pedoman dalam menentukan lokasi program pembangunan yang memerlukan ruang, khususnya yang berskala besar. Dalam perumusan itu, kita mendasarkan pada anggapan, bahwa kota berperan mendorong pertumbuhan kawasan sekitarnya, dengan kata lain, kota berperan sebagai katalisator dalam peningkatan pertumbuhan wilayah. Kota-kota juga dianggap terkait satu sama lain dalam suatu hubungan fungsional produksi dan distribusi barang/jasa/informasi. Selanjutnya, dianggap pula bahwa perkembangan kawasan sangat dipengaruhi tingkat pemusatan (aglomerasi) kegiatan sosial-ekonomi kota. Dalam membentuk aglomerasi itu, jaringan transportasi dan telekomunikasi berperan penting, khususnya dalam membentuk hubungan fungsional kota-kota.

Pola tata ruang nasional terdiri dari 5 komponen sebagai berikut:

A. Pengembangan Kawasan Prioritas

Pendekatan perwilayahan dalam penataan ruang menunjukkan, bahwa dalam ruang wilayah Negara terdapat beberapa tipologi kawasan yang menuntut perlakuan berbeda dalam pengembangannya. Pertama, kawasan cepat tumbuh, yaitu wilayah yang memiliki potensi sumberdaya dan/atau potensi lokasi yang nyata secara nasional, yang jika dikembangkan akan mempercepat pertumbuhan ekonomi. Contohnya adalah kawasan-kawasan yang dikembangkan dengan pola segitiga pertumbuhan seperti segitiga Sijori, Thailan-Indonesia-Malaysia, dan sebagainya. Kedua, kawasan pertahanan keamanan yang perlu diperhatikan dari segi kepentingan pertahanan keamanan, yaitu kawasan perbatasan, kawasan dengan investasi vital yang besar, kawasan dengan potensi sumber daya alam besar, dan sebagainya. Ketiga, kawasan-kawasan yang secara tradisional telah menunjukkan produktivitas tinggi pada suatu jenis penggunaan. Kawasan-kawasan produksi ini telah terseleksi sebagai kawasan yang tepat untuk mewadahi kegiatan tersebut. Sebagai contoh, dapat dikemukakan antara lain kawasan-kawasan berikut:

- kawasan tanaman pangan di Jawa, Bali, Sulawesi Selatan, Membramo, Sumbawa Utara, Kendari, Gorontalo dan kawasan-kawasan lahan basah di seluruh daerah,
- kawasan perkebunan berskala besar di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, Irian Jaya,
- kawasan industri perikanan dan hutan tanaman industri di Kalimantan, Sumatera, Irian Jaya dan Sulawesi,

- d. kawasan industri pengolahan bahan tambang di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Irian Jaya,
- e. kawasan peternakan di Nusa Tenggara, Irian Jaya,
- f. kawasan perikanan di Maluku, Kepulauan Riau.

B. Pengembangan Kota-kota Prioritas

Beberapa kota diprioritaskan pengembangannya untuk mendukung dan merangsang pengembangan wilayah sekitarnya, antara lain:

- a. pusat pertumbuhan wilayah nasional: Ujung Pandang, Manado, Pontianak, Banjarmasin, Kupang dan Jayapura,
- b. pusat pertumbuhan antarwilayah: Balikpapan, Samarinda, Palangkaraya, Mataram, Dili, Ambon, Merauke, Sorong, Palu, Kendari,
- c. kota-kota wisata baru: Bitung, Bandar Lampung, Biak, Bintan, Mataram, Padang, Baturaden,
- d. kota-kota industri pengolahan baru di sekitar Jakarta, Surabaya, Medan, Semarang, Palembang, Ujung Pandang, Lhok Seumawe, Bandung, Bontang,
- e. kota-kota industri pengolahan sumber daya alam, terutama kayu, di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Irian Jaya, Maluku,
- f. kota-kota tambang baru: batu bara, minyak dan bahan galian lainnya.

C. Pengendalian Perkembangan Metropolitan

Kota metropolitan yang akan dikendalikan pertumbuhan dan perkembangannya agar tidak melampaui daya dukung alamnya, meliputi Jabotabek, Grebangkertokusila, Bandung Raya dan Medan-Belawan.

Ada pun usaha yang akan dilakukan yaitu:

- a. membendung dan mengakomodasi urbanisasi, antara lain melalui penciptaan kesempatan kerja, penyediaan infrastruktur perkotaan di kota-kota lain,
- b. meningkatkan produktivitas kota metropolitan,
- c. peningkatan koordinasi pengelolaan metropolitan melalui pembentukan dan pemanfaatan lembaga kerja sama antara Pemerintah Daerah Tk.II serta antara Pemerintah Daerah Tk. I dan Tk. II di wilayah metropolitan tersebut.

D. Strategi Pembangunan Tingkat Makro

Strategi pembangunan tingkat makro mencakup empat bagian, yaitu:

- 1. Pengembangan sistem transportasi intra dan interregional sebagai bagian dari sistem transportasi nasional;

- a. penciptaan sistem jaringan transportasi yang menghubungkan pusat-pusat pertumbuhan dengan wilayah belakangnya,
- b. pemanfaatan koridor Timur-Barat (Singapura-Laut Jawa-Biak-Pasifik) dan koridor Utara-Selatan (Australia Utara-Selat Lombok-Selat Sulawesi-Pasifik Selatan) oleh pusat-pusat utama wilayah untuk menjangkau pasaran nasional dan global (internasional),
- c. pemanfaatan sistem transportasi, dengan penekanan pada:
 - sistem transportasi yang berorientasi keluar,
 - sistem pelayanan kolektor,
 - sistem angkutan penumpang intermoda untuk meningkatkan efisiensi pelayanan dan mobilitas faktor produksi, khususnya tenaga kerja.

- 2. Pengembangan dan pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian lingkungan yang diarahkan untuk menjamin terwujudnya pembangunan yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan;

E. Pelestarian Kawasan Lindung

Kawasan yang perlu dilindungi adalah:

- a. kawasan yang melindungi kawasan di bagian bawahnya, seperti hutan lindung, daerah resapan air,
- b. kawasan perlindungan setempat seperti sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar mata air,
- c. suaka cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, dan sebagainya,
- d. kawasan rawan bencana alam.

Kawasan-kawasan ini telah diidentifikasi di propinsi-propinsi berdasarkan Keppres Nomor 32 tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, dan menjadi bagian dari RSTRP masing-masing. Instrumen untuk kawasan dan kota prioritas antara lain melalui pembangunan prasarana, pemberian insentif perpajakan, insentif kredit, pencadangan lahan, bantuan studi serta kemudahan lainnya.

Selain kegiatan yang langsung diarahkan untuk membentuk pola tata ruang nasional, kita juga merencanakan program lain yang diarahkan untuk meningkatkan mutu tata ruang di seluruh wilayah, antara lain terdapat 7 program, yaitu:

- 1. Peningkatan kualitas rencana tata ruang,
- 2. Pengendalian pemanfaatan ruang,
- 3. Peningkatan peranserta masyarakat,
- 4. Penyempurnaan kelembagaan penataan,
- 5. Pengembangan sistem informasi ruang,
- 6. Operasionalisasi rencana tata ruang,
- 7. Pengendalian fungsi kawasan.

Arahan Strategi Pembangunan Kota Metropolitan, Khususnya Kota Metropolitan Jabotabek Selama PJPT II

Pengendalian Kota-kota Metropolitan

Permasalahan yang dihadapi kota metropolitan (Jabotabek; Bandung Raya, Grebangkertosusila, Medan-Belawan) tidak dapat diatasi dengan pola kebijaksanaan perencanaan tata ruang mikro (skala kota) saja, tetapi perlu pendekatan makro (skala nasional), seperti digariskan dalam Strategi Nasional Pengembangan Pola Tata Ruang Nasional (SNPPTR).

Berdasar Strategi Nasional Pengembangan Pola Tata Ruang Nasional (SNPPTR), kota-kota metropolitan (Jabotabek, Bandung Raya, Grebangkertosusila, Medan-Belawan) akan dikendalikan perkembangan dan pertumbuhannya agar tidak melampaui daya dukung alamnya. Untuk mengimbangi pertumbuhan dan perkembangan kota metropolitan, selain akan dikembangkan kawasan-kawasan prioritas, juga dikembangkan kota menengah dan kecil, khususnya pengembangan kota-kota prioritas seperti terurai di atas.

Pengembangan kawasan-kawasan prioritas dan kota-kota prioritas, selain ditujukan untuk merangsang pengembangan wilayah dan pemanfaatan potensi secara optimal, juga ditujukan sebagai counter magnet bagi pertumbuhan dan pengembangan kota-kota metropolitan agar tidak menjadi kota primat.

Strategi Pokok Pembangunan Wilayah Metropolitan Jabotabek Selama PJPT II

Berdasarkan Strategi Nasional Pengembangan Pola Tata Ruang (SNPPTR), maka diperlukan beberapa arahan strategi pokok pembangunan wilayah metropolitan berikut:

1. Memperjelas dan merinci kembali tujuan pembangunan wilayah Jabotabek sebagai pusat wilayah nasional serta meningkatkan peranan kota Jakarta sebagai salah satu pusat perdagangan internasional;
2. Mendorong dan meningkatkan terciptanya kesempatan kerja di kota kecil sekitar wilayah Botabek, sehingga diharapkan kota-kota kecil tersebut bisa mandiri (*self sustain and self sufficient*). Hal ini dapat dilakukan dengan penyediaan sarana dan prasarana guna menciptakan iklim yang mendorong investor untuk merelokasikan modalnya dari

kota inti ke kota-kota kecil. Usaha-usaha penciptaan kesempatan kerja di kota-kota kecil ini diharapkan dapat mendorong pengentasan kemiskinan perkotaan;

3. Memantapkan kelembagaan pengelolaan wilayah Jabotabek yang merupakan bentuk kerjasama antarPemda Tingkat II dalam perencanaan, pelaksanaan dan monitoring, termasuk kerjasama dalam pembiayaan pembangunan prasarana dan sarana perkotaan;
4. Menyertakan partisipasi masyarakat dan swasta dalam pengambilan keputusan pengembangan wilayah Jabotabek serta meningkatkan fungsi dan peranan lembaga pemerintah (Pemda TK. II) sebagai fasilitator dalam pembangunan;
5. Meng-update program pembangunan metropolitan serta melaksanakannya dengan lebih banyak melibatkan sektor swasta sebagai mitra dalam pembangunan infrastruktur dan pelayanan masyarakat;
6. Memodernisasikan pengelolaan pembangunan perkotaan dan meningkatkan kemampuan aparat dalam pelaksanaan pembangunan;
7. Meningkatkan pelayanan transportasi antar-kota melalui pelayan *multy-moda system* (meningkatkan *high-speed rail passenger transport* sepanjang koridor, memperbaiki dan meningkatkan pelayanan bus umum (metromini) dengan lebih melibatkan partisipasi sektor swasta;
8. Mengurangi penggunaan air sumur dalam terutama untuk mencegah intrusi air laut, melalui peningkatan pelayanan perpipaan air bersih dan hidran umum. Meningkatkan pelayanan pembuangan sampah, air limbah, sewerage, untuk mengurangi kerusakan lingkungan, serta meningkatkan usaha mengurangi polusi udara, melalui kontrol yang ketat terhadap emisi kendaraan bermotor, pembuangan pengolahan pabrik (industri);
9. Pengelolaan dan pemanfaatan sungai dan kanal sebagai tempat rekreasi dan pengendalian banjir;
10. Meningkatkan dan memantapkan fungsi dan peran kelembagaan sebagai usaha koordinasi program pembangunan secara efektif dan efisien. Hal ini dapat dilakukan melalui:
 - a. Membentuk "Forum Jabotabek" yang terdiri atas pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat, untuk meningkatkan kesadaran dan kesatuan pandangan (persepsi) terhadap beberapa permasalahan (isu) dan peluang (*opportunities*) pembangunan,
 - b. Meningkatkan keterlibatan sektor swasta dan masyarakat dalam program pembangunan perkotaan di wilayah Botabek,
 - c. Meningkatkan dan memperkuat kerjasama kelembagaan antarpemda tingkat II dalam

perencanaan, pelaksanaan, evaluasi serta pembiayaan pembangunan prasarana perkotaan, pengelolaan pertanahan dan lingkungan di wilayah Botabek,

- d. Mendirikan dan memantapkan program latihan bagi staf pengelola perkotaan untuk meningkatkan kemampuan staf, terutama dalam mempromosikan keterlibatan sektor swasta dan masyarakat bagi penyediaan infrastruktur perkotaan,
- e. Usaha pemerintah dalam penyediaan sarana dan prasarana perkotaan perlu difokuskan pada pemberian kemudahan kepada sektor swasta dan masyarakat.

Penutup

Dengan melihat arahan kebijaksanaan tata ruang nasional dalam menghadapi fenomena mega-urban region di atas, maka disadari bahwa dalam menghadapi permasalahan perkotaan, terutama wilayah Jabotabek seperti di wilayah metropolitan lainnya, keterlibatan aktif sektor swasta dan masyarakat dalam penyediaan prasarana dan sarana perkotaan sangat diperlukan, mengingat keterbatasan pemerintah dalam membiayai pembangunannya.

DAFTAR PUSTAKA

United Nations, The World Urbanization Prospects 1990, Department of International Economics and Social Affairs, New York, 1991

Ditjen Cipta Karya Departemen PU, Guidelines for Integrated Urban Infrastructures Development Program Preparation 1988-1989, Jakarta, DGHS, 1987

Carol A. Smith, Types of City-size Distribution: A Comparative Analysis, Urbanization in History, ed. Ad van der Woude, New York: Clarendon, 1990

Distribution, Share and Growth of GDP of Botabek 1985 and 1989

Sector	GDP Distribution		Share of GDP		Growth 1985-1989
	1985	1989	1985	1989	
Agriculture	16.1	16.0	2.2	2.4	3.1
Mining	0.5	0.5	0.1	0.1	6.7
Manufacturing	26.8	27.2	5.1	5.0	9.6
Utilities	2.1	2.3	5.9	6.3	15.5
Construction	8.4	8.0	5.6	6.1	7.1
Trade	22.7	26.1	4.1	4.9	11.1
Transport	10.6	9.1	5.3	5.2	9.5
Finance	1.8	1.5	0.9	0.8	7.1
Services	10.9	9.4	3.2	3.4	5.8
Oil/Gas GDP	0.0	0.0	0.0	0.0	-
Non Oil/Gas GDP	100.0	100.0	3.8	4.1	8.4
Total GDP	100.0	100.0	3.1	3.5	8.4

Source: KSP and Bappeda, PDRB Jawa Barat 1985-1989

GDP per Capita of Jakarta, Jabotabek and Indonesia 1975-1989

Region	GDP per Capita (Rp. 000 per capita)					
	1975	1978	1980	1983	1985	1989
a. DKI Jakarta	194	330	613	1119	1334	2329
b. Botabek	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	455	766
c. Jabotabek	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	937	1477
d. Indonesia (exc oil/gas)	71	120	210	353	452	777
e. Indonesia (inc oil/gas)	91	151	293	453	564	922
GDP per Capita Ratio:						
a/d	2.7	2.7	2.9	3.2	3.0	3.0
a/e	2.1	2.2	2.1	2.5	2.4	2.5
c/d	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2.1	1.9
c/e	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1.7	1.6

Source:

BPS, Provincial Income in Indonesia, various issues (in current prices)
Bappeda & KSP Jawa Barat, PDRB Propinsi Jawa Barat 1985-1989

BPS, Population Censuses, 1971, 1980 and 1990, interpolated
Note: All Indonesia total GDP is the sum of the provinces and is not taken from the national income statistics

Average Annual Growth of GDP per Capita 1975-1989

GDP Average Annual Growth by Sector in Jakarta and Indonesia 1975-1989

Sector	Average Annual GDP Growth (%)			
	DKI Jakarta		Indonesia	
	1975-83	1983-89	1975-83	1983-89
Agriculture	3.8	2.8	5.3	5.5
Mining	-	-	3.3	2.3
Manufacturing	18.0	11.1	12.2	12.3
Utilities	24.0	11.4	20.4	12.9
Construction	11.3	5.8	18.2	5.8
Trade	1.9	4.8	7.7	7.6
Transport	12.2	7.2	12.0	7.1
Finance	22.2	7.4	13.6	7.9
Services	16.8	4.3	10.9	5.3

Region	Average Annual GDP/Capita Growth (%)		
	1975-1983	1983-1985	1985-1989
DKI Jakarta	8.2	1.1	4.2
Botabek	n.a.	n.a.	2.9
Jabotabek	n.a.	n.a.	2.3
Indonesia (exc. oil/gas)*	6.7	4.8	3.6
Indonesia (inc. oil/gas)*	5.5	4.1	3.2

Sources:

BPS, Provincial Income in Indonesia, various issues
BPS, Population Censuses, 1971, 1980 and 1990, interpolated

*) All Indonesia total GDP is the sum of the provinces and is not taken from the National Income Statistics