

Tata Ruang dan Pola Perkembangan Kota Indonesia

Oleh Eko Budihardjo

Pemecahan masalah perkotaan kerap bersifat inkremental, sehingga tidak dapat diandalkan untuk memecahkan persoalan secara menyeluruh, holistik dan berjangka panjang. Kiranya sudah saatnya dilakukan pendekatan sistem dalam perencanaan kota.

Pendekatan sistem perkotaan dapat menemukan interaksi antar aspek ekonomi, politik, sosial-budaya, hankam dan administrasi-kelembagaan. Kajiannya akan meliputi berbagai aktivitas manusia, fasilitas dan pelayanan sosial, jaringan perangkutan serta infrastruktur.

Perencanaan tata ruang yang menyeluruh dan terpadu mencakup:

- perencanaan fisik-spasial,
- perencanaan komunitas,
- perencanaan sumber daya.

Dalam perencanaan tata ruang kota sepatutnya dipenuhi sedikitnya 4 prinsip dasar, yaitu:

- merupakan proses terpadu (bukan produk akhir berharga mati),
- berdasar pada kepentingan masyarakat,
- berlandaskan pertimbangan sumber daya yang tersedia,
- merupakan rencana yang diperkirakan dapat diwujudkan.

Selanjutnya, dibutuhkan keterpaduan antara perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Sejauh ini, antara perencanaan dan pelaksanaan cenderung kurang padu. Hal ini teramat secara mencolok dalam perkembangan kota kita.

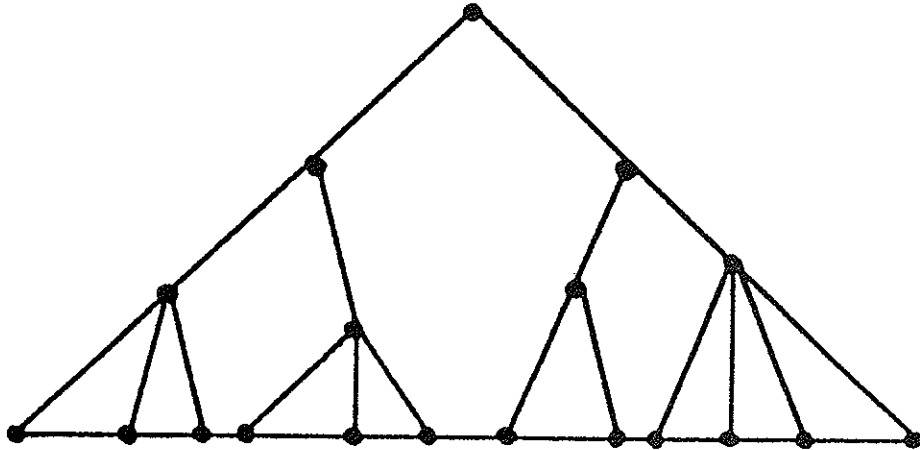
Metoda dan pendekatan konvensional yang digunakan selama ini tidak mampu mengakomodasi berbagai perkembangan yang ada dan tidak dapat memecahkan konflik yang timbul. Perencanaan tata ruang kota nampak terlepas dari proses pembuatan keputusan maupun institusi, lembaga atau agen pembangunan sebagai pelaksana di lapangan.

Dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan kota hingga saat ini cenderung masih menerapkan pola hierarki pohon. Perencanaannya memang mudah, karena tak ada tumpang tindih dan masing-masing berwawasan sektoral. Namun kemudahan tersebut ternyata berdampak negatif berupa kesulitan dalam pelaksanaannya.

Perencanaan kota seyogyanya menggunakan pola hierarki jaring atau pola kisi-kisi. Dalam perencanaannya memang tampak rumit, karena banyak tumpang tindih. Namun dalam pelaksanaannya akan lebih mudah dan efisien, karena sudah terjalin keterpaduan melalui wawasan lintas sektoral.

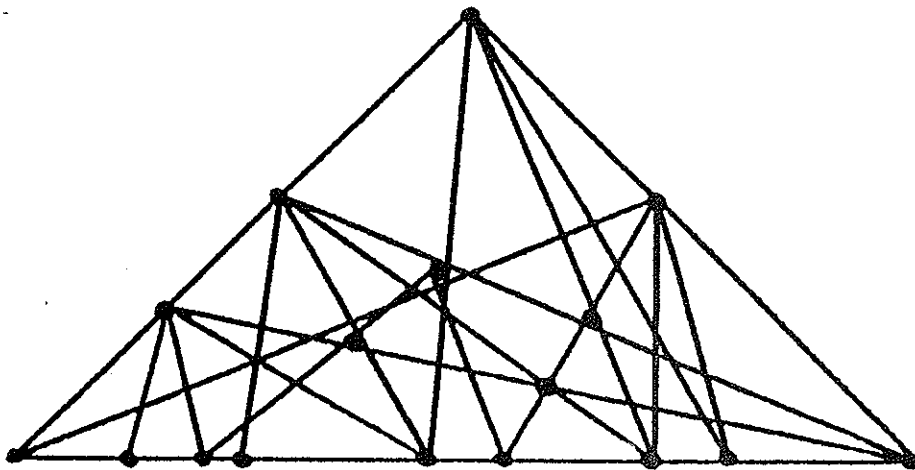
Ilustrasi pola hierarki pohon dan jaring disajikan pada gambar berikut.

• Eko Budihardjo, adalah Guru Besar pada Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, Semarang



POLA HIRARKI POHON :

- TIDAK ADA TUMPANG TINDIH
- MENGUNTUNGKAN PERENCANA
- WAWASAN SEKTORAL



POLA HIRARKI JARING :

- BANYAK TUMPANG TINDIH
- MENGUNTUNGKAN PENGGUNA
- WAWASAN LINTAS SEKTORAL

Pada galibnya, perencanaan kota dibuat oleh para perencana swasta (konsultan) atau pemerintah (pusat dan daerah). Keterlibatan masyarakat diwujudkan dalam bentuk seminar hasil perencanaan kota pada tahap akhir. Dengan demikian, persepsi dan aspirasi masyarakat atau penduduk kota nyaris tidak terwadahi dalam tata ruang kota.

Beberapa isu strategis yang ditemukenali dalam pola perkembangan kota Indonesia, antara lain, adalah:

- manajemen lahan perkotaan, terutama kota raya dan kota besar,
- perencanaan infrastruktur dan perangkutan yang dipadukan dengan rencana tata guna lahan,
- pembangunan kawasan yang melibatkan swasta dan masyarakat dengan koordinasi pemerintah,
- perencanaan konurbasi dan sub regional yang melampaui batas administrasi kota dan daerah,
- pengelolaan lingkungan perkotaan dalam konteks pembangunan yang berkelanjutan,
- aspek kelembagaan dan finansial dalam pengelolaan pelayanan dan fasilitas umum perkotaan.

Untuk mengulas masalah aktual kota di Indonesia guna mengungkap pola perkembangan kota dan aspek ketataruangan, uraian selanjutnya dibagi menjadi tiga bagian. Bagian pertama menyajikan ulasan tentang krisis perkotaan dan marginalitas perkotaan. Pada bagian kedua disoroti masalah tata ruang dan lingkungan hidup. Bagian terakhir mengulas konservasi lingkungan dan bangunan bersejarah.

A. Perkotaan: Krisis dan Marginalitas

Ihwal krisis perencanaan kota kiranya sudah jelas, antara lain akibat kelangkaan tenaga profesional dalam bidang itu. Selain itu, juga akibat tumpang tindih berbagai jenis perencanaan pada daerah yang sama oleh instansi berbeda yang pada gilirannya membingungkan aparat pelaksana.

Agak sulit membeberkan krisis perkotaan yang direncanakan; ada kemungkinan pula sulit diterima akal sehat. Namun kenyataan menunjukkan,

memang demikian kejadian sesungguhnya di beberapa kota besar dunia ketiga, termasuk Indonesia.

Sekedar contoh, sudah diketahui umum bahwa kemacetan lalu lintas di jalan raya terutama diakibatkan kurang handalnya sistem angkutan umum. Namun selalu saja yang direncanakan dan dibangun adalah jalan yang lebih melayani kendaraan pribadi, seperti jalan layang, jalan lingkar dan semacamnya.

Bukan berarti, bahwa pembangunan jenis jalan seperti itu tidak berguna dalam mengatasi masalah lalu lintas. Persoalannya, adalah bahwa bila ditilik dari analisis biaya-manfaat maupun matriks pencapaian tujuan, skala prioritasnya tergolong rendah. Peringkat tertinggi dalam hal ini, tak lain, adalah prasarana dan sarana angkutan umum yang mampu mengangkut penumpang secara massal. Contohnya, Mass Rapid Transit (MRT) di Singapura.

Selayaknya jika sistem perangkutan diarahkan untuk melayani bagian terbesar dari penduduk kota, guna meningkatkan kelancaran mobilitas. Dengan perbaikan sistem angkutan umum, beban jalan raya akan berkurang dan biaya angkutan akan lebih murah.

Dalam praktek perencanaan kota yang kerap menciptakan krisis dan mempergawat keadaan, adalah munculnya dikotomi antara tata guna lahan dan perencanaan perangkutan. Dua aspek perkotaan yang seharusnya terpadu, tetapi nyatanya tidak luluh menyatu. Akibatnya, timbul kantong-kantong kegiatan manusia yang terkucil dan tidak terlayani oleh jaringan angkutan perkotaan secara memadai.

Regulatif versus Advokatif

Dalam tulisannya yang berjudul *The Oppression of Progress* (1982), John Gower Davies melontarkan pendapatnya tentang asal-usul perencanaan kota dari kacamata kesejajaran. Pada awalnya, demikian paparannya, badan-badan perencana kota merupakan pewaris alami para wiraswastawan abad ke XIX.

Badan-badan resmi tersebut sibuk menjabarkan gairah membangun developer dalam bentuk rencana tata ruang kota yang cenderung berorientasi pada kepentingan swasta untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya.

Dalam menghadapi dilemma moral seperti ini, perencana kota berkelit dengan dalih utama bahwa

mereka sama sekali tidak menentukan kebijakan maupun membuat keputusan. Dilihat kedua adalah, bahwa konsekuensi sosial-ekonomi tata ruang berada diluar tanggung jawab mereka. Para sosiolog dan ekonomilah yang sepatutnya berbuat sesuatu menyangkut masalah itu (baca buku Chris Paris: "Critical Readings in Planning Theory", 1982).

Perencanaan kota yang bersifat regulatif --serba mengatur dan ditetapkan dari atas semacam itu-- telah ditentang di negara maju, antara lain dengan pendekatan perencanaan advokatif yang disuguhkan Paul Davidoff di Amerika Serikat. Perencanaan advokatif membuka peluang bagi kelompok-kelompok masyarakat yang selama ini tidak pernah didengar, untuk menyampaikan pandangan, pendapat dan usul sesuai kepentingan masing-masing, guna disenyawakan dengan kepentingan lain. Sementara perencanaan kota bertindak selaku advokat, bersifat egaliter.

Di Inggris, sejak 1970-an juga berkembang gagasan perencanaan komunitas, yang dianjurkan sekelompok dosen perencanaan kota pada beberapa perguruan tinggi. Tujuannya ganda, yakni mengangkat kaum papa dan kelompok pekerja, sekaligus membumikan perencanaan kota agar lebih tanggap terhadap masalah lokal yang nyata dihadapi masyarakat setempat.

Debirokratisasi Perencanaan

Pendekatan alternatif seperti disebutkan di atas, nampaknya banyak terbatil dengan pertumbuhan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang berorientasi ke bawah. LSM besar artinya sebagai pelengkap bagi lembaga perencanaan resmi yang cenderung birokratis dan teknokratis. Kecamayan yang ditandingkan pada lembaga perencanaan yang mapan itu, antara lain, adalah penggunaan jargon dan istilah perencanaan yang isoteris (hanya dipahami kelompok sendiri dan sarat perhitungan statistik yang rumit untuk mengabsahkan penalarannya).

Pada kenyataannya, perencanaan yang canggih itu tidak/belum mampu memecahkan berbagai permasalahan perkotaan yang kasat mata.

Kalau dalam bidang ekonomi sudah dirintis upaya deregulasi dan debirokratisasi, kiranya dalam bidang perencanaan kota dan daerah pun layak diperlakukan hal serupa. Melalui debirokratisasi perencanaan, orientasi rencana kota tidak lagi pada kelompok formal yang memiliki kekuasaan,

wewenang dan uang, tetapi lebih ditujukan pada mayoritas penduduk kota yang selama ini tidak banyak terlibat dalam proses pengambilan keputusan.

Gagasan ini, harus diakui, lebih mudah dituliskan ketimbang dilaksanakan. Namun tanpa kehendak politis untuk menerima kenyataan, bahwa masyarakat tidak pernah berbentuk monolitik melainkan selalu pluralistik, maka setiap rencana kota hanya akan merupakan produk elitis yang kurang menyentuh kepentingan rakyat banyak.

Lahan yang Malas

Peran pemerintah untuk meluruskan kemencengan dan ketimpangan dalam disiplin perkotaan memang sudah saatnya ditingkatkan. Khususnya dalam menjembatani kesenjangan antara gairah membangun para pemilik modal dengan kepentingan masyarakat umumnya.

Menteri Dalam Negeri secara arif mengemukakan sinyalemen tentang semakin banyaknya para pemodal yang membebaskan dan memiliki lahan seolah tak terbatas tanpa dimanfaatkan secara produktif. Di luar negeri lahan semacam itu disebut idle land dan dinilai sangat merugikan semua pihak.

Pembebasan lahan yang tidak segera diikuti pembangunannya, menciptakan kantong-kantong terbuka di tengah kota, menampilkan pemandangan paradoksial dengan kenyataan bahwa di kota itu juga terdapat jutaan penduduk berdesakan di permukiman kumuh.

Temu Wicara

Kiranya perlu dipikirkan media wicara yang menerus dan sinambung antarpada penentu kebijakan, pengusaha, profesional, ilmuwan dan wakil rakyat untuk membincangkan dan memecahkan masalah perkotaan bersama-sama. Sampai saat ini memang sudah cukup sering diselenggarakan diskusi, seminar dan lokakarya tentang perkotaan, tetapi nampaknya masih merupakan kegiatan sesaat yang berkonotasi ilmiah dan akademis.

Namun dalam hal itu, budaya lisan masih nampak menyolok. Setelah beradu argumen, kerap tak diikuti pelaporan hasilnya secara tertulis, untuk selanjutnya diterbitkan. Padahal tanpa upaya penerbitan akan besar kemungkinan, bahwa pada tahun berikutnya diselenggarakan lagi pertemuan ilmiah dengan tema serupa dan isi tidak jauh berbeda.

Di negara maju, Inggris misalnya, setiap liburan musim panas dimanfaatkan sebagian waktunya untuk penyelenggaraan "Town and Country Planning Summer School", yang dinilai sangat bermanfaat untuk saling tukar informasi dan adu pendapat tentang masalah perkotaan yang aktual. Hasil diskusi dan pembahasannya kemudian diterbitkan untuk disebarluaskan. Melalui forum temu wicara periodik semacam itu, berbagai visi dan sudut pandang yang berbeda dapat dipertemukan. Analisis dapat dipertajam, dan tindakan nyata yang dilakukan sedikitnya dapat memenuhi harapan berbagai pihak bersangkutan.

Marjinalitas Perkotaan

Membahas masalah marjinalitas perkotaan dapat diibaratkan dengan mengupas bawang. Semakin dikupas, semakin menitikkan air mata pengupasnya. Akhirnya, yang diperoleh justru lebih banyak kulitnya ketimbang isinya. Namun justru karena itulah, maka masalah tersebut selalu muncul, hilang, dan muncul lagi.

Yang dimaksud marjinalitas perkotaan meliputi tiga komponen, yaitu:

- permukiman marjinal yang meliputi kampung dan permukiman kumuh termasuk slums dan squatters,
- moda angkutan marjinal yang lazim juga disebut kendaraan jenis keempat, seperti becak, andong/dokar, ojeg dan lainnya,
- kegiatan ekonomi marjinal yang kerap disebut sebagai ekonomi bawah tanah, mencakup antara lain industri rumah tangga dan kerajinan rakyat, pedagang kaki-lima, warungan dan asongan, dan sebagainya.

Pada hakekatnya, ketiga kelompok yang disebutkan di atas termasuk kategori sektor informal. Namun kebanyakan orang mengira, bahwa bila ada yang memperbincangkan ihwal sektor informal, maka yang dimaksud hanyalah pedagang kaki-lima dan pedagang asongan semata. Padahal pengertiannya jauh lebih luas.

Biro Pusat Statistik telah mencoba mengklasifikasikan sektor informal dalam 5 sub sektor ekonomi, yakni:

- perdagangan (menetap dan keliling),

- jasa-jasa (pembantu rumah tangga, tukang cukur, bidan, guru agama, calo, tukang reparasi dan lainnya),
- bangunan (buruh, tukang batu, mandor dan lainnya),
- angkutan (supir, kernet, tukang becak),
- industri pengolahan (termasuk industri rumah tangga dan kerajinan rakyat).

Ditilik dari sebutannya, kegiatan di sektor informal, timbul kesan pelecehan karena arti informal yang sebenarnya adalah tidak resmi, tidak sah, haram. Demikian pula dengan sebutan permukiman kumuh tersirat vonis yang tidak adil, karena arti kumuh sesungguhnya adalah kotor, jorok, cemar.

Dengan demikian, sejak awal sudah terlihat kecenderungan untuk melenyapkan kilip marjinal perkotaan yang dinilai sebagian penentu kebijakan sebagai unsur yang mengganggu dan mencemari wajah perkotaan.

Di mancanegara kita lihat kisah yang tidak jauh berbeda: permukiman kumuh yang dikejar-kejar dan digusur-gusur, tetapi tidak pernah hilang. Muncullah apa yang disebut oleh Robert Goodman dengan *Arsitektur Gerilya*. Pemukiman kumuh dibongkar di suatu tempat, namun akan muncul lagi di lain tempat.

Mapan dan Rawan

Masalah marjinalitas perkotaan di negara sedang berkembang seperti Indonesia, memang muncul antara lain karena dikotomi sektor formal dan informal ini. Sikap para pengelola kota lantas mendua. Di satu sisi, ingin menunjukkan keberhasilan pembangunan dengan penampilan wajah kota yang modern (sarat bangunan perbelanjaan, perkantoran dan pencakar langit yang tinggi), namun juga ingin meningkatkan kesejahteraan mayoritas penduduk kota yang bergerak di sektor informal (menurut catatan BPS tahun 1986 terdapat 75,93% penduduk kota yang bergulat di sektor informal).

Akibatnya muncullah kelompok-kelompok yang serakah dan yang mesrakat atau kaum yang mapan dan yang rawan.

Temuan-temuan

Sekarang sudah tiba saatnya untuk tidak sekedar memberikan pengakuan terhadap keberadaan sektor yang serba marjinal itu, tetapi secara konseptual

menyusun action plan berdasarkan hasil studi dan penelitian.

Dari hasil penelitian awal yang telah dilakukan, diperoleh temuan-temuan yang layak dipertimbangkan sebagai landasan perencanaan, sebagai berikut:

- Terdapat keterkaitan yang erat antara kegiatan ekonomi di sektor informal dengan keberadaan permukiman kumuh yang berupa slums (yang absah sebagai lingkungan permukiman) maupun squatters (permukiman liar);
- Kegiatan ekonomi di sektor informal (khususnya pedagang kaki- lima) bukan merupakan batu loncatan sementara untuk kemudian meningkat atau membesar, melainkan lebih merupakan pekerjaan tetap yang relatif tidak bisa berkembang;
- tingkat pendidikan para pedagang kaki-lima dan mereka yang bergerak di sektor informal sangat bervariasi, termasuk di antaranya adalah mahasiswa dan bahkan sarjana;
- keberlangsungan kehidupan sektor informal cenderung tergantung nebang pada sektor formal;
- kebanyakan pekerja di sektor informal tidak merasa bangga dengan profesinya dan tidak menginginkan keturunannya untuk mengikuti jejak mereka. Laba atau keuntungan yang diperoleh dari kegiatan usahanya tidak ditanamkan kembali untuk meningkatkan atau memperluas usaha, melainkan lebih banyak untuk pendidikan anak, perbaikan rumah dan pembelian barang konsumtif;
- sifat usahanya berorientasi pada konsumen tidak terikat pada waktu atau tempat yang tetap.

Pendekatan

Kecenderungan yang ada sekarang di berbagai kota di Indonesia menunjukkan, bahwa semakin besar suatu kota semakin besar pula permukiman kumuh,

angkutan jenis keempat dan kegiatan ekonomi marjinalnya. Seyogyanya kecenderungan tersebut ditangkal dengan pembalikan pikiran: mengubah ujung menjadi pangkal, mengubah bencana menjadi rahmat, mengubah potensi menjadi aktualitas.

Paling tidak ada 3 macam pendekatan, dalam kaitannya dengan keterkaitan antara sektor formal dan sektor informal (marjinal) ini, yaitu:

- Pendekatan otonom: kegiatan formal dan informal dilihat sebagai kegiatan ekonomi dualistik yang masing-masing bergerak sendiri, berdampingan dengan bebas dan damai untuk melayani kelompok yang berbeda;
- Pendekatan integratif: kedua sektor saling terkait satu sama lain, dapat secara komplementer (saling bantu dan dukung) atau secara eksploitatif (yang menimbulkan involusi), mengingat bahwa sektor informal merupakan sumber tenaga kerja murah dan mudah didapat;
- Pendekatan alternatif: kerap disebut pendekatan campuran yang sebagian menunjukkan otonominya tetapi sbagian tergantung. Misalnya barang-barang bekas (ban mobil bekas) yang dibeli sektor informal lain untuk dibuat bahan jadi daur ulang (samdal, ember dan lainnya).

Apa pun pendekatan yang dipilih, prinsip yang harus dipegang para penentu kebijakan adalah membantu dalam hal yang mereka sendiri tidak dapat mengatasi dan membiarkan mereka berkembang secara mandiri dan ikut memutuskan masa depannya sendiri dengan pilihan alternatif yang terbuka.

Dua hal pokok yang harus diperhatikan sebagai kunci keberhasilan program mengentaskan kaum marjinal perkotaan adalah lokasi dan alokasi. Pilihan lokasi yang tidak tepat akan membuyarkan rencana yang telah digariskan. Demikian pula alokasi yang tidak seimbang (menyangkut pendanaan/bantuan keuangan, kuantitas/jumlah yang dibantu dan lainnya) akan menimbulkan keruwetan baru.

Jenis-jenis participatory planning dan advocacy planning sudah saatnya diterapkan melalui forum dialog dan sambungrasa yang penuh suasana kekerabatan, karena pada asarnya tak seorang pun yang berkehendak secara sengaja untuk lebih

menyengsarakan kaum marginal perkotaan yang memang sudah lama sengsara itu.

Perbedaan-perbedaan persepsi antara abdi dalem/kawula alit/wong cilik/rakyat jelata dan bendara gusti/pengageng/sentana/penentu kebijakan, wajib dijembatani dengan penuh kearifan, menggunakan prinsip Panca K: Kompeten, Komitmen, Konsekuen, Konsisten dan Komunikasi. Cara-cara pendekatan yang manusiawi perlu sering ditempuh. Perangkat keras, perangkat lunak dan perangkat otak harus dilengkapi dengan perangkat hati. High-tech diperkaya dengan high-touch, nalar diperkuat dengan rasa.

Pembenahan kota tak hanya menyentuh pembenahan fisiknya, melainkan yang lebih penting adalah peningkatan kesejahteraan penduduknya, sehingga timbul rasa memiliki kota. Hanya dengan demikianlah, maka kota-kota kita akan berkembang dengan sehat, tidak seperti Chicago yang di masa lalu diledek dengan sebutan Sickago, kota Frankfurt yang diejek dengan Krankfurt (kota sakit) atau metropolis yang diplesetkan menjadi miseropolis (kota menyengsarakan).

B. Tata Ruang dan Lingkungan Hidup

Tata ruang kota dan lingkungan hidup mengandung arti sangat luas, tetapi sekaligus sering punya konotasi sempit terbatas pada perencanaan dan perancangan fisik semata.

Padahal sudah sejak beberapa tahun lalu perencanaan kota yang menekankan arti fisik, serba deterministik dan menomorduakan manusia dengan segenap keunikan perilakunya, telah banyak mendapat kecaman.

Kevin Lynch, dalam tulisannya tentang "The City as Environment", mengungkapkan bahwa penampilan dan wajah kota bagaikan mimpi buruk: tunggal rupa, serba sama tak berwajah, lepas dari alam, dan sering tidak terkendali, tidak manusiawi. Air dan udaranya kotor, jalan-jalan sangat berbahaya dipadati kendaraan, papan reklame mengganggu pandangan, pengeras suara memekakkan telinga.

Jurang kaya-miskin makin menganga menyolok mata, komunitas yang guyub pecah menjelma menjadi masyarakat patembayan yang dilandasi penalaran kalkulatif (Weber) dan kepekaan moral yang disepakati bersama makin meluntur (Durkheim).

Para perencana kota lantas dituding ikut andil dalam penciptaan kesemrawutan dan kekacauan, karena "they have not delved enough into the societies for which their plans were intended" (Stretton, 1978: 221).

Penataan ruang kota sungguh rumit dan pelik, karena menyangkut benturan antara pendekatan-pendekatan teknokratik komersial dan humanis. Pertanyaannya adalah, untuk melayani siapa sebetulnya tata ruang dan lingkungan hidup itu dan bagaimana cara yang sebaik-baiknya untuk mengelolanya.

Pluralisme Budaya

Kota dan daerah pada dasarnya merupakan pengejawantahan budaya, diistilahkan oleh Rapoport dengan cultural landscape, dengan beraneka ragam karakter, sifat, kekhasan, keunikan, kepribadian. Oleh karena itu, yang pertama-tama harus dipahami adalah budaya dari berbagai kelompok masyarakat dan pengaruh dari tata nilai, norma, gaya hidup, kegiatan dan simbol-simbol yang mereka anut terhadap penataan dan bentuk kota maupun daerah. Paling rumit dan paling kompleks adalah perkotaan!

Oleh karena dalam setiap kota yang merupakan melting point selalu terdapat pluralisme budaya, tidak dapat dihindari timbulnya benturan pada skala kota yang menciptakan kompleksitas dan kontradiksi. Tata ruang kota terentang antara homogenitas yang kaku seragam dan heterogenitas yang kenyal memberagam.

Suatu bentuk yang gampang pemerliannya tapi sulit pengejawantahannya.

Kerumitan lain berkaitan dengan proses perkembangan kota yang tidak statis melainkan selalu dinamis. Penduduk selalu berubah dan bergerak, seringkali susah ditebak. Karena itu, pola tata ruang kota yang terlalu ketat dan kaku tidak bisa tanggap terhadap perubahan itu.

Perencanaan Open-Ended

Untuk mengatasi masalah semacam itu, disarankan suatu bentuk perencanaan yang open-ended, yang menentukan bagian-bagian tertentu dari sistem kota memberikan peluang bagi bagian-bagian (termasuk yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya) untuk bergerak secara spontan.

Perencanaan kota open-ended yang luwes dan kenyal ini memungkinkan penjabaran nilai, kebutuhan dan gaya hidup yang berbeda dalam suatu lingkungan yang dinamik. Dan kelompok-kelompok penghuni kota yang berdatangan akan dengan mudah menyesuaikan diri dan membentuk kembali secara kreatif organisasi ruang, waktu, makna dan komunikasinya.

Para perencana kota yang menganut paham, bahwa segala sesuatu harus direncanakan, dikontrol dan dipantau secara tegar pasti akan menentang pola tersebut. Mereka beranggapan, bahwa ekspresi individual atau kelompok, bila dibiarkan akan menciptakan lingkungan yang kacau-balau, berantakan, tidak teratur, dengan satu kata: jelek.

"We must get away our haphazard way of doing things and make sure that everything is planned down to the last detail", demikian para perencana kota.

Padahal dalam kehidupan yang nyata ini, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan kota yang down to the last detail tidak hanya tidak mungkin, tetapi bahkan juga tidak diinginkan. Soalnya, banyak hal diluar dugaan muncul tiba-tiba.

Kejadian dan perubahan, ekspresi dan improvisasi, merupakan faktor yang justru memanusiawikan lingkungan dan layak disalurkan, diwadahi, dikembangkan.

Kota Dadakan

Dalam suatu masyarakat negra berkembang yang sarat perubahan, sebaiknya perencanaan kota merupakan suatu latar yang mampu secara kenyal mewadahi perubahan fungsi dan tuntutan kebutuhan serta perilaku penduduk kotanya.

Perencanaan kota yang open-ended akan menciptakan lingkungan yang memberikan tingkat kebebasan dan tindakan yang lebih bervariasi pelibatan masyarakat yang lebih besar serta peluang untuk adaptasi aktif-kreatif dan modifikasi.

Sekedar contoh, kebanyakan perencana kota menganggap jalan sebagai sekedar suatu prasarana untuk lalu lalang dan ruang transisi saja. Bila direncanakan berdasarkan anggapan itu saja, maka tertutup peluang untuk memanfaatkan jalan sebagai ruang untuk aktivitas.

Padahal pada kota-kota besar dan sedang seperti Semarang, Yogyakarta, Solo, jalan bukanlah semata-mata penampung arus lalu lintas, melainkan juga merupakan ruang terbuka untuk kontak sosial, wadah kegiatan upacara, rekreasi dan bahkan untuk aktivitas perdagangan di udara terbuka.

Kehadiran pedagang kaki-lima (pedagang kelana) yang mobil, memberikan citra tersendiri pada wajah kota. Di negara semaju Jepang pun tenda-tenda penjual bakso dan wedang ronde masih selalu didambakan kebradaannya, karena konon berhasil menumbuhkan suasana akrab berskala manusia.

Karena munculnya pada saat-saat tertentu (biasanya malam hari), lantas diberi sebutan instant city alias kota dadakan.

Keterlibatan Masyarakat

Pada umumnya perencanaan kota dan lingkungan, masyarakat kerap dilihat sekedar sebagai konsumen yang pasif. Memang mereka diberi tempat untuk aktivitas kehidupan, kinerja, rekreasi, belanja dan bermukim, tetapi kurang diberi peluang untuk ikut dalam proses penentuan kebijaksanaan dan perencanaannya.

Padahal sebagai makhluk yang berakal dan berbudaya, manusia membutuhkan rasa penguasaan dan pengawasan (a sense of mastery and control) terhadap habitat atau lingkungannya. Rasa tersebut merupakan faktor mendasar dalam menumbuhkan rasa memiliki untuk kemudian mempertahankan atau melestarikan.

Willem dan Rausch (1969) mengemukakan, bahwa binatang pun menunjukkan pentingnya rasa penguasaan tersebut dalam bentuk pemilihan habitat dan modifikasi/manipulasi lingkungan fisiknya. Kekurangberhasilan kebanyakan kebun binatang terletak pada terabaikannya fakta tersebut.

Kalau binatang saja membutuhkan peluang untuk memilih dan membentuk habitatnya, apalagi manusia penghuni kota. Bila penduduk kota tidak dilibatkan dalam proses perencanaan dan pembangunan kotanya, tidak diberi kesempatan untuk bertindak secara aktif memberikan cap pribadi atau kelompok pada lingkungannya, tidak memperoleh peluang untuk membantu, menambah, merubah, menyempurnakan lingkungannya, akan kita dapatkan masyarakat kota yang apatis, acuh tak acuh dan mungkin agresif.

Personalization provides a way of being creative for urban people whose work may be totally uncreative, begitu kata Wilmott.

Pelibatan masyarakat dalam perencanaan kota di Indonesia masih sering diabaikan, padahal penting sekali artinya untuk menumbuhkan harga diri, percaya diri dan jati diri. Apalagi kaum papa yang termasuk kategori the silent majority, keterlibatan mereka boleh dikata tidak ada. Antara lain, karena anggapan, bahwa tingkat pendidikannya yang rendah sehingga tidak dapat diajak berdialog. Lagi pula waktunya banyak digunakan untuk mempertahankan kelangsungan hidup. Padahal sebenarnya mereka memiliki kearifan tersendiri yang sering diluar dugaan kalangan berpendidikan.

Kita justru belajar banyak dari mereka. Dari pengamatan selama ini, dapat ditemukan beberapa kelemahan dalam proses perencanaan, implementasi dan pengelolaan pembangunan lingkungan hidup di Indonesia, sebagai berikut:

1. Perencanaan terlalu berorientasi pada pencapaian tujuan ideal berjangka panjang yang sering meleset akibat banyaknya ketidakpastian. Di sisi lain, terdapat jenis-jenis perencanaan yang disusun dengan landasan pemikiran pemecahan masalah secara ad hoc yang berjangka pendek, kurang berwawasan luas. Seyogyanya, pendekatan yang diambil mencakup keduanya, ibarat melihat keseluruhan hutan sekaligus mengkaji pohon-pohonnya, atau sebaliknya, melihat keunikan setiap jenis pohon sembari menilai konteksnya dalam hutan;
2. Produk akhir berupa rencana tata ruang yang baik tidak selalu menghasilkan penataan ruang yang baik pula, tanpa didukung para pengelola perkotaan dan daerah (urban and regional managers) yang handal, dilengkapi dengan mekanisme pengawasan dan pengendalian pembangunan yang jelas;
3. Terlihat kecenderungan yang kuat, bahwa perencanaan tata ruang terlalu berat ditekankan pada aspek penataan ruang dalam arti fisik dan visual (biasanya menyangkut tata guna lahan, sistem jaringan jalan dan infrastruktur atau prasarana lingkungan). Aspek-aspek yang berkaitan dengan perencanaan komunitas (sosial- budaya) dan perencanaan sumber daya

(resource planning) masih belum memperoleh porsi perhatian sebagaimana mestinya;

4. Keterpaduan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan selama ini terkesan sekedar sebagai slogan atau hiasan bibir belaka, belum terejawantahkan dalam kenyataan. Kota dan daerah masih hampir selalu dilihat dalam bentuk hierarki pohon yang nampaknya saja sederhana, padahal dalam kehidupan yang sesungguhnya berbentuk hierarki jaring yang sangat kompleks. Hal ini, antara lain, disebabkan arogansi sektoral dan egosentrisme wilayah yang cenderung menggunakan kacamata kuda;
5. Peranserta masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang dan lingkungan hidup masih sangat terbatas. Seminar perencanaan kota dan daerah yang hanya diselenggarakan apada tahap akhir sesudah dihasilkannya suatu produk rencana, terlihat lebih bersifat seremonial. Bahkan ada praduga, bahwa seminar semacam itu hanyalah merupakan forum untuk legitimasi semata, tidak benar-benar dimaksudkan untuk menyerap pendapat, persepsi dan aspirasi masyarakat.
6. Terlihat kecenderungan adanya gigi ompong atau grey areas, yaitu yang berupa rencana kawasan urban design yang sesungguhnya merupakan titik temu antara perencanaan kota yang berdimensi tiga. Dengan kata lain, sesudah tersusunnya rencana kota mulai dari RUTRK, RDTRK hingga RTRK, biasanya langsung meluncur ke perancangan arsitektur secara individual. Bahkan bila dirunut lebih lanjut, sering RUTRK dibutak terlebih dahulu, sedangkan RUTRD dan RSTRP belum tersusu.
7. Juga cukup merisaukan, yaitu kekurangpekaan para penentu kebijaksanaan dan beberapa kalangan profesional terhadap warisan peninggalan kuno yang pada hakekatnya merupakan bagian tak terpisahkan dalam sejarah perkotaan. Tergusur dan lenyapnya karya arsitektur langka yang estetik dan bernilai sejarah, berarti lenyapnya suatu babakan dari kisah perjalanan kota tersebut;
8. Penekanan perencanaan kota dan daerah cenderung lebih berat pada aspek lingkungan

binaan dan kurang memperhatikan pendayagunaan atau optimalisasi lingkungan alamiah;

9. Hal paling meresahkan adalah tipisnya wibawa dan kekuatan hukum suatu produk rencana tata ruang. Tata ruang yang sudah tersusun dapat dengan begitu saja dijungkirbalikkan, karena adanya surat sakti dari penguasa, pengusaha dan pejabat kalangan atas. Memang ada yang berdalih, bahwa sebagai suatu proses, perencanaan yang baik adalah yang dalam pelaksanaannya memungkinkan perubahan. Kendati begitu, harus secara eksplisit ditegaskan, bahwa yang dapat berubah adalah kembangan-kembangan atau kulitnya saja, sedangkan batang tubuh atau kerangkanya yang struktural harus tetap utuh.

Beberapa usulan untuk peningkatan kualitas perencanaan tata ruang di masa mendatang, adalah sebagai berikut:

1. Agar perencanaan tata ruang tidak lagi dilihat sekedar sebagai management of changes, melainkan lebih sebagai management of conflicts. Orientasi tujuan jangka panjang yang ideal perlu disenyawakan dengan pemecahan masalah jangka pendek yang bersifat inkremental;
2. Mekanisme development control agar ditegaskan, lengkap dengan sanksi (dis-insentif) untuk yang melanggar dan bonus (insentif) bagi mereka yang taat peraturan;
3. Penataan ruang secara total, menyeluruh dan terpadu dengan model-model participatory planning dan over the board planning atau perencanaan lintas sektoral, sudah saatnya dilakukan secara konsekuen;
4. Kepekaan sosio-kultural para penentu kebijakan dan para profesional khususnya di bidang lingkungan binaan seyogyanya lebih ditingkatkan melalui forum-forum pertemuan, diskusi, cermah, publikasi secara formal maupun informal.

C. Konservasi Lingkungan dan Bangunan Bersejarah

Dalam kegiatan penyusunan Rencana umum Tata Ruang Kota, kerap yang menjadi tumpuan perhatian

adalah aspek pembangunan semata, khususnya pembangunan dalam arti fisik dan spasial yang baru (new development).

Padahal, di sisi lain, terdapat aspek yang tidak kalah pentingnya, yaitu konservasi (conserve) yang merupakan konservasi alam maupun konservasi arsitektur dan lingkungan binaan.

Konsep konservasi yang menyangkut arsitektur dan lingkungan binaan, pertama kali digagas oleh Vanbugh (arsitek perencana istana Blenheim, Inggris) pada tahun 1700. Kemudian William Morris merintis pelembagaannya pada tahun 1877 dengan mendirikan "Society for the Protection of Ancient Buildings".

Peraturan perundangan yang kemudian menjadi landasan kebijakan, program, perencanaan dan pengawasan dalam bidang konservasi arsitektur untuk pertama kalinya disahkan pada tahun 1882 dalam bentuk "Ancient Monuments Act".

Di Indonesia sendiri peraturan perundangan yang masih berlaku (karena belum dicabut dan belum ada penggantinya), dalam kaitan dengan perlindungan warisan arsitektur, adalah "Monumen Ordonantie Stbk 238/1931 (selanjutnya disebut MO 1931).

Selain kita agak terlambat dalam perintisan peraturan perundangannya, juga sangat terlambat mengikuti perkembangan. Dalam MO 1931 pasal 1 disebutkan, bahwa sasaran perlindungan yang dimaksudkan adalah benda-benda yang berumur 50 tahun yang dinilai penting dari sudut kesejahteraan dan kesenian, peninggalan palaeoanthropologi dan situs purbakala.

Jadi, hampir seluruhnya tertuju pada bidang arkeologi seperti candi, benteng, keraton dan sebagainya, secara individual. Dan sifat konsevasinya serba statis, sekedar mengawetkan atau membekukan bangunan kuno seperti keadaan aslinya.

Padahal dalam perkembangannya, sifat konservasi menjadi sangat dinamis. Tidak hanya terpasung semata pada pelestarian atau preservasi, tetapi juga merambah ke restorasi dan revitalisasi. Tidak cukup sekedar bangunan per bangunan secara individual, melainkan meluas ke kawasan atau area konservasi (conservation area) dan bahkan dalam skala kota, yaitu konservasi kota bersejarah.

Dengan pencagaran daerah konservasi, bukan berarti lantas tidak diperbolehkan adanya bangunan

baru. Peluang untuk kehadiran arsitektur kontemporer tetap terbuka, yang lazimnya disebut dengan infill development. Dengan catatan, bahwa perancangan karya arsitektur yang baru wajib menghargai dan memperkuat citra lingkungan lama yang sudah terbentuk.

Biasanya konsep dasar yang dipakai adalah latar depan dan latar belakang. Maksudnya, bangunan baru yang umumnya berlantai banyak, dirancang sebagai back ground guna menonjolkan bangunan kuno yang sudah hadir sebelumnya.

Tragedi munculnya bangunan baru berbentuk box architecture, di samping gedung Gereja Blenduk Semarang, mudah-mudahan tidak terulang lagi.

Keunikan Kota

Profesor Arnold Koerte pernah mengancam menjamurnya bangunan modern, khususnya yang berlantai susun, yang berpenampilan monoton, sehingga tidak menyisakan peluang bagi penghuni maupun pengamatannya untuk berimajinasi.

Karya-karya yang serba polos itu disebutnya sebagai hasil karya "pornografi arsitektural" karena kurang menyentuh rasa, tidak memperkaya jiwa, dan vulgar.

Dalam perencanaan kota di tanah air kita, sepatutnya kalau perencana kota lebih banyak memberikan perhatian pada keunikan setiap kota yang digelutinya untuk kemudian direncanakan pengembangannya secara spesifik.

Dengan demikian, diharapkan bahwa setiap kota akan tampil dengan jati dirinya masing-masing, berbeda dengan kota-kota lainnya.

Pada hakekatnya, kota yang mempunyai potensi dalam bidang industri (Tegal, Klampok) akan tumbuh dan menyiratkan citra berbeda dengan kota yang memiliki aset wisata (Wonosobo, Ambarawa), atau yang berpotensi dalam bidang pertanian, perdagangan, pemerintahan, dan sebagainya.

Diharapkan, bahwa tudingan "pornografi arsitektural" dapat ditangkal sehingga berkembang menjadi "pronografi urban" yaitu kebugilan kota yang tidak menyimpan misteri dan mengakibatkan kebosanan karena keserbasamaannya.

Morfologi Kota

Dari pengalaman dan pengamatan selama ini, terdapat kecenderungan penyusunan perencanaan kota yang langsung memotret keadaan sekarang untuk kemudian direncanakan perkembangannya di masa mendatang.

Morfologi kota yang terbentuk dari sejarah yang panjang di masa silam, terlepas dari pengamatan. Perhatian yang intens terhadap ihwal konservasi arsitektur dan lingkungan binaan, menuntut adanya kajian khusus terhadap sejarah perkembangan dan morfologi kota sejak awal hingga kini.

Kawasan area konservasi tertentu pada suatu kota dapat menjadi salah satu inti (nucleus) dalam pembentukan kota. Misalnya saja alun-alun dengan lingkungan kabupatennya, daerah kauman atau pecinan, kawasan benteng atau kompleks militer, dan sebagainya.

Kiranya perlu ditanamkan kembali dalam benak kita, bahwa kota merupakan cerminan sejarah dari masyarakat dengan segenap aktivitasnya dan perilakunya.

Kota adalah sejarah yang mewujud dalam bentuk fisik dan visual. Bagaikan suatu panggung kenangan, membongkar bangunan kuno bersejarah, sama saja dengan memutus rantai sejarah.

Nenek moyang kita pun secara arif berfatwa, "yen wis kliwat separo abad ya kangsi binabad". Artinya, bangunan yang sudah berumur lebih 50 tahun jangan sekali-kali dihancurkan begitu saja.

Pernik-pernik warisan arsitektur perkotaan, baik yang terlepas sendiri-sendiri maupun yang mengelompok dalam suatu kawasan, akan membentuk mozaik kota yang mengesankan.

Bahkan kehadiran dan perwujudan suatu kampung yang lama pun, yang kerap dilirik sebelah mata saja sebagai kawasan kumuh, sebenarnya menyimpan pesona tersendiri yang tidak kalah menariknya bila dikonservasi.

Untuk kota dan daerah yang nafas tradisinya kuat dan masih bertahan, dapat pula gagasan konservasi berswadaya atau self conservation dengan menumbuhkembangkan kota atas dasar konsep dan kaidah perencanaan tradisional warisan nenek moyang.

Tolok Ukur

Memang tidak seluruh lingkungan dan bangunan kuno yang berumur lebih dari 50 tahun layak dikonservasi. Ada beberapa tolok ukur yang dapat dijadikan pegangan untuk menentukan peringkat atau prioritas penanganannya.

Pertama, kesejarahan, yaitu lingkungan atau bangunan yang menjadi ajang peristiwa bersejarah. Misalnya, tempat Bung Karno ditahan, tempat Belanda menyerah kepada TRI.

Kedua, estetika atau keindahan, menyangkut tata ruang bentuk, struktur dan gaya bangunan, maupun ragam hias, ornamen dan perabotan di dalamnya.

Ketiga, kelangkaan, yaitu lingkungan atau bangunan yang termasuk kategori langka, tidak bisa ditemui di daerah lain.

Keempat, kejamakan, dalam arti lingkungan atau bangunan yang mewakili ragam atau jenis khusus yang spesifik mewakili jaman atau era tertentu.

Kelima, keistimewaan atau superlatifitas, misalnya yang tertua, yang pertama, terbesar, tertinggi, terpanjang, bahkan mungkin justru karena terkecil, terendah atau terpendek.

Keenam, potensi untuk memperkuat citra lingkungan di sekitarnya.

Mengingat bahwa penilaian orang terhadap karya arsitektur kota dan lingkungan binaan kerap berbeda, meskipun sudah ditetapkan tolok ukurnya secara jelas dan terinci, diperlukan suatu metode untuk mencegah terjadinya penilaian yang bias atau terseret pada persepsi dan aspirasi kelompok tertentu saja.

Metode yang dianjurkan dalam rangka konservasi arsitektur dan lingkungan binaan di perkotaan adalah metode Delphi.

Penerapannya dilakukan dengan meminta berbagai pihak (ilmuwan, profesional, penentu kebijakan, wakil rakyat, dan lainnya) untuk memberikan penilaian (istimewa, baik sekali, baik, sedang, buruk, buruk sekali) terhadap karya arsitektur dan lingkungan binaan yang dikaji.

Dengan cara semacam itu akan diperoleh sintesis dan rangkuman yang dapat digunakan untuk mengklasifikasi dan menyusun peringkat maupun prioritasnya.