

FORUM GEOGRAFI

JURNAL FAKULTAS GEOGRAFI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA



"Perencanaan Kota Dalam Format Pembangunan Berkelanjutan"

Tantangan Pengembangan Perkotaan dan Wilayah di Masa
Datang

Oleh: Tedjo Suminto

Perubahan dan Pergeseran Paradigma Perencanaan Pengem-
bangan Perkotaan

Oleh: Sujana Royat

Masalah Permukiman Kota: Permukiman Kumuh, Perumnas dan
Real Estate

Oleh: Sudaryono

Perkembangan Ekonomi, Sektor Informal dan Kemiskinan di Kota

Oleh: Tadjuddin Noer Effendi

Penyediaan Data Dasar Dalam Pengembangan Kota

Oleh: Aris Poniman

Perkembangan Daerah Perkotaan Ditinjau Dari Aspek Hidrologi

Oleh: Sudarmadji

EDISI KHUSUS

No. 16 dan 17 Th. IX/ Juli dan Desember 1995

ISSN 0852 - 2682

FORUM GEOGRAFI

JURNAL FAKULTAS GEOGRAFI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA



Diterbitkan sebagai media informasi dan forum pembahasan dalam bidang geografi, berisi tulisan-tulisan ilmiah, ringkasan hasil penelitian serta gagasan-gagasan baru yang orisinal. Redaksi menerima sumbangan tulisan dari pemikir, peneliti maupun praktisi. Naskah diketik dua spasi antara 10 - 30 halaman kuarto, tidak termasuk daftar bacaan dan lampiran, dan disertai nama, alamat serta riwayat hidup singkat. Redaksi berhak menyingkat atau memperbaiki karangan tanpa merubah isi. Terbit dua kali setahun pada bulan Juli dan Desember. Beredar untuk kalangan terbatas.

REDAKSI :

Penanggung Jawab	: Dekan Fakultas Geografi
Pimpinan Redaksi	: Retno Woro Kaeksi
Dewan Redaksi	: M. Musiyam, Agus DM., Dahroni, Kuswaji DP., Alif Noor Anna, Munawar Cholil
Redaktur Pelaksana	: Sugiharto BS., Yuli Priyana
Distributor dan Dokumentasi	: M. Rosyid
Alamat Redaksi	: Fakultas Geografi Universitas Muhammadiyah Surakarta. Jl. A. Yani Pabelan Kartosuro Telp. (0271) 717417, 719483, Fak. 715448 Surakarta 57102
Diterbitkan oleh	: Fakultas Geografi Universitas Muhammadiyah Surakarta 57102

= Alamat ISSN → Jalal Fuzri (114)

DAFTAR ISI

3

**Tantangan Pengembangan Perkotaan dan Wilayah di Masa Datang
Oleh: Tedjo Suminto**

13

**Perubahan dan Pergeseran Paradigma Perencanaan Pengembangan
Perkotaan
Oleh: Sujana Royat**

25

**Masalah Permukiman Kota: Permukiman Kumuh, Perumnas dan
Real Estate
Oleh: Sudaryono**

35

**Perkembangan Ekonomi, Sektor Informal dan Kemiskinan di Kota
Oleh: Tadjuddin Noer Effendi**

50

**Penyediaan Data Dasar Dalam Pengembangan Kota
Oleh: Aris Poniman**

57

**Perkembangan Daerah Perkotaan Ditinjau Dari Aspek Hidrologi
Oleh: Sudarmadji**

PDII (Pusat Dokumentasi Informasi Indonesia) LIP
Jl. Gatot Subroto 10 . Jakarta Selatan . 12190 . Po Box 4298
Fak : 021. 5733467.

TANTANGAN PENGEMBANGAN PERKOTAAN DAN WILAYAH DI MASA DATANG

Oleh:
Tedjo Suminto

I. Pembagian Daerah

Sesuai dengan pasal 18 UUD 1945, maka: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa".

II. Pemerintahan Daerah

Berdasarkan penjelasan pasal 18 UUD 1945, maka:

"Oleh karena Negara Indonesia itu sesuatu "eenheidstaat" maka Indonesia takkan mempunyai daerah yang dalam lingkungannya yang bersifat "staat" pula. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Daerah-daerah itu bersifat autonom (streek dan locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Di daerah-daerah yang bersifat autonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah oleh karena di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

III. Hubungan Pusat dan Daerah

A. Penyerahan Urusan Pemerintahan Kepada Daerah

Daerah dengan pemerintahan daerahnya merupakan sub sistem dari Pemerintahan Pusat, sesuai isi maksud pasal 18 UUD 1945, dengan tujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna Pemerintah guna memenuhi pelayanan terhadap masyarakat, meningkatkan kesejahteraan umum dan persatuan.

B Asas Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah (Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974)

1. Asas desentralisasi
2. Asas dekonsentrasi
3. Asas tugas pembantuan,

Asas dekonsentrasi merupakan

asas yang sejajar dengan asas desentralisasi dan amat pentingnya pula: dimana asas desentralisasi dilaksanakan dalam bentuk otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Otonomi nyata yang bertanggungjawab tadi lebih merupakan kewajiban daripada hak; disamping wewenang yang melekat padanya.

C. Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah

Penjelasan pasal 18 UUD 1945 butir 1.i, ialah:

1. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh negara kesatuan dan mempertinggi kesejahteraan Rakyat Indonesia seluruhnya.
2. Pemberian otonomi kepada Daerah harus merupakan Otonomi nyata dan bertanggungjawab.
3. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama asas dekon-sentralisasi dan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan.
4. Pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek kerasian dengan tujuan, disamping aspek pendemokrasian.
5. Tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk meningkatkan daya-guna dan hasil-guna penyelenggaraan Pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

D. Penyelenggaraan Pembangunan

Pada dasarnya, tugas tersebut merupakan tugas yang sejak semula telah diamanatkan, sebagai tertuang dalam pembukaan UUD 1945, ialah:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia,
2. Memajukan kesejahteraan umum,
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa,
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dengan demikian tugas pembangunan merupakan bagian tugas nasional keseluruhan yang dilaksanakan bersama penyelenggaraan pemerintahan. Tugas ini diamanatkan kepada pemerintah sebagai tugas jangka panjang yang bertahap dan berencana, berkelanjutan.

Tersirat didalamnya, niat untuk mencapai keadaan yang lebih, sebaik-baiknya baik, bahwa saat ini lebih baik dari kemarin, dan besok adalah lebih baik dari sekarang. Terkandung didalamnya dimensi waktu penetapan sasaran, pencapaian tujuan, dan pendayagunaan manfaat: bagi keseluruhan warga masyarakat, di seluruh tanah air.

Termaktub pula secara sadar bahwa akan dijumpai berbagai kesulitan, keterbatasan maupun permasalahan yang harus dipecahkan. Hal ini dicerminkan keterbatasan yang dipunyai, kemampuan yang dapat digali, ataupun sumber-

daya dan berbagai peluang yang mungkin dapat dikembangkan.

Keseluruhan tersebut merupakan bagian dari mengenali diri sendiri diri, menampung aspirasi, mendorong partisipasi dan swadaya, serta menggerakkan kesemuanya dalam satu tujuan bersama, secara nasional dan regional/daerah.

E. Pembangunan Daerah Sebagai Bagian dari Pembangunan Nasional

Sebagai bagian dari tugas Nasional sebagai diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945, kemudian UUD dijabarkan dalam GBHN maka serangkaian kegiatan Pembangunan Nasional dan termasuk didalamnya Pembangunan Daerah, merupakan kegiatan yang terukur terkaji, terinci, dan secara sadar menggunakan keseluruhan kemampuan yang ada ataupun dapat diadakan.

Dengan demikian, kemampuan menyediakan sumber daya merupakan bagian integral dalam proses pembangunan itu sendiri. Kemudian sesuai dengan pendekatan kewilayahan Nasional, daerah besar dan kecil, di Propinsi dan Kabupaten/Kotamadia, merupakan bagian ruang nasional diatas mana kegiatan pelaksanaan tersebut berlangsung.

Karenanya pembangunan daerah dapat dikaji sebagai alokasi pelaksanaan pembangunan kedaerah kegiatan Pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah (bersama masyarakat).

Berdasarkan pengertian bahwa wilayah-wilayah dibagi kedalam

daerah Kabupaten dan Kotamadya, maka keseluruhan sistem pembangunan tersebut pada dasarnya merupakan kesatuan pengelolaan.

Atau dengan kata lain, Pembangunan Daerah itu sendiri, tetap merupakan bagian dari sistem Pembangunan Nasional.

Dimensi kewilayahan merupakan salah satu dasar pendekatan karena memang wilayah nasional telah terbagi kedalam ruang-ruang daerah yang dicerminkan ruang aspirasi, potensi, peluang sekaligus batasan.

Termasuk didalamnya berbagai alokasi yang memperlihatkan penempatan kaitan satu sama lain sebagai kesatuan strategis. Karenanya, ciri-ciri khas masing-masing wilayah akan memberikan warna atas kegiatan pembangunan itu, bahkan merupakan pendorong keberhasilan pencapaian manfaat pembangunan.

Dan apabila sistem nasional pembangunan ingin mencapai optimasi manfaat setinggi-tingginya, maka warna lokal dalam pembangunan akan memberikan ciri-ciri manusiawi, lingkungan yang lebih tepat bagi wilayah yang bersangkutan. Dengan demikian pencapaian efisiensi setinggi-tingginya dalam konteks nasional dapat memberikan pencapaian manfaat lebih terinci, lebih terukur, dalam perhitungan regional.

IV. Pengembangan Perkotaan

Permasalahan pengembangan perkotaan di Indonesia dapat ditin-

jau dari dua pendekatan yaitu:

A. Pendekatan Makro

B. Pendekatan mikro

A. Pendekatan Makro: permasalahan perkotaan ditinjau dalam konteks wilayah (skala Nasional)

- Kecenderungan semakin besarnya beberapa kota Metropolitan di Pulau Jawa, sementara kota-kota di luar Pulau Jawa khususnya di Indonesia Bagian Timur masih tertinggal perkembangannya; keadaan ini menyebabkan kota-kota tersebut belum dapat berfungsi secara baik untuk mendorong pengembangan wilayah.
- Untuk itu dibutuhkan peningkatan usaha-usaha agar kota-kota di luar Pulau Jawa khususnya di Indonesia Bagian Timur dapat tumbuh dan berkembang secara baik.
- Kota-kota kecil yang terletak di sekitar kota induk belum dapat menyediakan lapangan kerja dan belum dapat melayani kebutuhan fasilitas perkotaan bagi penduduk di wilayahnya, masih tergantung pada lapangan kerja dan fasilitas perkotaan di kota induknya.
- Sebagian besar penduduk kota-kota kecil tersebut bekerja di kota induk dan turut serta menikmati fasilitas pelayanan sosial dan fasilitas umum yang terdapat di kota induk.
- Hal ini menimbulkan permasalahan besar bagi Kota Induk antara lain makin menurunnya fasilitas pelayanan di kota induk

(tempat parkir, air bersih, listrik, persampahan, transportasi umum kota), meningkatnya kemacetan lalu lintas pada saat jam-jam sibuk.

- Keadaan seperti ini menambah beban pelayanan perkotaan bagi kota induk itu, karena selain melayani kebutuhan masyarakat kota induk itu sendiri, juga harus melayani pula kebutuhan penduduk dari kota-kota kecil yang ada di wilayah sekitarnya.
- Masalah institusi pengelolaan perkotaan yang makin kompleks dan rumit, karena besarnya perkembangan wilayah perkotaan sampai melimpah keluar batas wilayah administrasi sehingga melibatkan lebih dari satu unit wilayah administrasi.
- Selain itu makin terbatasnya dana pembangunan yang dapat disediakan oleh pemerintah.
- Masih kurangnya peran serta pihak swasta dan masyarakat dalam pembangunan fasilitas kota.
- Maka diperlukan adanya peningkatan usaha memobilisasi dana dari pihak swasta dan masyarakat serta peningkatan peran aktif Pemerintah Daerah.

Peningkatan wewenang dan tugas Pemerintah Daerah dalam pembangunan perkotaan perlu didukung dengan peningkatan pelaksanaan kebijaksanaan desentralisasi perkotaan.

- Adanya kebijaksanaan desentralisasi yang memberikan tanggung jawab yang lebih besar kepada Pemerintah Daerah

dalam pengelolaan kota diharapkan pengendalian dan pemeliharaan pembangunan kota lebih efisien, efektif serta berkesinambungan.

- Pelaksanaan kebijaksanaan desentralisasi ini masih mengalami hambatan terutama disebabkan rendahnya kemampuan pengelolaan dari institusi yang ada di Daerah. Untuk itu diperlukan strategi dan metode pelatihan yang tepat.
- Perlu koordinasi dan keterpaduan pembangunan antara satu kota dengan kota-kota kecil di wilayah sekitarnya sehingga dapat terbentuk perkembangan dan pertumbuhan kota yang seimbang dan saling terkait secara fisik dan ekonomi.
- Wilayah permukiman yang ber-cirikan perkotaan di Indonesia yang berperan sebagai pusat-pusat penting pengembangan, belum memiliki manajemen khusus Perkotaan, sehingga tidak ada perbedaan antara administrasi perkotaan dengan administrasi pedesaan. Misal: Kecamatan Perkotaan dengan Kecamatan yang wilayahnya yang berupa pedesaan.
- Agar pengelolaan dan pembangunan perkotaan lebih efisien, efektif dan berkelanjutan maka perlu adanya peningkatan status kota yang telah memenuhi syarat untuk menjadi Pemerintahan Kota (Kotatip).

B. Pendekatan Mikro

- Dalam pendekatan mikro kota dipandang sebagai satu lingkungan permukiman.
- Masalah ini berkaitan erat dengan pertumbuhan penduduk kota secara alamiah dan adanya migrasi penduduk.

V. Masalah Yang Masih Menonjol Pada Masa Datang

A. Pelayanan Prasarana Perkotaan

- Pertumbuhan penduduk yang cepat di perkotaan menyebabkan meningkatnya kebutuhan pelayanan perkotaan.
- Keterbatasan dana Pemerintah untuk pembangunan prasarana kota.
- Pelayanan prasarana kota tidak seimbang dengan kebutuhan sehingga menimbulkan beban berat bagi lingkungan.
- Kondisi seperti ini mengakibatkan menurunnya kualitas lingkungan, misalnya pencemaran air, banjir, menurunnya kebersihan kota, dll.
- Untuk mengatasi masalah itu diperlukan peningkatan pendapatan daerah melalui penggalian dan perluasan sumber-sumber pendapatan daerah, pinjaman daerah untuk membiayai pembangunan prasarana dan sarana kota yang bersifat Cost Recovery.

B. Masalah Transportasi

- Adanya peningkatan kegiatan

perjalanan penduduk atau meningkatnya volume pergerakan barang dan penumpang, baik secara internal maupun eksternal di perkotaan dengan kendaraan bermotor, yang tidak diimbangi dengan peningkatan prasarana dan sarana jalan, baik secara kuantitas maupun kualitas akan mengakibatkan terjadinya kemacetan lalu lintas.

- Kondisi seperti ini diperburuk lagi dengan kurangnya tempat parkir kendaraan dan tidak disiplinnya pemakai kendaraan.
- Untuk efisiensi pengelolaan pembangunan kota perlu dikembangkan sistem jaringan transportasi yang menghubungkan pusat-pusat kegiatan dengan wilayah belakangnya.
- Peningkatan kualitas prasarana dan sarana transportasi jalan.
- Peningkatan kesadaran terhadap Undang-undang Lalu lintas kepada para pemakai jalan.

C. Masalah Kelembagaan dan Pembiayaan

- Dengan adanya keterbatasan kemampuan Pemerintah dalam pembiayaan pembangunan perkotaan, para pengelola kota perlu meningkatkan peran serta pihak swasta dan masyarakat sebagai aktor-aktor pembangunan, dan mengurangi adanya ketergantungan pembiayaan kepada Pemerintah pusat.
- Peran serta swasta sangat diperlukan sebagai investor (penyandang dana) pembangunan sekaligus sebagai pelaksana.

- Jenis investasi yang dapat mengundang keterlibatan sektor pihak swasta adalah industri, perumahan, perdagangan, air bersih, transportasi, dll.

D. Masalah Kualitas Sumber Daya Manusia

- Dalam pengelolaan pembangunan perkotaan diperlukan para pelaksana yang berpengalaman, profesional dan berdedikasi tinggi.
- Dibutuhkan peningkatan ke-trampilan trampil melalui pendidikan dan pelatihan yang dapat diselenggarakan oleh Pemerintah maupun swasta.

E. Masalah Urbanisasi

- Untuk mengatasi permasalahan urbanisasi ke kota-kota besar/metropolitan, kota-kota kecil di sekitarnya perlu membendung urbanisasi melalui peningkatan penyediaan kesempatan kerja, perluasan lapangan kerja, serta peningkatan penyediaan infrastruktur perkotaan.

F. Masalah Kelestarian Lingkungan

- Meningkatnya pengembangan perkotaan dan kegiatan pembangunan yang memanfaatkan sumber daya alam yang tidak terarah dan tidak terkendali, mengakibatkan menurunnya daya dukung lingkungan terhadap kehidupan yang sehat dan nyaman, serta

makin berkurangnya sumber daya alam yang tidak terbaharui.

- Untuk mengatasi masalah dampak pembangunan perkotaan terhadap lingkungan hidup yang berkelanjutan, dilakukan upaya antara lain:

1. Setiap permohonan ijin lokasi bagi pengembangan kegiatan-kegiatan yang potensial menimbulkan dampak terhadap lingkungannya harus melalui prosedur.

- a. Penggunaan tanah yang dimohon harus sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota/ Rencana Detail Tata Ruang Kota.
- b. Dilengkapi dengan studi Amdal.
- c. Peningkatan Pengawasan dan Penegakan Hukum.
- d. Peningkatan Disiplin Aparat Pengawasan.

2. Mempertahankan dan mengembangkan kawasan-kawasan hijau berupa ruang terbuka hijau (pertamanan kota, hutan kota, rekreasi kota, olah raga, jalur hijau).

G. Munculnya Sektor Informal

- Sektor Informal di perkotaan tumbuh sebagai akibat dari keterbatasan lapangan kerja sektor formal, ketrampilan yang rendah dan banyaknya penduduk yang belum mendapatkan pekerjaan.
- Sektor Informal dalam pembangunan perkotaan belum mendapatkan perhatian yang jelas, padahal sangat dibutuhkan oleh

masyarakat kota yang berpenghasilan rendah.

- Sektor Informal perlu mendapatkan pengaturan yang jelas, agar dapat meningkatkan pendapatan masyarakat dan pendapatan daerah.
- Pengaturannya antara lain dengan: menyiapkan tempat-tempat tertentu untuk usaha kegiatan mereka atau mengalokasikan waktu pada jam-jam tertentu misalnya pada waktu sore hari.

VI. STRATEGI PEMBANGUNAN SUB REGIONAL SUBOSUKO SEBAGAI SUATU KASUS

Wilayah sub regional Subosuko berpenduduk 2.791.306 jiwa dengan luas wilayah 229.954,9958 Ha merupakan wilayah yang cukup padat penduduknya (meliputi Kotamadya Surakarta, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Karanganyar).

Permasalahan dan tantangan di wilayah sub Regional Subosuko:

1. Tantangan pemanfaatan lahan antara sektor pertanian dan industri.
2. Tantangan mempertahankan lahan produktif dalam rangka kebijaksanaan swasembada pangan.
3. Tantangan dalam penyediaan sumberdaya manusia yang berkualitas.
4. Tantangan dalam sektor industri dan perdagangan.

5. Tantangan dalam masalah Perumahan.

Pertumbuhan penduduk yang cepat menyebabkan peningkatan kebutuhan rumah tempat tinggal. Karena harga tanah dalam kota sudah mahal maka perhatian orang beralih ke pinggiran kota.

6. Tantangan pada sektor perhubungan.

Prasarana perhubungan perlu mendapat perhatian lebih jauh. Masih terbatasnya prasarana jalan yang memenuhi standart sehingga mengganggu kelancaran arus lalu lintas.

7. Tantangan dalam keseimbangan lingkungan dan kelestarian alam.

Adanya perubahan fungsi lahan dari pertanian ke non pertanian.

8. Ketimpangan laju perkembangan wilayah.

Wilayah tengah Subosuko lebih cepat tumbuh dan berkembang dari pada wilayah Utara dan Tenggara (pedalaman)

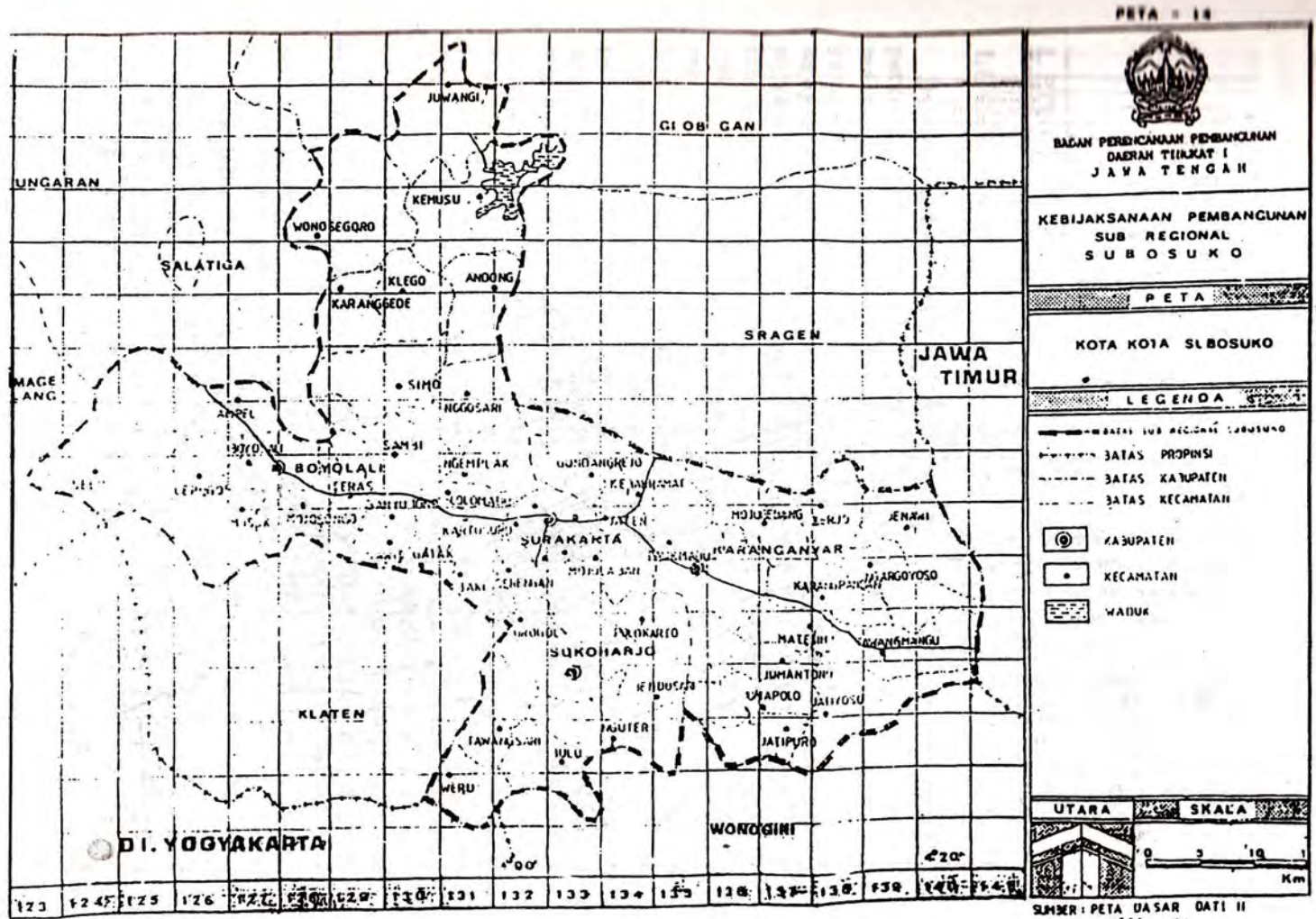
na kota, pengelolaan kota, maupun pembiayaan pembangunan perkotaan, keterpaduan antara pemerintah, masyarakat dan swasta perlu ditingkatkan terus.

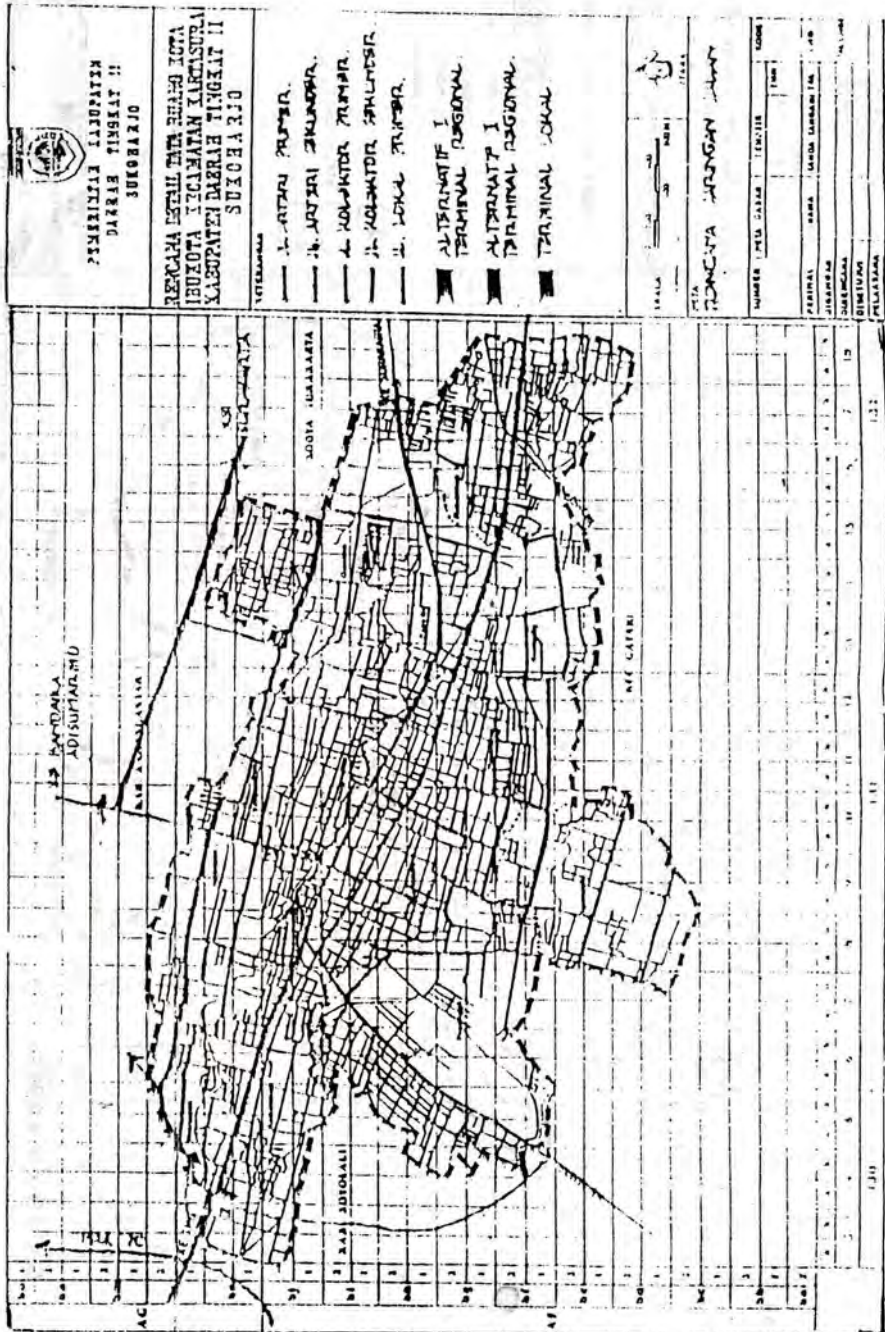
4. Studi model perkotaan yang dapat menampung semua permasalahan kota harus dikembangkan terus.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas dengan memperhatikan pengembangan perkotaan dan wilayah di masa datang maka:

1. Masalah urbanisasi dari pedesaan maupun kota-kota kecil ke kota besar harus segera ditanggulangi.
2. Pengaturan tata ruang kota harus semakin ditingkatkan hubungannya dengan semakin terbatas lahan untuk pengembangan dan pembangunan kota.
3. Penyediaan sarana dan prasara-





PUSAT STUDI PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA

PTSP

SUKOHARJO

RENCANA DETAIL DANA REALISASI

IBUKOTA KECAMATAN KALISURA

KABUPATEN DAERAH TINGGAL II

SUKOHARJO

- TERMINAL**
- 1. ARTIKER PRUBER.
 - 2. ARTIKER SEKUNDAR.
 - 3. KONSULTOR PRUBER.
 - 4. KONSULTOR SEKUNDISR.
 - 5. LOKAL PRUBER.
- ALTERNATIF I**

TERMINAL REGIONAL

ALTERNATIF I

TERMINAL REGIONAL

TERMINAL LOKAL

PETA

KONCIPTA WILAYAH SUKOHARJO

NO	UMUR	PETA DAERAH	TERMINAL	LOKAL
1	1	1	1	1
2	2	2	2	2
3	3	3	3	3
4	4	4	4	4
5	5	5	5	5
6	6	6	6	6
7	7	7	7	7
8	8	8	8	8
9	9	9	9	9
10	10	10	10	10
11	11	11	11	11
12	12	12	12	12
13	13	13	13	13
14	14	14	14	14
15	15	15	15	15
16	16	16	16	16
17	17	17	17	17
18	18	18	18	18
19	19	19	19	19
20	20	20	20	20
21	21	21	21	21
22	22	22	22	22
23	23	23	23	23
24	24	24	24	24
25	25	25	25	25
26	26	26	26	26
27	27	27	27	27
28	28	28	28	28
29	29	29	29	29
30	30	30	30	30
31	31	31	31	31
32	32	32	32	32
33	33	33	33	33
34	34	34	34	34
35	35	35	35	35
36	36	36	36	36
37	37	37	37	37
38	38	38	38	38
39	39	39	39	39
40	40	40	40	40
41	41	41	41	41
42	42	42	42	42
43	43	43	43	43
44	44	44	44	44
45	45	45	45	45
46	46	46	46	46
47	47	47	47	47
48	48	48	48	48
49	49	49	49	49
50	50	50	50	50

PERUBAHAN DAN PERGESERAN PARADIGMA PERENCANAAN PENGEMBANGAN PERKOTAAN

Oleh:
Sujana Royat

I PENDAHULUAN

1.1. Cara Pandang

Dalam mengkaji pengembangan perkotaan di Indonesia dewasa ini, maka terdapat dua pandangan dasar yang dapat diterapkan untuk mengupas permasalahan serta mengenali berbagai problematika yang dihadapi. Pertama, dengan menggunakan cara pandang kota sebagai dimensi fisik dari kehidupan dan kegiatan usaha manusia yang memberikan berbagai implikasi pada aspek-aspek pembangunan. Kedua, kota dipandang sebagai bagian dari suatu sistem yang menyeluruh dari kehidupan dan kegiatan usaha manusia dan masyarakat yang saling terkait dengan upaya pada aspek-aspek pembangunan lainnya. Dengan melihat peranan kota sejak jaman sebelum kemerdekaan, setelah kemerdekaan dan selanjutnya pada era PJP I serta kemudian pada era PJP II ini, maka akan tampak bahwa peranan kota tidak hanya sekedar terbatas pada implikasi-implikasi yang bersifat fisik saja akan tetapi juga menyangkut segala aspek kehidupan bangsa. Oleh karena itu, dalam mengupas permasalahan dalam pengembangan perkotaan,

akan lebih tepat apabila menggunakan cara pandang kedua dengan diperkaya oleh aspek-aspek yang menonjol pada cara pandang yang pertama.

1.2. Tujuan

Kupasan permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan perkotaan ini pada dasarnya ditujukan untuk mengenali visi dan paradigma yang digunakan dalam melandasi upaya-upaya pengembangan perkotaan tersebut. Melalui pengenalan terhadap visi dan paradigma tersebut, maka akan dapat dikenali pula perubahan dan pergeserannya yang sejalan dengan corak dan sifat permasalahan pengembangan perkotaan yang dihadapi dalam kurun waktu yang bersangkutan. Pengenalan atas perubahan dan pergeseran visi serta paradigma tersebut, diarahkan pula untuk memperbaiki serta menyempurnakannya, dengan didasarkan atas problematika dan tantangan yang dihadapi kini dan masa mendatang dalam konteks pengembangan perkotaan.

II. PERKEMBANGAN VISI DAN PARADIGMA PENGEMBANGAN PERKOTAAN

2.1. Perkembangan Konsep Pengembangan Perkotaan pada JP I

Sejarah dunia dan juga di Indonesia telah membuktikan bahwa kota telah berperan sebagai pusat kekuasaan dan kegiatan usaha manusia. Bahkan ahli sejarah Arnold Toynbee (Arnold Toynbee, *Cities on the Move*, 1961) telah menunjukkan bahwa sebenarnya sejak jaman dahulu, kota-kota telah berperan sebagai pusat peradaban manusia, dan akan semakin penting peranannya dalam mengantarkan peradaban manusia di masa mendatang. Selanjutnya dia mengatakan, bahwa apabila kita hanya mengembangkan kota atas dasar pemanfaatan sumber-sumber daya ekonomi saja, maka kota akan berkembang secara tidak seimbang dan akan memberikan problematika yang jauh lebih berat dan lebih sulit untuk ditanggulangi. Hal ini dipandang perlu disampaikan, dikarenakan sekarang ini terdapat kecenderungan yang sangat mendasar pada sementara masyarakat, bahwa kota dipandang sebagai lahan untuk mencari keuntungan ekonomi sebesar-besarnya, sementara itu, peranan kota dalam aspek-aspek lain kurang diperhatikan secara memadai.

Dalam upaya pembangunan yang diselenggarakan secara terencana dan bertahap terhadap PJP I hingga

sekarang, terdapat fenomena-fenomena baru yang erat kaitannya dengan pengembangan perkotaan. Industrialisasi yang secara bertahap dilakukan pada PJP I, telah meningkatkan urbanisasi baik dalam artian meningkatnya peranan perkotaan dalam pembangunan nasional, maupun dalam arti meningkatnya pergerakan penduduk dari desa ke kota dan dari kota-kota kecil ke kota yang lebih besar. Industrialisasi dan urbanisasi telah pula merangsang peningkatan investasi di kota-kota khususnya investasi di bidang jasa.

Apabila upaya pembangunan pada awal-awal PJP I diarahkan pada rehabilitasi, dan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, maka investasi yang berkaitan dengan pertanian, pertambangan dan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan setengah jadi sangat menonjol, termasuk investasi didalam pembangunan prasarana dan sarananya. Sejalan dengan peningkatan ekonomi yang mengarah pada upaya peningkatan nilai tambah dari produk-produk yang dihasilkan dan perluasan pasar, maka hal ini sangat erat kaitannya dengan industrialisasi yang mengarah pada pengolahan menjadi barang jadi dan pengembangan industri yang berorientasi ekspor. Hal ini memberikan peranan yang semakin dominan pada kota-kota yang berfungsi sebagai pusat-pusat kegiatan ekonomi, baik secara nasional, regional maupun secara lokal. Fenomena ini tampak secara mencolok sejak Pelita IV sampai sekarang, sehingga sejak kurun waktu tersebut, kota-kota se-

makin penting dan menonjol peranan serta kontribusinya dalam pembangunan nasional.

Upaya pengembangan kota-kota pada era PJP I, didasarkan atas suatu visi dan paradigma bahwa kota merupakan suatu simpul ekonomi dalam sistem perekonomian yang lebih luas, baik regional maupun nasional. Hal ini dapat terlihat pada pola-pola pengembangan perkotaan dan pembangunan prasarana serta sarananya, misalnya jaringan jalan, pelabuhan, dan sebagainya. Pandangan kota sebagai simpul ekonomi tersebut didasarkan atas suatu harapan bahwa dengan mengembangkan kota-kota sebagai simpul ekonomi, maka dengan sendirinya akan terdapat "perambatan perkembangan" ke kawasan-kawasan di sekitarnya (spread effects transmission of growth). Perintis pandangan ini, dapat ditemui pada teori-teori F. Perroux, Hirschmann, dan juga pada model center-periphery yang dikembangkan oleh Friedmann.

Sejalan dengan fungsinya sebagai simpul ekonomi, kota-kota dikembangkan pula sebagai simpul-simpul kekuasaan, yang tercermin dalam fungsi sebagai pusat pemerintahan. Pengembangan kota sebagai simpul ekonomi dan sekaligus sebagai simpul kekuasaan akan menuntut banyak pembangunan prasarana dan sarana. apabila tidak diberikan porsi yang seimbang dengan pembangunan kawasan-kawasan di sekitarnya, maka kota-kota tersebut akan secara cepat meningkat pertumbuhannya dan meninggalkan jauh-jauh kawasan di sekitarnya,

sehingga terciptalah kesenjangan pertumbuhan yang semakin melebar. Kesenjangan pertumbuhan yang semakin melebar tidak akan merangsang suatu upaya keterkaitan yang saling menguntungkan dan proporsional antara yang kuat dan yang lemah sebagaimana yang terjadi pada hubungan si kaya dan si miskin. Kecenderungan yang terjadi adalah semakin terkurasnya potensi-potensi yang lemah untuk memenuhi tuntutan yang lebih kuat. Contoh yang paling dekat adalah Jakarta, dengan semakin pesatnya perkembangan di kota tersebut, maka Jakarta cenderung menyedot investasi dan sumber daya nasional yang menyebabkan semakin besarnya kesenjangan pertumbuhan antara kota Jakarta dengan kota-kota lainnya.

Kenyataan-kenyataan yang ditemui di lapangan semakin menunjukkan, bahwa kota-kota justru lebih banyak menarik sumber-sumber daya yang ada di sekitarnya. Khususnya sumber daya manusia yang produktif, dan sumber daya ekonomi, untuk mendukung kegiatan-kegiatan di perkotaan, sementara itu pertumbuhan yang dinikmati oleh kawasan-kawasan di sekitarnya tidaklah secepat apa yang terjadi di perkotaan. Karena kota-kota menuntut untuk semakin berkembang, maka iapun lebih banyak menyedot investasi yang tidak ada habis-habisnya, sampai pada suatu tingkat dimana pengembangan kota sudah dirasakan semakin tidak efisien lagi, baik dipandang dari tata ruangnya yang semakin merambah ke kawasan-kawasan

pinggiran, sehingga meningkatkan biaya pembangunan prasarana dan sarananya, maupun dari segi penyebaran kegiatan-kegiatan usahanya. Inefisiensi perkembangan kota-kota pada akhirnya akan membebani kota-kota itu sendiri.

Fenomena di atas sebenarnya telah diperkenalkan oleh Gunnar Myrdal dalam teori kausal komulatifnya (Gunnar Myrdal, *Asian Drama*, 1971), dimana pada kenyataannya, pusat-pusat yang mempunyai kekuatan lebih besar justru menarik potensi-potensi yang ada di kawasan sekitarnya, apabila diserahkan seluruhnya pada mekanisme pasar. Untuk itu, intervensi pengembangan kota diperlukan dalam rangka menjamin keseimbangan dan keterkaitan yang saling menunjang antara kota dan kawasan di sekitarnya.

Fenomena kesenjangan pertumbuhan pada dasarnya memerlukan suatu intervensi dalam rangka mencapai suatu keseimbangan dan keterkaitan yang saling menguntungkan. intervensi tersebut pada dasarnya mengacu pada suatu asas pemberdayaan pihak yang lebih lemah dan pengembangan lebih lanjut pihak yang lebih kuat ke arah kegiatan yang dapat melibatkan partisipasi yang lebih lemah tadi. Dengan kata lain, pihak yang kuat tidak perlu direm kemajuannya akan tetapi lebih ditajamkan pada upaya-upaya untuk ikut memberdayakan pada pihak yang lebih lemah.

Meskipun secara keseluruhan pengembangan perkotaan pada PJP I telah memberikan hasil-hasil dan

dukungan yang besar terhadap pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, pemerataan hasil pembangunan ke seluruh wilayah dan golongan serta lapisan masyarakat serta terhadap terwujudnya stabilitas nasional yang sehat dan dinamis, namun disadari pula upaya tersebut telah menghasilkan dampak serta implikasi yang perlu ditanggulangi, antara lain; kesenjangan pertumbuhan antar kota dan antar kawasan maupun antar golongan serta lapisan masyarakat, perambahan lahan-lahan pertanian yang subur oleh kegiatan perkotaan dan permukiman, meningkatnya kebutuhan akan prasarana dan sarana yang tidak mampu diimbangi dengan kapasitas serta kecepatan penyediaan dan pelayanannya, dan problematika sosial budaya yang seringkali sulit untuk ditanggulangi seperti meningkatnya kriminalitas di perkotaan, rendahnya kadar disiplin masyarakat perkotaan dan sebagainya.

2.2. Arah Pengembangan Perkotaan pada PJP II

Sejalan dengan hal tersebut, pada PJP II disadari bahwa aspek peningkatan kualitas sumber daya manusia dan masyarakat serta aspek lingkungan hidup dan pembangunan yang berkelanjutan perlu mendapat bobot perhatian yang lebih besar. Hal ini mempengaruhi pula perubahan dari visi dan paradigma yang lama pada yang baru yang lebih mencerminkan nuansa-nuansa kualitas sumber daya

manusia dan pembangunan berkelanjutan tersebut.

Perubahan dan pergeseran paradigma pengembangan perkotaan di tingkat dunia pun ikut mewarnai perkembangan cara pandang di Indonesia. Sebagai contoh, paradigma pengembangan kota sebagai pusat kekuasaan dan pusat kegiatan keagamaan yang dikembangkan pada abad pertengahan, kemudian kota sebagai pusat produksi yang dikembangkan pada abad revolusi industri, selanjutnya kota yang dikembangkan sebagai pusat jasa dan distribusi pada era pasca perang dunia sampai pada paradigma pengembangan kota sebagai pusat teknologi (technopole) pada periode tahun 1980an, dan paradigma kontemporer yang lebih banyak menekankan pada paradigma kota berwawasan lingkungan telah banyak memunculkan konsep kota-kota yang dikembangkan dengan mewakili ciri-ciri paradigma di atas.

Perlu dicatat bahwa sebenarnya pergeseran paradigma pengembangan kota sebagai simpul ekonomi ke arah kota sebagai simpul pengembangan teknologi, inovasi dan perubahan (cities as centers for technological progress, innovation and diffusion, and changes) telah mewarnai pola-pola pengembangan kota di negara yang lebih maju sejak tahun 1980 an. Singapura sebagai contoh, telah mencanangkan kotanya sebagai "center of innovation in the 21st century" dan bukan lagi sebagai pusat perdagangan sedunia sejak tahun 1987, karena hal itu telah mereka capai.

Visi dan paradigma pengembangan perkotaan masa depan, juga telah dirintis oleh beberapa pakar sejak tahun 1980-an. Saskia Sasheen sebagai salah satunya telah mengintrodusir adanya konsep kota-kota yang saling terkait satu dengan lainnya secara global dalam bentuk "hub and spoke" (Saskia Sasheen, 1989) yang didukung oleh kemajuan teknologi transportasi, telekomunikasi dan informasi. Aliran ini lebih mengutamakan perlunya dikembangkan suatu keterkaitan antar kota-kota di dunia dalam suatu jaringan yang saling mendukung.

Dengan semakin berat dan kompleksnya problematika perkotaan, khususnya di kawasan Asia dan Pasifik, organisasi ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) yang berkedudukan di Bangkok, dalam konferensi Tingkat Menteri Mengenai Perkotaan pada Oktober 1993, mendeklarasikan suatu paradigma pengembangan perkotaan yang perlu diterapkan di kawasan tersebut dalam mengantisipasi dinamika perubahan di masa mendatang, yang menyatakan; "perlunya pengembangan perkotaan di kawasan Asia dan Pasifik diletakkan dalam pembangunan manusia dan kemanusiaan (human development and development for humanity), untuk mewujudkan pengembangan perkotaan yang efisien secara ekonomi (economically efficient), berkeadilan sosial (social just), merangsang partisipasi (participatory), berkelanjutan (environmentally sustainable), dan berwawasan budaya (culturally vibrant)".

Di Indonesia, pergeseran paradigma pengembangan perkotaan tampak pula terjadi dari PJP I ke PJP II ini. Hal ini tampak jelas pada isi Undang-undang Tentang Penataan Ruang nomor 24 Tahun 1992 dan GBHN 1993. Dalam UU Penataan Ruang nomor 24 tahun 1992 tersebut pasal 10 ayat (2), paradigma pengembangan kawasan perkotaan dilihat dalam cara pandang kesisteman dengan penekanan pada keserasian dan keselarasan hubungan antara perkotaan, pedesaan dan kawasan lainnya. Keserasian dan keselarasan ini dijabarkan dalam upaya perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang dan dituangkan ke dalam aspek-aspek kelembagaan dan pengaturan, serta perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat. Sekarang ini, sekitar 14 rancangan Peraturan Pemerintah sedang disiapkan dalam rangka operasionalisasi undang-undang yang bersangkutan.

Dalam GBHN 1993, paradigma pengembangan perkotaan yang diamanatkan pada dasarnya sejalan dengan prinsip-prinsip yang dikembangkan oleh Konperensi Tingkat Menteri di ESCAP sebagaimana uraian di atas. Di GBHN 1993, dicanumkan bahwa pembangunan daerah, yang dalam konteks ini termasuk wilayah perkotaan juga, diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan hasil-hasilnya, menggalakkan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam rangka mengisi otonomi daerah secara nyata. Demikian pula dalam Repelita VI, pembangunan perko-

taan diarahkan untuk direncanakan secara terpadu dengan memperhatikan rencana umum tata ruang agar:

- a). terwujudnya pengelolaan kota yang efisien.
- b). terciptanya lingkungan yang sehat, rapi, aman dan nyaman.
- c). meningkatnya pelayanan sarana dan prasarana umum.
- d). serasinya hubungan antara masyarakat perkotaan dan pedesaan.

Paradigma pengembangan perkotaan yang digunakan baik dalam GBHN 1993 maupun pada Repelita VI adalah paradigma yang berlandaskan atas efisiensi, produktivitas, peranserta masyarakat dan keserasian hubungan antara perkotaan dan pedesaan. Pergeseran paradigma pengembangan perkotaan antara GBHN 1993 dan masa sebelumnya adalah pada pelaku-pelaku pembangunan perkotaan. Apabila pada masa-masa sebelumnya pengembangan perkotaan dan pengelolaannya sangat menekankan upaya-upaya pemerintah (government driven urban development), maka pada PJP II ini pelaku utama pengembangan perkotaan adalah masyarakat termasuk di dalamnya dunia usaha (community driven), dengan peranan pemerintah yang sifatnya mendorong dan mendukung prakarsa masyarakat, melindungi serta menciptakan iklim yang kondusif bagi terwujudnya pengembangan perkotaan dengan asas-asas di atas.

Tuntutan pergeseran peran pemerintah dalam pengembangan perkotaan dari yang bersifat melaksanakan pembangunan pada yang

sifanya mendorong dan mengendalikan pada dasarnya sejalan dengan pergeseran paradigma yang terjadi pula di negara-negara lain. Pandangan ini dikupas oleh David Osborne dan Ted Gaebler dalam "Reinventing Government" dengan sepuluh prinsipnya, dimana salah satunya adalah peranan pemerintah kota yang harus lebih bersifat mengendalikan daripada ikut melaksanakan pembangunan atau "steering rather than rowing". (David Osborne and Ted Gaebler, Reinventing Government, 1993).

Pergeseran peran pemerintah dalam pengembangan perkotaan telah melahirkan upaya-upaya untuk melahirkan peluang-peluang kerjasama kemitraan dengan swasta dan masyarakat. Sebagai contoh, sebagaimana yang disebutkan dalam pidato Presiden R.I tanggal 16 Agustus 1995, untuk mencapai pertumbuhan ekonomi nasional sebesar 7% per tahun, maka diperlukan 815 triliun rupiah untuk keseluruhan investasi. Dari jumlah yang sekian tersebut, maka sekitar 75 sampai 80% akan digerakkan oleh masyarakat termasuk kalangan swasta, dan sisanya oleh pemerintah dalam bentuk penciptaan iklim usaha yang kondusif dan upaya-upaya untuk merangsang peranserta masyarakat dalam pembangunan.

Dalam pengembangan perkotaan, peranserta masyarakat termasuk dunia usaha lebih dituntut lagi, bahkan mencapai sekitar 90%. Sekitar 60% dari jumlah total investasi 815 triliun tersebut akan berkaitan dengan kegiatan-kegiatan

yang berada di perkotaan, antara lain industri, pariwisata, perdagangan beserta sarana dan prasarananya. Kebutuhan investasi pembangunan prasarana dan sarana di perkotaan yaitu untuk air bersih, jalan, terminal, persampahan, drainase, pengolahan air limbah, dan sebagainya diperkirakan mencapai sekitar 135 triliun, dimana sekitar 18 sampai 22% dari jumlah tersebut merupakan peluang bagi dunia usaha.

Kini dan masa mendatang, pengembangan perkotaan akan lebih diwarnai oleh upaya-upaya kemitraan antara pemerintah dan masyarakat, termasuk dunia usaha dalam mengembangkan dan mendayagunakan potensi-potensi kota dalam rangka mewujudkan suatu pola pengembangan dan pengelolaan kota secara efisien, produktif, berkeadilan sosial, berkelanjutan, dan berwawasan budaya, sebagaimana yang telah dicerminkan oleh banyak kota-kota di dunia dan di negara maju. Kota tidak lagi dipandang sebagai suatu simpul ekonomi yang akan dikuras habis-habisan sumber daya ekonominya. Sebaliknya, kota akan lebih dipandang sebagai suatu organisme yang terkait satu sama lainnya, yang juga membutuhkan perhatian pada segala aspeknya, dan dipandang sebagai suatu cerminan budaya dan peradaban.

Pada abad 21 yang menjadi abad "revolusi 31" menurut Prof. Dorijatun Kuntjoroyakti (transport, telekomunikasi dan tourism), kota bahkan akan dipandang sebagai suatu pusat peradaban, karena se-

bagian besar penduduk akan berada di perkotaan. Pemusatan penduduk di perkotaan akan melahirkan sistem nilai dan norma-norma baru yang akan menyebar ke seluruh wilayah, sehingga menjadi suatu pola tingkah laku dan budaya baru yang menjadi ciri global. Dikarenakan peradaban dan kemajuan pada abad 21 tersebut didukung dan dipacu oleh kemajuan IPTEK, maka kotapun akan menjadi "pusat-pusat keunggulan teknologis" dari bangsa-bangsa yang maju. Setiap kota mempunyai fungsi yang spesifik atau "fungsi unggulan". Atas dasar fungsi-fungsi unggulan ini, maka kota-kota akan saling terhubung baik oleh jaringan prasarana maupun oleh jaringan kegiatan.

Upaya untuk mengembangkan kota-kota yang sejalan dengan tuntutan kemajuan abad 21 tersebut, harus dimulai dari sekarang. Keterlambatan upaya tersebut, akan menyebabkan ketertinggalan dan ketertinggalan akan menyebabkan tidak mempunya kota-kota tersebut menyerap dan mengambil manfaat dari kemajuan-kemajuan yang dicapai dalam abad 21. Selanjutnya kota-kota yang tertinggal tersebut akan berangsur-angsur hilang dari keterhubungan dan keterkaitan, menjadi "kota yang kesepian". Sejarah telah membuktikan banyak kenyataan uraian tersebut.

III. PENUTUP

Kesimpulan yang dapat diambil dari uraian di atas adalah, visi dan paradigma-paradigma yang berlaku

pada pengembangan perkotaan pada dasarnya merupakan cerminan dari harapan dan kebutuhan para pelaku-pelaku yang terlibat dalam pengembangan perkotaan tersebut dan tingkat perkembangan serta kemajuan yang dicapai oleh masyarakat secara umum pada kurun waktu yang bersangkutan. Pada masa dimana peran penguasa atau pemerintah sangat dominan, maka visi dan paradigma pengembangan perkotaan lebih banyak ditentukan oleh penguasa atau pemerintah tersebut. Namun pada masa dimana peranan masyarakat semakin menguat, maka paradigma pengembangan perkotaan bergeser pada hal-hal yang mencerminkan harapan-harapan masyarakat secara keseluruhan. Demikian pula, pada masa dimana tingkat perkembangan masyarakat belum tinggi, maka paradigma pengembangan perkotaan lebih banyak mencerminkan pengembangan kota secara individual. Sedangkan pada masa dimana tingkat perkembangan dan kemajuan telah lebih tinggi, maka paradigma pengembangan perkotaan telah melihat kota dalam suatu sistem, sehingga asas keterkaitan sangat mewarnai prinsip-prinsip dalam paradigma tersebut.

Adalah merupakan suatu kejanggalan apabila dalam masa dimana kota telah dipandang sebagai suatu tempat untuk membina potensi sumberdaya manusia dan masyarakat secara keseluruhan, maka masih ada sementara pihak yang menganggap kota sebagai tempat untuk mendayagunakan serta menguras habis-habisan sumber

daya ekonominya. Pembangunan kota-kota yang sifatnya "lapar lahan" dan sangat berciri ekonomis, akan tidak seimbang, sehingga akan memunculkan masalah-masalah lain dari segi-segi sosial, budaya, lingkungan hidup dan lainnya. Penggusuran rumah-rumah penduduk golongan berpendapatan rendah dengan ganti rugi yang sangat tidak memadai untuk kemudian dibangun di atasnya pusat-pusat pertokoan yang mewah, sangat bertentangan dengan prinsip paradigma pengembangan perkotaan yang manusiawi dan berciri kemanusiaan, dan hal itu hanya akan menambah deretan binatang-binatang ekonomi (economic animal) yang lebih serakah dan rakus di masyarakat. Untuk itu, pemerintah kota harus mengerti dan mempunyai asas keberpihakan pada yang lemah. Keberpihakan pada yang lemah bukan berarti membatasi peluang bagi yang kuat. Akan tetapi lebih pada upaya untuk menciptakan keterkaitan yang saling mendukung dan saling menguntungkan bagi semua pihak, baik pihak yang kuat maupun pihak yang lemah.

Dikarenakan peranan yang lebih luas dari masyarakat, maka kotapun menuntut peranserta yang lebih besar dari masyarakatnya. Peranserta tersebut hanya akan timbul apabila ada keinginan dari pihak-pihak yang terlibat. Dalam mendorong dan mendukung peranserta yang aktif dari masyarakat termasuk dari dunia usaha, maka harus ada keterbukaan (transparency) dan komunikasi. Pemerintah kota harus secara terbuka membeberkan kebijakan

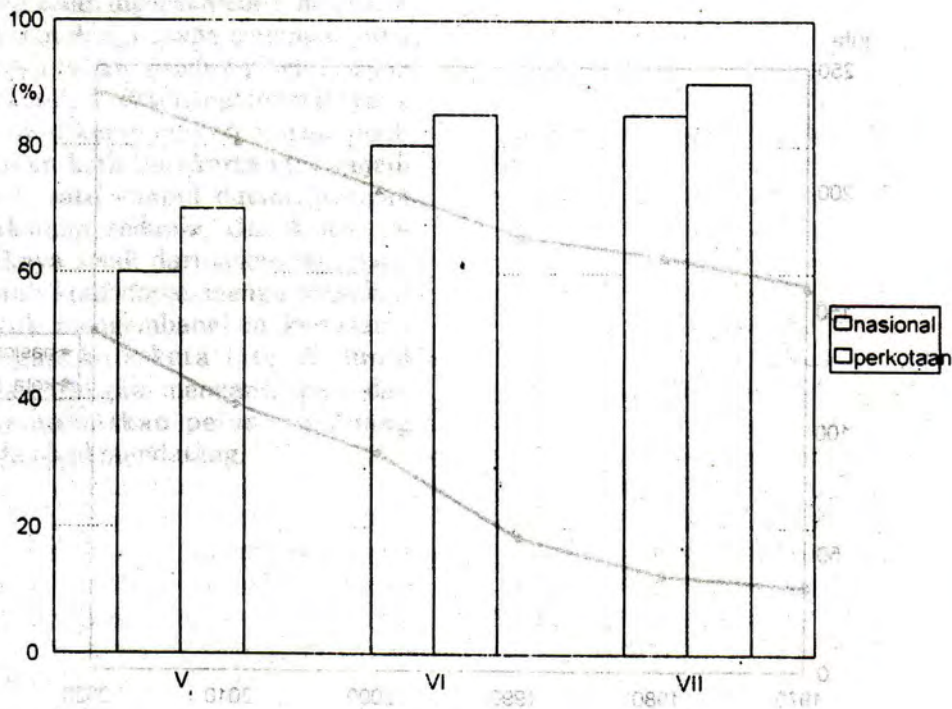
dan rencana pengembangan kotanya kepada masyarakat, dan masyarakat harus secara terbuka menyampaikan saran-saran dan aspirasi konstruktif pada pemerintah, yang tentunya disertai dengan komitmen masyarakat untuk melaksanakannya. Dalam era globalisasi ini, tidak ada satu pemerintahpun di dunia yang dapat menghalangi arus keterbukaan ini, sehingga upaya pemerintah kota tidaklah diberikan pada upaya menutupi keterbukaan, akan tetapi pada pengendaliannya ke arah yang konstruktif. Sementara itu, setiap kebijaksanaan umum harus dikomunikasikan dan dibahas secara terbuka dengan masyarakat, khususnya kepada pihak-pihak yang terkena langsung, bahkan kalau perlu dengan melalui "public debate" sebagaimana yang dilontarkan oleh Menteri Negara PPN Ketua Bappenas.

Dalam pengembangan perkotaan pada masa mendatang, pemerintah kota akan dituntut lebih memusatkan perhatian dan upayanya pada dua hal, pertama, memperluas peluang-peluang kemitraan dengan masyarakat dan dunia usaha dalam aspek-aspek yang berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan serta pengelolaan kota secara efisien dan efektif. Kedua, menjaga agar kesenjangan antara pihak yang lemah dengan pihak yang lebih kuat tidak lebar dan masih proporsional, baik yang tercermin pada gologan serta lapisan masyarakat, maupun yang tercermin pada tingkat pertumbuhan kawasan yang satu dengan yang lainnya. Dalam hal ini yang akan menjadi kunci pemerintahan kota

yang efektif dalam kerangka pengembangan perkotaan pada masa mendatang.

Kota Surakarta sebenarnya mempunyai potensi dan persyaratan untuk menjadi kota abad 21, yaitu bandara internasional, obyek wisata yang telah terkenal ke seluruh dunia, masyarakat yang mempunyai ciri dan identitas, jaringan transportasi regional yang baik (antara lain jalan tol), dan kegiatan usaha industri dan perdagangan yang sebagian besar telah digerakan oleh masyarakat dan dunia usaha setempat yang menciptakan produk-produk yang berkualitas. Potensi-potensi ini yang patut dikembangkan untuk menjadikan kota Surakarta ini menjadi salah satu simpul dalam jaringan perkotaan sedunia. Untuk itu, sebaiknya sejak dari sekarang pemerintah kota dapat mengintensifkan untuk mengembangkan kerjasama dengan kota-kota lain di dunia dalam rangka mengantisipasi dan memanfaatkan peluang-peluang pada abad mendatang.

Peran Masyarakat dan Swasta Dalam pembangunan



sumber : MFP, PU

MASALAH PERMUKIMAN KOTA: PERMUKIMAN KUMUH, PERUMNAS DAN REAL ESTATE

Oleh:
Sudaryono

Perumahan, sebagai salah satu komponen infrastruktur akan menjadi tema yang sangat penting dalam kerangka baik isue global maupun nasional, terutama dalam kaitannya dengan pembangunan industri pada kota-kota di Indonesia dimasa datang. Dalam konsep segitiga "produksi-konsumsi-distribusi", nampaknya pembangunan industri dan pembangunan perumahan dimasa datang tidak bisa dilepaskan dari pembangunan kota secara keseluruhan, karena jalinan antara pusat-pusat produksi dan unit-unit konsumen maupun pemasok tenaga kerja (baca:perumahan) akan menjadi satu tema yang terpadu.

Paper ini secara singkat akan mencoba membahas permasalahan dari 3 (tiga) tipe deliveri perumahan di Indonesia yang cukup menonjol yakni: (1) permukiman kumuh, (2) perumnas, dan (3) real estate.

TINJAUAN KONSEPSUAL PERMUKIMAN KOTA DI INDONESIA

(1) Mengapa Permukiman Kumuh Ada ?

Sejarah telah mencatat bahwa revolusi industri dengan empat kredonya yang terkenal (minimisasi, maksimalisasi, optimalisasi, dan rasionalisasi) telah membawa perubahan hebat pada pembangunan kota-kota Eropa dan di kemudian hari pada kota-kota negara yang sekarang terkenal dengan sebutan negara berkembang. Dengan digantikannya peranan tenaga kerja manusia dalam sistem produksi oleh tenaga mesin (teknologi), maka terjadilah surplus besar-besaran di negara-negara Eropa. Surplus ini tidak habis dikonsumsi hanya oleh penduduk negara-negara Eropa saja. Oleh karena itu, surplus ini perlu dilempar ke negara-negara lain yang masih mengandalkan dominasi tenaga kerja manusia (sering disebut sebagai negara terbelakang atau berkembang). Seiring dengan pelepasan surplus tersebut, arus bahan-bahan baku (raw materials) pun bergerak balik dari negara-negara terbelakang dan berkembang menuju negara-negara Eropa pada waktu itu. Phenomena ini pada akhirnya telah melahirkan apa yang disebut sebagai kolonialisme (penjajahan) yang kemudian menguasai dan mengontrol selu-

ruh sistem produksi di negara-negara penghasil bahan baku (negara terbelakang/ berkembang). Dampak spasial pada kota-kota di Eropa pada saat itu terjadi pada menurunnya kualitas lingkungan hidup yang diakibatkan menyatunya kegiatan produksi dan hunian pada lokasi yang sama. Limbah-limbah produk industri banyak membanjiri jalan-jalan lingkungan permukiman kota-kota Eropa pada masa itu. Peremukiman-peremukiman kumuh seperti yang dapat kita lihat pada kota-kota di Indonesia dan negara berkembang saat ini, pernah menjadi bagian pemandangan yang menonjol di kota-kota Eropa pada masa itu. Dalam rangka mengatasi permasalahan tersebut, maka muncullah teori zoning yang pertama kali dengan tujuan memisahkan kegiatan industri dari kegiatan-kegiatan hunian dan penunjangnya.

Sementara itu, di negara-negara berkembang, dampak spasial dari fenomena kolonialisme (sebagai dampak ikutan dari revolusi industri) tersebut adalah pada munculnya perubahan wajah kota-kota tradisional menuju pada wajah-wajah kota modern. Ciri-ciri dari awal perubahan ini dapat terlihat pada munculnya bangunan-bangunan gudang, benteng, penjara, perumahan modern dan fasilitas-fasilitas rekreasi kelompok kolonial dan sebagian kelompok elit lokal. Pada masa ini, industrialisasi terjadi tanpa perubahan urbanisasi karena industri-industri kunci ada di negara Eropa. Era industrialisasi ini ditandai dengan industrialisasi pertanian. Di Indonesia, era ini dapat dicatat pada

dimulainya era "Tanam Paksa" pada tahun 1870. Pada era ini, permasalahan permukiman kumuh kota belum menjadi permasalahan yang pelik, karena konflik-konflik perantaraan belum populer. Pada era ini, konsep permukiman rakyat dibangun diatas konsep *magarsari* atau *ngindung*. Tesis tentang keharmonisan, keselarasan, *magang*, *ngenger*, dan *manunggaling kawulogusti* menjadi landasan utama bagi konsep permukiman rakyat pada era ini.

Ketika era kolonialisme mulai surut terutama setelah perang dunia ke II, pengaruh global yang diciptakan oleh negara-negara industri maju tetap berlangsung dan justru semakin menemukan bentuknya yang efisien dan efektif, seiring dengan berkembangnya teknologi komunikasi dan transportasi. Kota-kota negara terbelakangpun pada akhirnya berkembang menuju pada tahap industrialisasi. Namun, dikarenakan teknologi yang ditransfer dari negara-negara industri maju ke negara-negara terbelakang adalah jenis teknologi kelas dua (*second-hand technology*), maka proses industrialisasi yang terjadi pada negara-negara terbelakang lebih merupakan sub-ordonasi dari sistem industrialisasi negara-negara maju. Dengan perkataan lain, akar industri tetap berada di negara-negara maju. Sebagai akibatnya, kota-kota negara terbelakang menjadi kelelahan menampung para migran yang datang dari daerah-daerah pedesaan, dikarenakan tidak adanya keseimbangan antara kecepatan industri dalam menyerap

tenaga kerja dengan arus kuat masuk para migran, Gertz (1969) menyebut fenomena ini sebagai urbanisasi tanpa industrialisasi. Dampak spasial dari keadaan seperti itu nampak pada munculnya problem perumahan para migran yang tak dapat diserap oleh pembangunan industri negara-negara terbelakang. Kampung-kampung kumuh dan liar bermunculan, sementara kontribusi pihak industri terhadap pemecahan permasalahan ini semakin tak dapat diharapkan.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa munculnya permukiman kumuh di kota-kota di Indonesia dan negara-negara berkembang pada umumnya adalah berakar pada gagapnya kota-kota tersebut dalam menyasati gelombang global industrialisasi yang dibawa oleh revolusi industri. Industrialisasi yang dibangun di negara-negara berkembang ditegakkan diatas premis "upah buruh yang murah". Dalam konteks pemikiran ini, masalah perumahan para buruh industri seakan-akan bukan menjadi tanggung jawab pihak industri. Kekosongan dari tanggung jawab ini akhirnya diisi oleh sektor permukiman informal yang terkenal dengan sebutan kampung. Semakin deras arus migran membanjiri kota, maka semakin pelik keadaan kampung-kampung kota, dan semakin jauh tanggung jawab pihak industri dalam masalah ini. Kampung-kampung kota lalu mengalami degradasi kualitas lingkungan. Meminjam istilah dari Gertz (1969), kampung-kampung kota kemudian mengalami proses involusi spasial. Kampung-kampung

kota kemudian bergerak menuju pada titik kematiannya (death point).

(2) Munculnya Konsep Perumahan dan Kampung Improvement Program (KIP) = Munculnya Kelompok Convivialists (1960an)

Ketika arus urbanisasi kota-kota negara berkembang semakin tak terkendalikan, dan dilain pihak pendekatan atau konsep pembangunan perumahan yang diimpor dari negara-negara industri maju tak mampu berbicara banyak dalam menyelesaikan problem perumahan para migran, maka muncullah pendekatan baru yang dikenalkan oleh suatu kelompok scholars yang disebut sebagai "Convivialists" (1960;an). Kelompok ini cenderung menekankan penyelesaian masalah perumahan dari bawah. Artinya, peranan dan kontribusi masyarakatlah yang menjadi faktor dominan bagi penyelesaian masalah para migran kota negara-negara berkembang. Dunia memang berhutang budi kepada para pemula kelompok ini seperti Charles Abrams (1964), William Mangin (1967) dan Antony Leeds (1969). Namun demikian, puncak pembentukan konsep convivialists ini terjadi pada diri John F.C. Turner (1972), seorang arsitek Inggris yang setelah melakukan participatory research di permukiman permukiman kumuh di Peru (Amerika Latin), berhasil membangun konsep baru bagi penyelesaian permasalahan perumahan para miskin kota. Secara garis besar, konsep

yang diajukan oleh Turner dapat diungkapkan kedalam 4 butir sebagai berikut:

- 1). Penghuni atau pengguna rumah adalah unsur utama dari suatu proses pembangunan perumahan.
- 2). Perumahan bukanlah sekedar "shelter", melainkan lebih merupakan suatu proses atau suatu aktifitas.
- 3). Rumah tidak harus dilihat dari aspek fisiknya, melainkan lebih pada arti dan nilainya bagi si penghuni/pengguna.
- 4). Pembangunan perumahan seyogyanya dilakukan oleh masyarakat sendiri dengan sedikit bantuan dari pihak pemerintah.

Implikasi kebijakan dari konsep Turner ini berupa gerakan-gerakan sebagai berikut:

- 1). Pembangunan perumahan oleh masyarakat dengan bantuan minimal dari pemerintah dan,
- 2). Penataan permukiman-permukiman kumuh dan liar.

Pada tahun 1972, rumusan kebijaksanaan dari John Turner ini berhasil mempengaruhi Bank Dunia untuk mengucurkan dananya guna membiayai proyek-proyek yang terkenal dengan sebutan (1) Sites-and-Services atau Kapling Tanah Matang (KTM), dan (2) Slums and Squatters Settlements Upgrading. Untuk proyek sites-and-services, pada tahun 1972, 10 pilot proyek telah dilaksanakan di 10 negara: Indonesia, India, Korea, Senegal, Zambia, Nicaragua, Botswana, Jamaica, Tanzania, El Salvador. Di Indonesia sendiri, jenis proyek Bank Dunia ini dikenal dengan sebutan KTM

(Kapling Tanah Matang), yang kemudian pada tahun 1978 dikembangkan menjadi Rumah Inti Perumnas (Tipe D15/60) dan diawal tahun 90-an berkembang lagi menjadi RSS (Rumah Sangat Sederhana) yakni rumah seluas 12 m² diatas tanah 54m².

Untuk jenis proyek yang kedua (slums and squatter improvements), di Indonesia proyek tersebut terkenal dengan sebutan KIP (Kampung Improvement Program). Sudah terlihat sejak awal bahwa konsep ini menyandang "kesementaraan" yang mengacu pada falsafah perumahan sebagai suatu "proses" atau "evolusi". Akhir-akhir ini, konsep ini mendapat ujian cukup berat yang berupa gempuran dan tekanan dari para kapitalis (komunitas bisnis) terutama untuk kampung-kampung kumuh di pusat-pusat kota besar seperti Jakarta, Medan dan Surabaya. Tekanan pasar akan kebutuhan tanah perkotaan semakin meningkat, sementara itu perpindahan kepemilikan tanah dari para penghuni asli kepada para pemilik modal berjalan dengan lancar mengikuti azas-azas hukum ekonomi pasar. Dalam situasi seperti ini, konsep KIP menjadi tidak populer lagi dan dianggap tidak relevan. Namun demikian, konsep ini dirasakan masih akan cukup relevan untuk kampung-kampung kumuh di pinggiran kota-kota besar dan kampung-kampung kumuh di kota-kota menengah (seperti Yogyakarta dan Surakarta), serta kota-kota kecil (Klaten, Magelang, Cilacap, dll).

Meledaknya Real Estate= Munculnya Neo - Kapital- isme (1980an)

Sebutan neo-kapitalisme disini digunakan untuk menyebut gerakan-gerakan baru dibidang perumahan yang muncul pada awal dasa warsa 80-an (untuk membedakan dengan pendekatan model kapitalis sebelum munculnya kelompok *socialists* pada tahun 60an). Tema dasar dari gerakan kelompok ini adalah bahwa pembangunan perumahan merupakan bagian yang terkait dengan pembangunan industri dan aktifitas komersial perkotaan. Tanah-tanah permukiman di perkotaan harus dimanfaatkan seefisien mungkin untuk kepentingan industri dan komersial sekaligus perumahan. Di Indonesia, pengaruh gerakan ini mulai terasa seiring dengan merebaknya pembangunan industri dan perkotaan terutama di wilayah JABOTABEK. Merebaknya pembangunan industri ini kemudian diikuti dengan meledaknya kelompok kelas menengah (*exploding middle income class*) yang kemudian telah melahirkan OKB (Orang Kaya Baru), yang pada akhirnya telah memicu meledaknya permintaan akan jasa konstruksi perumahan (*real estate*). Gerakan ini kemudian dipersubur dengan merebaknya diversifikasi jasa pelayanan perbankan yang semakin memudahkan kelompok kelas menengah ini mendapatkan rumah.

PARADOKS PERMUKIMAN KOTA DI INDONESIA

Harus diakui bahwa didalam pembangunan kota-kota di Indonesia, terutama dalam kurun waktu lima tahun terakhir ini, banyak ragam paradigma telah digunakan orang baik didalam pembangunan perkotaan secara umum maupun pembangunan perumahan kota secara khusus. Ragamnya paradigma yang digunakan tersebut menunjukkan adanya keragaman kepentingan dari berbagai segmen masyarakat perkotaan. Bertemunya berbagai paradigma didalam pembangunan perkotaan dan perumahan tersebut pada akhirnya bukan menuju pada suatu rekonsiliasi (*sinergi*), melainkan justru saling berbenturan satu terhadap lainnya. Paradigma deterministik-positivistik berbenturan dengan paradigma fenomenologis, paradigma ekonomi bertabrakan dengan paradigma populis, paradigma rasional-komprehensif bertubrukan dengan paradigma humanistik dan seterusnya. Berikut ini diketengahkan beberapa implikasi praktis dari perbenturan paradigma-paradigma tersebut didalam praktek pembangunan perumahan kota di Indonesia.

1) KIP Versus Peremajaan Kota

Kurang lebih 5 tahun terakhir ini, konsep peremajaan kota telah menggeser popularitas konsep KIP (*Kampung Improvement Program*) di kota-kota besar di Indonesia. Peremajaan kota secara besar-be-

saran barangkali dimulai pada proyek Kebon Kacang dan Kebon Melati di Jakarta pada sekitar akhir delapan puluhan. Kemudian akhir-akhir ini diikuti oleh Surabaya dengan proyek-proyeknya di Dupak dan Sombo, lalu di Semarang dengan proyeknya di Pekunden dan Bandarharjo.

Kekalahan konsep KIP dalam pertarungan dengan konsep Peremajaan Kota barangkali terletak pada dua faktor. Yang pertama adalah pada esensi dari konsep KIP itu sendiri yang lebih bersifat "evolitif", sementara konsep Peremajaan Kota justru menawarkan esensi yang sebaliknya yakni "revolitif".

Pada konsep KIP, gerakan "evolitif" dilakukan dalam rangka mengangkat permukiman-permukiman kumuh agar sedikit demi sedikit keluar dari arah perkembangannya yang menuju pada titik mati. Program pemerintah dalam hal ini hanya terbatas pada perbaikan infrastruktur lingkungan saja (jalan, sanitasi, sampah, drainasi, air bersih, dan listrik) sedangkan perbaikan fisik rumah diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat, dengan suatu anggapan bahwa lingkungan tersebut akan berevolusi menuju pada suatu keadaan yang lebih baik.

Sebaliknya pada konsep peremajaan kota, praktek dari konsep ini mengarah pada penghapusan total kawasan perumahan/permukiman kumuh yang telah mengalami proses involusi, kemudian digantikan dengan bentukan perumahan/permukiman yang baru yang pada umumnya diwujudkan dalam bentuk

proyek yang menganut azas efisiensi penggunaan tanah (rumah susun). Pertanyaan yang muncul adalah, siapa yang menempati rumah susun tersebut? Atau, siapakah yang diuntungkan oleh praktek konsep peremajaan kota tersebut?

Faktor kedua, yang menyebabkan konsep KIP tersungkur di kota-kota besar adalah mekanisme pasar akan kebutuhan lahan di daerah-daerah perkotaan yang semakin hari semakin menggempur eksistensi kampung-kampung kota. Hasil penelitian yang dilakukan pada tahun 1991 di kampung Kebon Sirih Jakarta menunjukkan bahwa dengan harga permintaan tanah sebesar satu setengah juta rupiah per meter persegi (pada tahun ini menjadi tiga setengah juta rupiah per meter persegi), maka rakyat penghuni kampung tersebut dengan penuh harap menunggu agar supaya cepat digusur kemudian mendapatkan ganti rugi cash yang cukup besar. Dengan uang ganti rugi tersebut mereka dapat mendapatkan rumah yang lebih layak di daerah pinggiran dan dapat membuka usaha atau mendepositokan uangnya di bank. Di kawasan Segitiga Emas Jakarta, suatu proyek KIP yang baru berumur beberapa tahun terpaksa harus dibongkar total karena seluruh penghuni kampung melakukan bedol kampung dengan membawa uang cash sebesar tiga juta rupiah per meter persegi (tahun 1991). Padahal proyek tersebut merupakan proyek loan bantuan Bank Dunia dengan tenggang waktu pengembalian kurang lebih 20 tahun. Jadi, utang terhadap Bank Dunia masih

ada, tetapi kampungnya sudah tidak ada.

2) Housing Needs versus Housing Demands

Pada dasawarsa tujuh puluhan, saat rintisan proyek perumahan berskala besar dilakukan oleh Perum Perumnas, nampaknya paradigma social housing lebih ditonjolkan daripada paradigma housing economy. Proses dan prosedur administrasi sangat sederhana dan cepat dan juga tanpa uang muka. Sampai kurang lebih 30 bulan, penghuni Perumnas belum ditarik angsuran kredit rumahnya. Yang harus dibayarkan hanyalah uang sewa sebesar Rp 5.000,- per bulan, yang kemudian diperhitungkan sebagai uang muka. Baru pada bulan ke 31 penghuni diwajibkan mulai mengangsur kreditnya sesuai akad kredit yang ditandatangani. Dalam perjalanan waktu berikutnya, angsuran kredit oleh penghuni kepada BTN berjalan seret/tidak lancar, sementara pihak BTN semakin dituntut untuk berpenampilan sebagai sumber pendanaan yang rasional. Ketika banyak terjadi kasus kredit macet (ada yang sampai kurang lebih 15 bulan), maka pihak Perum Perumnas dan BTN mulai menunjukkan kinerja rasionalnya dengan memberikan sangsi-sangsi kepada para debitur yang bandel. Pencabutan kredit kepada mereka yang membandel mulai dilakukan oleh pihak BTN bersama-sama dengan Perum Perumnas. Pada titik inilah kemudian terjadi peralihan paradigma dari social housing ke housing eco-

nomi. Perumahan harus diletakkan pada jalur mekanisme ekonomi pasar, dan bukannya sebagai proyek filantropis pemerintah.

Pada tahap-tahap selanjutnya, ketika Perumnas harus bertarung di medan laga ekonomi pasar, maka yang terjadi kemudian adalah konflik-konflik. disatu sisi, Perumnas menyandang misi melayani penduduk berpenghasilan rendah yang berarti harus menyediakan rumah murah yang mampu/terbeli oleh mereka yang berpenghasilan pas-pasan, namun disisi lain Perumnas harus mampu berpenampilan rasional dengan memperhitungkan secara rinci aspek-aspek ekonomi pasar. Ketika akhir-akhir ini harga tanah dibuat semakin menggila oleh mekanisme pasar, maka Perumnas semakin tersudut. Dalam situasi semacam ini, ada kecenderungan bahwa pergeseran paradigma perlu dilakukan lagi untuk kembali menggunakan paradigma social housing seperti dasawarsa tujuhpuluhan. Perumnas, terutama sekali dalam tugasnya menyediakan RSS (rumah Sangat Sederhana) hendaknya jangan dipaksakan bertarung dalam rimba mekanisme pasar, melainkan harus mendapatkan subsidi baik tanah maupun bahan bangunan.

Hasil penelitian yang dilakukan terhadap proyek Perumnas di Beberapa kota di Indonesia memang menunjukkan suatu realitas yang memprihatinkan. Ditengah-tengah kesulitan penyediaan perumahan murah (RSS) untuk para miskin kota, beberapa spekulasi telah terjadi pada perumahan Perumnas. Spekulasi yang terjadi adalah nam-

pak pada terjadinya komoditisasi rumah oleh para penghuni. Komoditisasi yang dimaksud adalah perlakuan penghuni perumahan terhadap rumahnya dengan menggeser nilai guna rumah menjadi nilai tukar rumah, baik dalam bentuk menjual rumahnya maupun menyewakannya pada orang lain. Dengan perkataan lain, kelompok sasaran (*target group*) yang disasar oleh pihak Perumnas ternyata tidak sepenuhnya benar. Walaupun pada saat aplikasi telah dilakukan penyelidikan yang cukup cermat (untuk meyakinkan bahwa aplikasi memang menghasilkan rendah serta belum memiliki rumah), namun pada kenyataannya didapati banyak spekulasi-spekulasi yang memanfaatkan payung Rumah Murah Perumnas untuk kepentingan bisnis. Sekitar 28 persen rumah-rumah di Perumnas telah dijual oleh pemilik pertama kepada orang lain. Yang lebih memprihatinkan lagi adalah adanya kecenderungan bahwa justru di kota-kota kecil angka spekulasi ini jauh lebih tinggi (32%) dibanding dengan kota-kota besar (18%). Apabila spekulasi ini mencakup kegiatan jual dan sewa, maka angka yang ditemukan akan lebih besar lagi, yakni sebesar 31 persen untuk kota-kota besar dan sebesar 47 persen untuk kota-kota kecil. Sedangkan secara keseluruhan (mencakup kota besar, menengah dan kecil) angka spekulasi yang ditemukan adalah sekitar 41 persen. Fenomena ini menyiratkan bahwa, senyatanya, kelompok sasaran Perumnas yang tepat sasaran hanyalah sekitar 59 persen. Kalau kita hitung

secara kasar investasi yang telah ditanamkan oleh Perumnas selama Pelita V untuk pembangunan rumah murah (RS dan RSS) kurang lebih sebesar $300.000 \times \text{Rp } 4.500.000,- = \text{Rp } 1.350.000.000.000,-$ maka sekitar $\text{Rp } 553.500.000.000,-$ telah menjadi bancaan bagi para spekulasi.

Untuk perumahan yang dibangun oleh developer swasta (*real estate*) barangkali keadaannya tidak jauh berbeda. Walaupun sangat sulit didapatkan angka yang akurat mengenai aspek spekulasi dari kelompok ini, namun observasi lapangan menunjukkan bahwa banyak didapati rumah-rumah kosong pada proyek-proyek *real estate* di kota-kota di Indonesia. Nampak disini bahwa antara kebutuhan akan rumah (*housing needs*) dengan permintaan akan rumah (*housing demands*) terdapat deviasi yang menganga cukup lebar. Pada rongga tersebutlah sebenarnya telah terjadi mekanisme ekonomi biaya tinggi dalam bentuknya spekulasi. Fenomena ini pada akhirnya memang akan berdampak pada kinerja ekonomi nasional secara keseluruhan. Brazilia dan Meksiko merupakan contoh negara-negara yang sempat tersungkur oleh dampak spekulasi bisnis properti yang sebagian besar menggunakan sumberdana asing.

DAFTAR BACAAN

- Geertz, C. (1968). *Peddler and Princes: Social Development and Economic Change in Two Indonesian Towns*, The University of Chicago Press.
- Geertz, C. (1974). *Agricultural Involution*, The University of California Press.
- Carol Sumer (1992). "Planning: Why and What?", Lecture Delivered at the Division of Human Settlements Development, AIT., Bangkok, Thailand, February 29-March 4.
- Elich, Ivan (1973). *Tools for Conviviality*, Harper and Row, Publishers, Inc., New York.
- Lewis Oscar (1961). *The Children of Sanches*, Penguin Books, Harmondsworth.
- McGee, T. (1971). *The Urbanization Process in the Third World*, G. Bell and Sons, Ltd.
- McGee, T. (1979). "Urbanization, Housing and Hawkers: The Countext of Development Policy", in Lea (1980) *Housing Policy and Political Participation in the Third World: Unrest among the Radicals*, Department of Town and Country Plan-ning, University of Sydney.
- Manning, C dan Tadjuddin, N. (1985). *Urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal di Kota*, Jakarta, 1985.
- Sudaryono, S (1988). "Housing for Informal Workers: Target Group Specific Schemes for Yogyakarta, Indonesia", a *master thesis*, Asian Institute of Technology, Bangkok.
- Sudaryono, S and Amin, A.T.M.N. (1990). "Housing Needs of Informal sector Workers: The Case of Yogyakarta, Indonesia", *Habitat International*, Vol. 14, No. 4, pp. 75-88.
- Sudaryono, S (1993). "The Future of Self-Help Housing", a *doctoral dissertation*, Asian Institute of Technology, Bangkok.
- Sudaryono, S (1993). "Dampak Arus Kuat Global dan Industrialisasi Terhadap Arah Kebijakan Pembangunan Perumahan Para Miskin Kota Pada PJPT II", makalah disampaikan pada *Seminar Nasional Perumahan dan Permukiman dalam era Industrialisasi di Indonesia Tantangan dan Harapan*, Jurusan Arsitektur ITB, 19-20 Nopember, Bandung.

- Sudaryono, (1994). "Perumahan Pekerja Sektor Informal", makalah disampaikan pada *Seminar Nasional Pembangunan Kembali Perumahan Bagi Golongan Berpenghasilan Rendah di Kawasan Pusat Kota*, Lustrum VII Teknik Planologi Institut Teknologi Bandung, Bandung 4- 5 April 1994.
- Todaro, P.M. (1976). *Internal Migration In Developing Countries*, ILO, Jeneva, 1976, pp. 7-14.
- Turner, J.F.C. (1968). "Housing Priorities, Settlement Patterns, and Urban Development in Modernizing Countries", *API Journal*, 1968, pp. 354-363.
- Turner, J.F.C. (1971). "*Barrier and Channels For Housing Development In Modernizing Countries*", quoted by David Lewis in: *The Growth of Cities*, 1971, pp. 70-82.
- Turner, J.F.C. (1972). *Freedom to Build*, Marion Bayars, Publishers, Ltd. London.
- Turner, J.F.C. (1976). *Housing by People*, Marion Bayars, Publishers, Ltd. London.
- Turner, J.F.C. (1978). "Housing in The Three Dimensions: Terms of Reference for the Housing Question Redefined", *World Development*, Vol.6, No. 9/10, pp.1135-1145.
- Turner, J.F.C. (1979). "Housing: Its Part In Another Development, in Housing Process and Physical Form", *Proceeding of Seminar three in the series Architectural Transformation in the Islamic World*, Jakarta, 26-29 March, 1979, pp.8-19.
- Turner, J.F.C. (1980). "What to do about Housing - its part in Another Development *Habitat International*, Vol.5, No.1/2, pp. 203-211.
- Turner, J.F.C. (1983). "From Central Provision to Local Enablement: New Directions for Housing Policies", *Habitat International*, Vol. 7. No. 5/6, pp.207-210. Turner, J.F.C. (1986), "Future Direction In Housing Policy", *Habitat International*, Vol. 10, No.3, March, 1986, pp. 7-25.
- Turner, J.F.C. (1986). "Future Directions In Housing Policy", *Habitat International*, Vol. 10, No. 3, March, 1986, pp. 7-25.

PERKEMBANGAN EKONOMI, SEKTOR INFORMAL DAN KEMISKINAN DI KOTA

Oleh :

Tadjuddin Noer Effendi

PENDAHULUAN

Kota-kota mengalami perkembangan yang cukup pesat dan perkembangan ini akan terus berlanjut di masa datang (NUDS, 1985; Rutz, 1987). Perwujudan perkembangan kota tercermin dari tingginya tingkat urbanisasi¹, peningkatan perkembangan ekonomi ditandai dengan konsentrasi berbagai macam kegiatan ekonomi, terutama industri, jasa-jasa modern dan perdagangan skala besar. Kesemua itu telah mendorong perkembangan dan perubahan kehidupan sebagian besar masyarakat kota. Perubahan sosial dan modernisasi kehidupan telah merubah pola konsumsi, gaya hidup dan perilaku sosial menuju pada perbaikan kesejahteraan.

Namun, dalam proses perkembangan kota itu senantiasa dihadapkan dengan berbagai macam persoalan. Salah satu persoalan penting masa kini dan juga dimasa datang adalah keterbatasan kemampuan kota untuk menyediakan

peluang kerja bagi penghuni yang terus bertambah dengan pesat. Upaya meningkatkan ekonomi kota dengan modernisasi infrastruktur kota (perbaikan jalan, sarana perkantoran, listrik, telpon dan sebagainya) dalam rangka menarik investor terus dilakukan, tetapi upaya itu kurang menunjukkan hasil yang memuaskan, khususnya dalam penciptaan peluang kerja di sektor formal (modern). Karenanya, tidak mengherankan angka pengangguran dikota cenderung menaik, terutama yang berpendidikan (Effendi, 1992). Bersamaan dengan itu, gejala sektor informal dan kemiskinan tampaknya masih cukup menonjol di kota-kota besar. Mengapa sektor informal dan kemiskinan di kota menunjukkan sosok yang nyata meskipun perkembangan ekonomi, termasuk pertumbuhan ekonomi kota, bertumbuh dengan pesat selama PJP I?

¹ Rata-rata pertumbuhan penduduk pada periode 1980-1990 untuk kota besar 3,2% per tahun, kota sedang 3,7% per tahun, kota kecil 5,5% per tahun. Jumlah penduduk kota besar pada tahun 2005 sekitar 13 juta, kota sedang 11 juta dan kota kecil 7 juta (perkiraan hasil perhitungan penulis)

KAITAN EKONOMI KOTA DENGAN SEKTOR INFORMAL : TELAAH TEORITIS

Keterkaitan antara perkembangan ekonomi kota dan sektor informal telah menjadi diskursus pembangunan sejak tahun 1970-an. Diskursus itu telah melahirkan dua pandangan yang tampak saling bertentangan mengenai meluasnya gejala sektor informal di kota. Pertama adalah pandangan yang meyakini bahwa sektor informal sebagai benih-benih (benign) kewiraswastaan (pengusaha) yang berfungsi mendorong pertumbuhan ekonomi kota (Mc Gee 1973; Mazumdar 1976; Sethuraman, 1985).

Keberadaan sektor informal merupakan pelengkap dan penunjang serta sebagai sumber potensi perkembangan ekonomi kota. Sektor informal dan formal saling mengisi satu sama lain. Sektor informal menghasilkan dan menyediakan barang dan jasa bagi sektor formal. Sebaliknya, sektor formal menciptakan peluang-peluang bagi keberadaan sektor informal. Diyakini sektor informal akan berkembang menjadi formal sejalan dengan meningkatnya pertumbuhan ekonomi kota. Oleh karena itu, pandangan ini menekankan bahwa sektor informal perlu dipromosikan dan sedapat mungkin dibantu serta diupayakan terkait dengan perkembangan ekonomi kota, khususnya sektor formal.

Kedua adalah pandangan yang berpendapat bahwa sektor informal berdiri sendiri dan terpisah dari kegiatan ekonomi kota (Bose, 1974;

Quijano, 1974; Bienefeld, 1975). Kegiatan sektor informal berperan sebagai penampung angkatan kerja yang tidak tertampung pada sektor formal. Kegiatan sektor informal bukan gejala sementara tetapi gejala permanen yang terlepas dari perkembangan sektor formal. Kehadiran sektor informal berkaitan dengan kurangnya akses pelaku ekonomi marginal pada produksi dan pemasaran hasil sebagai akibat aturan-aturan yang membatasi adanya kontrol dari pemilik modal besar. Hal ini sebagian bisa terjadi karena kebijakan ekonomi makro cenderung menguntungkan pengusaha besar dan kurang menyentuh kepentingan mereka. Selain itu, karena ada ketimpangan struktur ekonomi atau karena ekonomi kota terintegrasi dengan sistem ekonomi dunia. Kegiatan sektor informal tidak mendatangkan surplus dan pertumbuhannya tidak tergantung pada kemampuan akumulasi modal, tetapi lebih ditentukan oleh kemampuan sektor formal menyerap angkatan kerja. Pandangan ini meyakini bahwa gejala sektor informal hanya akan dikurangi dengan upaya restrukturisasi kegiatan ekonomi secara menyeluruh.

Merujuk pada pandangan yang pertama banyak perencana merasa perlu dan bermaksud membantu perkembangan sektor informal. Berbagai upaya baik langsung dan tidak langsung telah dilakukan untuk pengembangan kegiatan sektor informal. Bantuan kredit, introduksi program bapak angkat, lokalisasi, pelatihan ketrampilan dan sistem manajemen. Belakangan ini ada for-

malisasi kegiatan sektor informal dengan upaya penyediaan infrastruktur, seperti pasar, lokasi perdagangan di swalayan dan pusat jajan. Dengan kebijakan ini diharapkan sektor informal berangsur-angsur menjadi formal diikuti dengan meningkatnya kesejahteraan para pelakunya.

Tanpa bermaksud mengurangi arti penting pembinaan yang telah dilakukan selama ini, tetapi ada kecenderungan gejala sektor informal belum menunjukkan tanda-tanda berkurang disertai dengan belum ada perbaikan kondisi kehidupan para pelaku. Sekurang-kurangnya ada dua hal yang diduga menyebabkan hal itu. Pertama, banyak kebijakan yang diterapkan tidak mencapai hasil yang diharapkan. Bahkan ada kecenderungan pembinaan yang dilakukan, lebih banyak memunculkan masalah baru ketimbang memecahkan masalah yang dihadapi oleh pelaku sektor informal (lihat bahasan Turnham, Salome dan Sehwarz, 1990).

Kedua, kebijakan memacu perkembangan ekonomi kota yang selama ini diterapkan, dalam kenyataan lebih sering merugikan dan menyudutkan sektor informal ketimbang membentuk dan mempercepat proses perkembangan mereka. Perluasan pasar swalayan, modernisasi pasar, pengurusan lokasi tempat aktivitas dan beberapa tindakan lain (menaikkan

retribusi pasar) adalah contoh kebijakan yang tanpa disadari sedikit banyak merugikan sektor informal. Dapat dikatakan bahwa perkembangan ekonomi kota yang selama ini terjadi belum mempunyai dampak yang cukup berarti bagi perbaikan nasib pelaku sektor informal. Artinya, Asumsi sektor informal akan berkembang (berkurang) dengan pertumbuhan ekonomi kota nampaknya kurang dapat dipakai sebagai pegangan dalam penanganan kegiatan sektor informal. Kebijakan penanganan sektor informal tampaknya sulit mencapai hasil yang diharapkan tanpa dibarengi dengan kebijakan restrukturisasi ekonomi secara menyeluruh, seperti yang diusulkan pandangan kedua di atas. Hal ini perlu dilakukan dengan pertimbangan karena persoalan sektor informal tidak hanya persoalan ekonomi kota tapi mempunyai kaitan luas dan terkait erat dengan ekonomi secara menyeluruh. Tanpa upaya yang terakhir niscaya persoalan sektor informal dan kemiskinan kota dapat diatasi secara tuntas.

PERKEMBANGAN, DISTRIBUSI SEKTOR INFORMAL DAN KEMISKINAN

Meskipun pertumbuhan ekonomi selama PJP I berkisar 5 - 8 persen per tahun, proporsi pekerja sektor

informal² dikota cenderung meningkat. Pada tahun 1971 proporsi pekerja sektor informal terhadap jumlah angkatan kerja di kota mencapai sekitar 25 persen, angka itu menaik menjadi sekitar 36 persen pada tahun 1980 dan menjadi sekitar 42 persen pada tahun 1990 (periksa Tabel 1). Ini menunjukkan

Distribusi pekerjaan sektor informal menurut ukuran kota, menunjukkan bahwa di kota-kota besar, sedang dan kecil masih sekitar sepertiga lebih angkatan kerja terlibat di sektor informal (lihat tabel 2) dan ada kecenderungan bahwa proporsi pekerja sektor informal semakin kecil dengan semakin besar

TABEL 1
JUMLAH PEKERJA DAN PEKERJA SEKTOR INFORMAL DI KOTA
TAHUN 1971, 1980 DAN 1990

	1971 ¹	1980 ²	1990 ³
Pekerja di kota (000)	6051	9780	19000
Pekerja sektor informal (000)	1500	3501	8066
Proporsi pekerja sektor informal terhadap pekerja di kota (%)	24,8	35,7	42,4

Sumber : 1 BPS, 1971, Sensus penduduk 1971, Jakarta, hal. 47

2 BPS, 1982, Penduduk di Indonesia Hasil Pengolahan sub Sampel Sensus Penduduk 1980, Jakarta, hal. 171

3 BPS, 1992, Hasil Sensus Penduduk 1990, Seri S2, Jakarta, hal. 342 (tidak termasuk tak terjawab)

tidak saja sektor informal masih cukup dominan dalam menyerap angkatan kerja di kota, tetapi juga menunjukkan bahwa perkembangan ekonomi belum dapat mengatasi persoalan klasik keterbatasan peluang kerja. Bisa jadi, konsep pemerataan kesempatan kerja seperti tercantum dalam GBHN belum dapat direalisasikan secara nyata.

ukuran kota. Perbedaan ini ada kaitan dengan konsentrasi kegiatan ekonomi. Tampaknya konsentrasi kegiatan ekonomi modern dan industri cenderung mengelompok di kota-kota besar. Hal ini sejalan dengan hipotesis yang diajukan oleh Kundu dan Mathur (1984: 82 - 85), bahwa di kota-kota besar penghasilan, pendidikan, infrastruktur, teknologi dan ketrampilan lebih baik

2

Batasan sektor informal dalam kajian ini mengacu pada status pekerjaan. Untuk mendapatkan angka pekerja sektor informal status pekerjaan disilangkan dengan jenis pekerjaan utama. Perlu disadari batasan ini menghasilkan angka yang sedikit lebih tinggi. Sebab mereka yang berusaha sendiri belum tentu tergolong pada kategori sektor informal termasuk dalam perhitungan ini.

TABEL 2
 PROPORSI ANGKATAN KERJA DALAM KEGIATAN
 INFORMAL DAN FORMAL MENURUT UKURAN KOTA TAHUN 1993

Ukuran kota	Informal	Formal	%	N
Besar	33,3	66,7	100	10158
Sedang	39,2	60,8	100	6881
Kecil	47,2	52,8	100	9836

Sumber: BPS, 1993, Survei Sosial Ekonomi Nasional, olahan dari data mentah

Kota besar jumlah penduduk di atas 1 juta jiwa

Kota sedang jumlah penduduk 500.000 - 1 juta jiwa

Kota kecil jumlah penduduk di bawah 500.000 jiwa

sehingga ada kecenderungan pemilik modal berusaha menginvestasikan modal mereka di situ. Akibatnya, sifat permintaan akan pelayanan barang dan jasa di kota-kota besar lebih bersifat formal daripada informal. Selain itu, tidak tertutup kemungkinan penertiban (bebas becak) dan penggusuran (pedagang asongan) yang dilakukan keamanan kota di kota-kota besar mendesak pelaku sektor informal pindah ke kota-kota sedang dan kecil. Tidak mengherankan bila proporsi kegiatan sektor informal cenderung lebih kecil di kota-kota besar dari pada kota sedang dan kecil.

Kecenderungan mengecilnya proporsi angkatan kerja di sektor informal di kota besar hanya bersifat relatif. Hal ini tidak berarti bahwa peranan kegiatan informal dalam perekonomian di kota-kota besar tidak berarti. Memperhatikan proporsi pekerja sektor informal di tiap kota, baik di Jawa dan luar Jawa, tampak bahwa peranan sektor informal dalam menyerap angkatan

kerja masih cukup berarti, terutama di kota-kota besar, seperti Jakarta, Surabaya, Semarang, Palembang, Medan, Ujung Pandang (lihat Tabel 3). Namun, ada hal yang menarik bahwa di kota-kota luar Jawa proporsi pekerja sektor informal relatif lebih tinggi dari pada di kota-kota di Jawa. Perbedaan ini mengisyaratkan bahwa ada ketimpangan dalam konsentrasi kegiatan ekonomi modern antara Jawa dan luar Jawa.

Perbedaan konsentrasi kegiatan ekonomi ini mempengaruhi komposisi kegiatan ekonomi sektor informal. Menurut El Shakhs (1984: 80) sifat, komposisi kegiatan cenderung berbeda menurut skala kegiatan ekonomi. Kegiatan-kegiatan sektor informal di kota besar cenderung menunjang kegiatan ekonomi modern, berfungsi melayani kebutuhan sekunder dari tertier, menggunakan pekerja diupah dan tergantung pada pasaran kerja. Sebaliknya, di kota-kota sedang dan kecil kegiatan sektor informal masih terkait dengan kegiatan primer, kegiatan bersifat

TABEL 3
PROPORSI ANGKATAN KERJA DALAM KEGIATAN INFORMAL DAN FORMAL
DI BEBERAPA KOTA DI JAWA DAN LUAR JAWA TAHUN 1993

Kota	Informal	Formal	%	N
JAWA				
Jakarta	37,1	62,9	100	7959
Surabaya	34,9	65,1	100	2202
Semarang	5,7	64,3	100	1624
Bandung	31,9	68,1	100	1856
Yogyakarta	43,4	56,6	100	848
Surakarta	40,9	59,1	100	951
LUAR JAWA				
Palembang	55,6	44,4	100	1470
Medan	41,2	58,8	100	931
Ujung Pandang	45,1	54,9	100	1362
Bandar Lampung	48,2	51,8	100	975
Padang	43,7	56,3	100	941
Samarinda	52,3	47,7	100	1163
Manado	40,3	59,1	100	797

Sumber: BPS, 1993, Survei Sosial Ekonomi Nasional,
 olahan dari data mentah

melayani kebutuhan dasar sektor pertanian, menggunakan pekerja keluarga tidak dibayar dan belum ada pengaruh pasar kerja. Perbedaan ini dapat juga dipakai untuk menjelaskan mengapa ada perbedaan proporsi pekerja sektor informal di kota-kota di Jawa dan luar Jawa.

Perbedaan dalam konsentrasi kegiatan ekonomi dan komposisi sektor informal secara tidak lang-

sung juga berpengaruh pada kesejahteraan masyarakat. Ada kecenderungan kondisi kehidupan rumah tangga pekerja sektor informal lebih baik di kota besar daripada di kota sedang dan kecil. Gejala ini dapat diamati dari pengeluaran rumah tangga. Mengamati data pengeluaran rumah tangga di kota besar, sedang dan kecil tampak bahwa proporsi rumah tangga yang pengeluaran di bawah Rp. 150.000,00

per bulan relatif besar di kota kecil dan sedang (lihat Tabel 4). Bila batasan pengeluaran di bawah Rp. 150.000,00 perbulan dipakai sebagai ukuran garis kemiskinan³ maka proporsi rumah tangga miskin lebih besar di kota kecil dan sedang

dan proses pembangunan kota. Seperti kita ketahui bersama selama ini kegiatan ekonomi modern dan penanaman modal cenderung terkonsentrasi di Jakarta dan sekitar Jakarta. Gambaran ini mengarahkan pada implikasi bahwa ketim-

TABEL 4
PROPORSI RUMAH TANGGA MISKIN
MENURUT UKURAN KOTA, TAHUN 1993

Ukuran kota	Rumah tangga (%)		Total	
	Miskin	tidak miskin	%	N
Besar	09,7	90,3	100	7055
Sedang	22,7	77,8	100	5082
Kecil	27,9	72,1	100	6367

Sumber: BPS, 1993, Survei Sosial Ekonomi Nasional
olahan dari data mentah

daripada di kota besar. Bila kita cermati kota-kota di Jawa dan luar Jawa tampak bahwa proporsi penduduk miskin di kota-kota di Jawa dan luar Jawa bervariasi dan tampaknya tidak menunjukkan perbedaan yang berarti (lihat Tabel 5), kecuali Jakarta. Jakarta menunjukkan penyimpangan yang cukup berarti bila dibandingkan dengan kota-kota yang lain. Proporsi penduduk tergolong miskin di kota Jakarta relatif rendah jika dibanding dengan kota-kota di Jawa dan Luar Jawa. perbedaan ini jelas berkaitan dengan proses investasi, perkembangan struktur ekonomi

pangan dalam proses pembangunan tidak hanya berpengaruh pada komposisi kegiatan ekonomi tetapi juga pada derajat kemiskinan penduduk.

SEKTOR INFORMAL DAN KEMISKINAN: MENGAPA BERTAHAN ?

Dari fakta-fakta di atas pertanyaan yang perlu diajukan bukan mengapa mereka bekerja di sektor informal dan miskin tetapi mengapa mereka tetap bertahan mencari nafkah di sektor informal dan terkungkung dalam kemiskinan

3

Garis kemiskinan dengan perhitungan pengeluaran Rp 150.000,00 per keluarga per bulan didasarkan pada hasil Susenas 1993 penduduk kota tergolong miskin dengan penghasilan Rp 39.530,00 per kapita per bulan

meskipun perkembangan ekonomi cukup mengesankan pada PJP I ? Pertama ada ketimpangan dalam proses pembangunan. Ketimpangan ini tidak hanya terjadi antara Jawa dan Luar Jawa juga terjadi antara desa dan kota. Kedua sebagai akibat yang pertama adalah proses mobilitas angkatan kerja mengalami ham-

efisien. Kurang efisien karena kebanyakan angkatan kerja bekerja pada pekerjaan-pekerjaan bercirikan ketidakpastian, yakni berada di antara sektor tradisional (pertanian) ditandai dengan penghasilan rendah, dan sektor informal⁴ dengan penghasilan rendah serta tidak menentu.

TABEL 5
PROPORSI RUMAH TANGGA MISKIN DI BEBERAPA
KOTA JAWA DAN LUAR JAWA TAHUN 1993

Kota	Rumah tangga (%)		Total %	Total N
	miskin	tidak miskin		
JAWA				
Jakarta	5,2	94,8	100	7959
Surabaya	25,0	75,0	100	2202
Semarang	37,0	67,0	100	1624
Bandung	22,2	78,8	100	1856
Yogyakarta	35,3	64,7	100	848
Surakarta	48,0	52,0	100	951
LUAR JAWA				
Palembang	29,3	70,7	100	1470
Medan	14,9	85,1	100	1931
Ujung Pandang	29,4	70,6	100	1362
Bandar Lampung	43,4	56,6	100	975
Padang	23,3	76,7	100	941
Samarinda	16,0	84,0	100	1163
Madano	19,7	80,3	100	797

Sumber: BPS, 1993, Survei Sosial Ekonomi Nasional
olahan dari data mentah

batan. Sampai saat ini sebagian besar angkatan kerja tertahan dalam kegiatan ekonomi tergolong kurang

Sampai pada tahun 1990 angkatan kerja yang tercatat mengganggunkan hidup pada sektor per-

⁴ (Evers, 1993:24) menyebut sektor informal sebagai "ekonomi bayangan" karena karakteristik utama adalah kurangnya informasi tentang perorganisasian sosial dan ekonomi, kurangnya kelengkapan modal serta institusi ketenagakerjaan.

...masih sekitar 50% (lihat Tabel 6). Dibanding dengan negara-negara tetangga tampaknya proporsi angkatan kerja Indonesia yang bekerja di sektor pertanian masih cukup besar. Disamping itu, selama dua puluh tahun terakhir ini perubahan antar sektor juga sangat kecil, kecuali dibandingkan dengan Thailand dan Filipina. Ini mengisyaratkan bahwa dibandingkan dengan negara-negara tetangga mobilitas angkatan kerja tergolong lambat.

Tidak seperti Malaysia dan Korea Selatan, mobilitas angkatan kerja Indonesia yang beralih sektor tergolong efisien, seperti sektor industri masih rendah. Dalam hal ini Indonesia relatif sama dengan Thailand dan Filipina (lihat Tabel 6). Cukup mengherankan karena investasi yang cukup ramai dibicarakan selama ini kurang berpengaruh pada mobilitas yang cukup ramai dibicarakan selama ini kurang berpengaruh pada mobilitas angkatan kerja. Apakah ini berka-

TABEL 6
DISTRIBUSI PELUANG KERJA DI INDONESIA DAN BEBERAPA
NEGARA TETANGGA, 1965 DAN 1990

NEGARA Sektor	Peluang kerja menurut sektor (%)			
	Pertanian	Industri	Jasa	Semua sektor
Korea Selatan				
1965	55	15	30	100
1990	28	35	37	100
Malaysia				
1965	58	13	29	100
1990	26	28	46	100
Thailand				
1965	82	5	13	100
1990	63	13	24	100
Filipina				
1965	58	16	26	100
1990	45	15	40	100
Indonesia				
1965	66	10	24	100
1990	50	17	33	100

Sumber: Manning dan Harjono, 1993, Tabel 5.4, hal. 77

itan dengan proses pemilihan investasi atau industri padat modal dan hemat tenaga kerja? Hill 1990 (dikutip dalam Manning, 1993: 77) secara tegas mengatakan bahwa "dalam dua puluh tahun terakhir ini investasi di Indonesia dipusatkan pada industri padat modal yang kebanyakan industri kebutuhan konsumsi yang dilindungi dan diproteksi serta industri investasi pemerintah, seperti industri baja, pupuk, semen, dan kertas". Keseluruhan industri itu kemampuan menyerap pekerja rendah. Disamping itu sejak tahun 1970-an sampai saat ini investasi industri-industri cenderung berlokasi di Jawa, khususnya sekitar Jakarta (Forbes, 1984; Poot, Kuyvenhoven dan Jansen, 1991: 155-158).

Sebagian penduduk yang tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup dari hasil pertanian ada yang berusaha mengkombinasikan dengan kegiatan industri kecil-kecilan di sekitar rumah tangga. Meskipun pekerjaan-pekerjaan industri kecil dan industri rumah tangga yang tergolong sektor informal cukup banyak menciptakan peluang kerja, tetapi selama ini kurang mendapatkan proteksi dan perlindungan dari pemerintah. Sebagai gambaran, pada tahun 1986 industri besar dan se-

dang hanya menyerap 32% sebaliknya industri kecil dan rumah tangga menyerap 68 persen⁵ dari angkatan kerja yang tercatat bekerja di manufaktur (BPS, 1992:261). Dapat dikatakan, industri besar yang biasanya dimiliki oleh para konglomerat acapkali dilindungi dan mendapat kemudahan-kemudahan hanya menyerap sebagian kecil angkatan kerja. Sebagian industri kecil dan rumah tangga yang diusahakan oleh pengusaha lemah jauh dari akses kredit dan berbagai macam kemudahan mampu menciptakan peluang kerja yang dibutuhkan oleh angkatan kerja⁶. Ketidakadilan dan ketimpangan ini juga merupakan sebagai salah satu akibat mengapa sebagian besar penduduk tetap terbelenggu kemiskinan.

Selain memasuki industri kecil dan rumah tangga, mereka yang tidak bisa bertahan di sektor pertanian, cukup banyak berupaya beralih ke sektor informal di perkotaan atau non farm di pedesaan. Tabel 7 memuat proporsi pekerja informal, non farm dan kantor di Indonesia dan beberapa negara tetangga. Ternyata angkatan kerja Indonesia yang terlibat dalam kegiatan sektor informal relatif besar bila dibandingkan dengan

5

Data makro yang tersedia tentang penyerapan angkatan kerja menurut ukuran industri hanya ada pada tahun 1986. Perlu dicatat angka ini tampaknya tidak mengalami perubahan yang cukup berarti.

6

Selama ini pengusaha besar menerima 80 persen sedang pengusaha kecil hanya menerima 20 persen dari kredit yang pernah disalurkan (Bernas, 1994:5)

TABEL 7
PEKERJA SEKTOR INFORMAL, NON-FARM DAN KANTOR
DI INDONESIA DAN BEBERAPA NEGARA ASIA

Negara Kantor	Pekerja sektor informal (% pekerja non-pertanian) [*] (1990)		Pekerja Non-farm (% Pekerja pedesaan) (1986)	Pekerja (% total pekerja) ^{**} (1990)
	Laki	Perempuan		
Korea Selatan	26	31	29	22
Malaysia	23	25	60	19
Filipina	23	36	35	11
Thailand	31	42	21	5
Indonesia	43	63	34	9

Sumber: * Manning dan Harjono, 199, Tabel 5.5, hal. 78

** Tumhan, 1993, Tabel 3.7, hal. 142

negara-negara tetangga. Keterlibatan angkatan kerja pada sektor informal menandakan bahwa mereka tidak punya pilihan dan peluang kerja lain. Di pedesaan nampaknya peluang kerja non farm belum berkembang seperti di negara-negara tetangga, terutama Malaysia⁷. Kemampuan penyerapan pekerjaan kantor juga relatif kecil bila dibandingkan dengan negara-negara tetangga. Ini menunjukkan bahwa pasar kerja mengalami tekanan dan belum berfungsi dengan sempurna. Kemungkinan lain

adalah sistem rekrutmen belum terbuka, sehingga mereka yang tidak mempunyai koneksi ataupun uang pelicin sulit memasuki pasar kerja formal⁸.

Meluasnya praktek nepotisme dalam kegiatan ekonomi dapat juga membatasi ruang gerak pekerja sektor informal sehingga sulit bagi mereka untuk merubah nasib. Penguasaan sumber-sumber ekonomi oleh golongan elit penguasa yang bekerja sama dengan pengusaha adalah sangat mungkin menghalangi proses mobilitas angkatan

7

Studi mendalam tentang Non-Farm di pedesaan Jawa lihat Effendi (1991)

8

Evers dan Susi Eja Yuarsi (1994:6) dalam studi segmentasi pasar kerja di Yogyakarta dan Padang menemukan bahwa bantuan keluarga, koneksi, uang sogok dan pelicin digunakan untuk mempermudah memasuki pasar kerja.

kerja diikuti dengan kemapanan gejala kemiskinan⁹. Mungkin penjelasan Alatas (1987) tentang kesulitan-kesulitan ekonomi, ketidakefisienan di dalam birokrasi serta efek pada kemiskinan sebagai akibat merajalela perilaku korupsi dapat juga dipinjam untuk menjelaskan keterlambatan proses mobilitas angkatan kerja. Monopoli, kolusi dan korupsi tanpa disadari telah mempersempit peluang berusaha dan bekerja yang amat dibutuhkan oleh angkatan kerja.

KESIMPULAN

Selama ini pembangunan telah berhasil mempertahankan pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kegiatan ekonomi kota, tetapi angkatan kerja yang terlibat dalam kegiatan sektor informal dan hidup di bawah garis kemiskinan masih cukup besar. Gejala ini terutama menonjol di beberapa kota di Jawa dan luar Jawa, kecuali Jakarta. Jakarta sebagai pusat pemerintahan dan kekuasaan tampaknya lebih mendapat perhatian dalam proses pembangunan. Jadi, tidak selamanya pandangan bahwa kegiatan sektor informal, sebagai kegiatan transisi, dapat dikoreksi (berkurang) sejalan dengan perkembangan ekonomi dapat dibenarkan.

Pembangunan dapat berdampak

positif pada kegiatan sektor informal dan kemiskinan bila ketimpangan dalam proses pembangunan dan himpitan struktural yang tidak memberikan peluang pada pelaku ekonomi informal dan masa miskin kota untuk turut serta memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang tersedia dapat dikurangi atau dihilangkan. Oleh karena itu, hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pengembangan sektor informal dan penanganan kemiskinan adalah upaya yang lebih mengarahkan pada kebijakan agar orang miskin mempunyai akses untuk memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Sekurang-kurangnya mereka dapat menikmati fasilitas yang ada dan tersedia sesuai dengan kemampuan mereka. Tujuan ini hanya dapat dicapai dengan mengutamakan dan meletakkan prioritas kepentingan orang miskin (pemihakan pada kepentingan rakyat) dalam perencanaan pembangunan. Hal yang mustahil dilakukan bila perombakan sistem ekonomi secara menyeluruh tidak dilakukan¹⁰. Perombakan ini tidak hanya dapat menghilangkan hambatan struktural tetapi juga diharapkan dapat menghilangkan gejala nepotisme, monopoli, kolusi yang tidak sesuai dengan GBHN. Kebijakan tambal sulam seperti yang dilakukan selama ini tampaknya dapat meredakan sesaat tetapi tidak dapat menyelesaikan masalah secara mendasar.

9

Berdasarkan hasil penelitian tentang pekerja miskin di sebuah kota di India, Breman (1985:166) menyimpulkan bahwa kemapanan kemiskinan, terutama dikalangan pekerja informal di kota disebabkan "jalan menuju ke atas seringkali dirintang, sedangkan jalan kebawah terlalu mudah dilalui". Dengan kata lain, munculnya kemapanan kemiskinan di kalangan masyarakat miskin di kota lebih disebabkan adanya himpitan struktural.

10

Pembahasan lebih jauh tentang perjuangan untuk perbaikan fundamental ekonomi rakyat (Arief, 1995:13)

BAHAN BACAAN

- Katjas, S.H.**, 1987, *Korupsi: Sifat, Sebab dan Fungsi*, Jakarta, LP3ES.
- Krief, Sritua**, 1995, *Perjuangan Untuk Menempatkan Kedaulatan Rakyat dalam Ekonomi*, kertas kerja disampaikan pada Peringatan 50 Tahun Indonesia Merdeka, diselenggarakan oleh GMNI Cabang Yogyakarta, 3 Agustus 1995, (tidak diterbitkan).
- Baker, David**, 1980, "Memahami Kemiskinan di Kota", *Prisma*, 6 (8) , halaman 3-8.
- Bienfield, M.**, 1975, "The Informal Sector and Peripheral Capitalism: The Case Of Tanzania", *Bulletin of The Institute of Development Studies*, 6 (3), halaman 53-75.
- Breman, Jan**, 1985, Sistem Tenaga Kerja Dualistis: Suatu Kritik Terhadap Konsep Sektor Informal", dalam Chris Manning dan Tadjuddin Noer Effendi (ed), *Urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal*, Jakarta, Gramedia, halaman 138-183.
- Bose, A.N.**, 1974, The Informal Sector in The Calcutta Metropolis Economy, Working Paper no.5, Geneva, ILO.
- Bromley, Ray dan Gerry, Chris**, 1979, *Casual Work and Proverty in Third World Cities*, Toronto, John Wiley and Sons.
- BPS**, 1991, *Statistik Indonesia 1991*, Jakarta.
- Effendi, Tadjuddin Noer**, 1991, The Growth of Rural Non-farm Activities at The Local Level: A Case Study Of Cause And Effects in A Subdistrict of Upland Central Java, *Disertasi PhD*, Adelaide, Flinders University.
- Effendi, Tadjuddin Noer**, 1992, Sumberdaya Manusia Indonesia: Analisis Data Sensus, *Populasi*, 1(3), halaman 13-28.
- El-shakhs, Salah**, 1984, "On City-Size and The Contributions of The Informal Sector: Some Hypothesis and Research Question", *Regional Development Dialogue*, 5 (2), halaman 77-81.
- Evers, Hans-Dieter**, 1993, Perubahan Kapasitas Penyerapan Tenaga Kerja di Sektor Informal, *Populasi*, 1 (4), halaman 24-32.

- Evers, Hans-Dieter, 1993, dan Susi Eja Yuarsih, 1994, *Segmentasi Pasar Tenaga Kerja: Kasus di Padang dan Yogyakarta*, Paper Seminar, Yogyakarta, Pusat Penelitian Kependudukan UGM, (tidak diterbitkan).
- Forbes, Dean, 1984, *Industrialization and Urbanization in Indonesia*, Paper disampaikan pada Seminar Kelima Studi Asia di Australia, Adelaide 13-19 Mei (tidak diterbitkan).
- Hananto Sigit, 1989, Transformasi Tenaga Kerja di Indonesia Selama Pelita, *Prisma*, 5 (8), hal 3-14.
- Kundu, Amitabh dan Mathur, P.N, 1984, "Informal Sector in Cities of Different Sizes: An Explanation Within The Core Theoretic Framework", *Regional Development Dialogue*, 5 (2), halaman 82-85.
- Manning, Chris dan Harjono, Joan, *Indonesia Assessment 1993, Labour: Sharing in the Benefits of Growth*, Canberra, Department of Political and Social Change Research Scholl of Pasific Studies, Australian National University, hal 61-87.
- Mazumdar, D, 1976, "The Informal Sector", *World Development*, 4 (8), hal 655-679.
- NUDS (National Urban Development Studies), 1985, *Laporan Akhir NUDS*, Jakarta, Direktorat Tata Kota dan Tata Daerah.
- Poot, Huib, Kuyvenhoven, Arie dan Jansen, Jaap, 1991, *Industrialization and Trade in Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Prospek, 1994, *Bebas Kemiskinan Ala Statistik*, 2, halaman 25.
- Quijano, A, 1974, "The Marginal Pole of The Economy Marginalized Labour Force", *Economy and Society*, 3(4), hal 393-428.
- Rutz, Werner, 1987, *Cities and Town in Indonesia: Their Development, Current Positions and Function With Regard to Administration and Regional Economy*, Stuttgart, Gebruder Borntareger.
- Sethuraman, SP, 1985, *The Urban Informal Sector in Developing Countries: Employment and Environment*, Geneva, ILO.
- Tempo, 1994, *Sensus BPS dan Petani Gurem*, 4 Juni, halaman 93.

PENYEDIAAN DATA DASAR DALAM PENGEMBANGAN KOTA

Oleh:
Aris Poniman

ABSTRAK

Ketersediaan data dasar dalam pengembangan kota sangat diperlukan baik dalam rangka perencanaan tata ruang tingkat nasional, propinsi maupun kabupaten/kotamadia. Hal ini mendukung amanat dalam GBHN 1993 bahwa pembangunan perkotaan ditingkatkan dan diselenggarakan secara berencana dan terpadu dengan memperhatikan rencana umum tata ruang, pertumbuhan penduduk, lingkungan pemukiman, lingkungan usaha dan lingkungan kerja serta kegiatan ekonomi dan kegiatan sosial lainnya agar terwujud pengelolaan perkotaan yang efisien dan tercipta lingkungan yang sehat, rapi, aman, dan nyaman. Permasalahan data dasar dalam perkembangan daerah perkotaan antara lain adalah data dasar dan peta dasar yang belum seluruhnya baku, dan data dasar sumberdaya alam, sumberdaya buatan dan sumberdaya sosial ekonomi yang sangat dinamis. Pemutakhiran data dasar dan penyusunan basis data digital secara terpadu pada tingkat nasional, propinsi dan kabupaten/kotamadia perlu terus dikembangkan.

PENDAHULUAN

a. Latar Belakang

Dalam UUD 1945 pasal 18 menetapkan bahwa Indonesia dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka.

Arahan GBHN 1993 dalam pembangunan daerah antara lain disebutkan bahwa: pembangunan perkotaan ditingkatkan dan diselenggarakan secara berencana dan terpadu dengan memperhatikan

rencana umum tata ruang, pertumbuhan penduduk, lingkungan permukiman, lingkungan usaha dan lingkungan kerja, serta kegiatan ekonomi serta kegiatan sosial lainnya agar terwujud pengelolaan perkotaan yang efisien dan tercipta lingkungan yang sehat, rapi, aman, dan nyaman. Perhatian khusus perlu diberikan pada peningkatan sarana dan prasarana umum yang layak. Keserasian hubungan antara masyarakat perkotaan dan pedesaan terus diupayakan agar terwujud keserasian kehidupan masyarakat dalam aspek kehidupannya.

Dalam Pelita VI telah ditetapkan 98 kota strategis yang harus ditan-
gani dalam rangka memacu pertum-
buhan ekonomi nasional. Pem-
bangunan daerah perkotaan perlu
dipedukan dengan pembangunan
sektoral dan diseimbangkan dengan
daerah pedesaan.

Dengan melihat bahwa fungsi
kota untuk melayani kebutuhan
dalam kota sendiri dan untuk mela-
yani kebutuhan pengembangan
wilayah belakangnya, maka kota-
kota yang telah teridentifikasi
dalam konsep strategi nasional pada
pengembangan tata ruang nasional
berhubungan erat dengan pengem-
bangan kawasan-kawasan andalan.
Lebih lanjut makalah ini akan mem-
fokuskan pada masalah penyediaan
data dasar dalam pengembangan
kota.

b. Maksud dan Tujuan

Maksud makalah ini adalah
untuk mengidentifikasi masalah
penyediaan data dasar dalam
pengembangan kota dengan tujuan
agar dapat dilakukan perencanaan
tara ruang perkotaan maupun pe-
mantauannya yang dapat men-
dukung pembangunan berkelan-
jutan.

c. Pengertian

Kota adalah suatu wilayah geo-
grafis tempat bermukim sejumlah
penduduk dengan tingkat kepadat-
an yang relatif tinggi, dengan
kegiatan utamanya disektor non per-
tanian. Daerah perkotaan meru-
pakan suatu kawasan atau wilayah

yang berciri kota dapat melebihi
satu wilayah perkotaan adminis-
trasi dan mempunyai satu kota atau
lebih sebagai pusatnya.

Untuk kepentingan perumusan
kebijakan dan perencanaan pemba-
ngunan, kota atau daerah perkotaan
dibagi atas empat kelompok perko-
taan berdasarkan peranan dan
fungsi pelayanannya dalam menun-
jang pertumbuhan ekonomi nasi-
onal, yaitu kota atau daerah perko-
taan yang berfungsi sebagai (a)
pusat kegiatan nasional, (b) pusat
kegiatan wilayah, (c) pusat kegiatan
lokal, (d) dan kota atau daerah per-
kotaan yang mempunyai fungsi
khusus dalam menunjang sektor
ekonomi tertentu. Data dasar
meliputi data dasar perpetaan yaitu
data geodesi, citra inderaja dan data
dasar sumberdaya alam dan data
dasar sosial ekonomi.

II. PERMASALAHAN

Dalam hal penataan ruang telah
tersusun rencana tata ruang untuk
beberapa propinsi, kabupaten, ko-
tamadia dan kawasan lainnya di
daerah perkotaan yang dapat digu-
nakan untuk lokasi pembangunan.
Namun dalam kenyataannya ren-
cana tata ruang tersebut sering ti-
dak didukung oleh data dan infor-
masi yang akurat. Tingkat ketelitian
peta dasar yang digunakan masih
bervariasi.

Data dasar yang tersedia sering
belum mengacu pada keruangan se-
hingga sulit untuk diketahui penye-
barannya. Misalnya tentang keter-
sediaan sumberdaya air, yang sa-

ngat berkaitan dengan daerah tangkapan airnya yang sebagian besar telah mengalami degradasi. Limbah, pencemaran air dan tanah yang merupakan akibat pembangunan yang berdampak negatif bagi pembangunan yang berkelanjutan masih banyak yang belum dapat terpetakan secara baik. Lahan perkotaan yang makin terbatas akan menyebabkan pembangunan yang melebihi daya dukungnya atau mengakibatkan pemanfaatan lahan pertanian di pinggiran kota, yang terkadang sulit terpantau.

Dengan tersedianya data dasar yang akurat, maka masalah ketimpangan antar wilayah, antar kota dan antara kota dan desa dapat terdeteksi secara lebih dini, sehingga dapat dilakukan penyerasian pembangunan.

III. PEMBAHASAN

Kebijakan yang ditetapkan dalam Repelita VI antara lain: (a) melembagakan pengelolaan dan pembangunan yang terencana dan terpadu; (b) meningkatkan kualitas lingkungan fisik dan sosial ekonomi.

Pembangunan perkotaan dilakukan secara terencana dan terpadu dengan memperhatikan asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan sesuai hak dan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat.

Pembangunan perkotaan dilakukan melalui dua jalur secara serempak yaitu pendekatan secara

terpadu antar sektor dan pendekatan sektoral.

Pembangunan perkotaan diselenggarakan untuk mewujudkan lingkungan fisik dan sosial ekonomi perkotaan yang berkualitas dan terpelihara serta mampu mendukung pembangunan yang berkelanjutan. Lingkungan fisik perkotaan dikembangkan dan diatur dengan aspek hukum dan penataan aspek fisik penggunaan tanah guna menjamin tersedianya tanah yang diperlukan bagi pembangunan, memberikan kepastian hukum, mewujudkan keadilan bagi penguasaan tanah bagi masyarakat, dan menunjang terwujudnya kelestarian lingkungan hidup. Dalam rangka mewujudkan kondisi tersebut, ditempuh antara lain (a) kebijaksanaan menetapkan dan menerapkan baku lingkungan, (b) melembagakan pembangunan perkotaan yang mengacu pada rencana tata ruang kota yang berkualitas dan operasional.

Untuk itulah data dasar dalam pengembangan perkotaan harus diinventarisasi dan sedapat mungkin dipetakan, sehingga kaitan keruangannya dapat dianalisis secara terpadu.

a. Data Dasar

Data dasar yang diperlukan dalam pengembangan wilayah meliputi: (a) data dasar perpetaan; (b) data dasar sumberdaya alam; (c) data dasar sosial ekonomi.

Diperlukan data dasar geodesi yang akurat untuk dapat disusun peta dasar sebagai dasar penuangan data sumberdaya alam, sumberdaya

buatan dan sumberdaya sosial ekonomi budaya.

Dalam Undang-Undang tentang Penataan Ruang No. 24 Tahun 1992 fasal 19 ayat (1) menyebutkan bahwa rencana tata ruang dibedakan atas: (a) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, (b) Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I, dan (c) Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadia Daerah Tingkat II.

Lebih lanjut dalam ayat (2) disebutkan bahwa rencana tata ruang tersebut digambarkan dalam peta wilayah negara Indonesia, peta wilayah Propinsi Dati I, peta wilayah Kabupaten Dati II, dan peta wilayah Kotamadia Dati II, yang tingkat ketelitiannya diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam penjelasannya, disebutkan bahwa rencana tata ruang dibedakan menurut tingkat ketelitiannya karena informasi yang termuat dan skalanya berbeda. Dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur peta wilayah dapat ditentukan tingkat ketelitiannya dengan pedoman: (a) peta wilayah negara Indonesia dengan tingkat ketelitian minimal berskala 1:1.000.000; (b) peta wilayah propinsi Daerah Tingkat I dengan tingkat ketelitian minimal berskala 1:250.000; (c) peta wilayah Kabupaten Dati II dengan tingkat ketelitian minimal berskala 1:100.000 dan peta wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II dengan tingkat ketelitian minimal berskala 1:50.000.

Dalam pengertian minimal untuk skala peta dikandung arti bahwa suatu rencana tata ruang dapat di-

gambarkan dalam peta wilayah berskala lebih besar.

Rencana Tata Ruang wilayah Kotamadia daerah Tingkat II memerlukan peta dengan tingkat ketelitian minimal berskala 1:50.000 karena faktor-faktor seperti kepadatan penduduk dan bangunan, keanekaragaman kegiatan pembangunan dan intensitas pemanfaatan ruang wilayah Kotamadia Dati II lebih tinggi daripada di wilayah Kabupaten Dati II. Tingkat ketelitian tersebut di atas dapat berubah sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Dengan demikian terlihat bahwa untuk tujuan pengembangan daerah perkotaan, tingkat ketelitian peta yang diperlukan minimal skala 1:50.000. Skala peta yang lebih besar (skala 1:25.000, 1:10.000, 1:5.000, 1:1000) diperlukan untuk keperluan yang lebih operasional. Sebagai pembandingan, di Jerman Barat misalnya, peta dasar perkotaan bahkan berkisar antara 1:500 dan 1:1000 digunakan untuk 35 kota untuk keperluan kadaster (Widyo Nugroho Sulasdi dan Hasanuddin Z. Abidin, 1995).

Jangka waktu Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional adalah 25 tahun, untuk Propinsi 15 tahun, dan untuk Kabupaten/ Kotamadia 10 tahun. Meskipun demikian, rencana tata ruang tersebut dapat ditinjau kembali atau disempurnakan dalam waktu kurang dari waktu yang ditetapkan apabila terjadi perubahan kebijaksanaan yang mempengaruhi pemanfaatan ruang akibat perkembangan teknologi dan keadaan yang mendasar. Penin-

jauan kembali dan atau penyempurnaan yang diperlukan untuk mencapai strategi dan arahan kebijaksanaan yang telah ditetapkan dilakukan paling tidak 5 tahun sekali.

Rencana tata ruang tersebut dijabarkan kedalam program pemanfaatan ruang 5 tahunan sejalan dengan Repelita dan dijabarkan lagi dalam program pemanfaatan ruang tahunan.

Permasalahan yang dihadapi adalah peta dasar skala besar yang belum tersedia di seluruh wilayah Indonesia. Permasalahan ini dijumpai secara umum dalam pembangunan yang bergerak dalam sektor lain yang berkaitan dengan sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Disadari bahwa wilayah Indonesia yang sangat luas dengan perkembangan wilayah yang tidak seragam, memerlukan waktu, biaya dan sumberdaya manusia yang profesional untuk dapat menyediakan peta dasar yang memenuhi syarat. Oleh sebab itu prioritas utama dalam Repelita VI ini-- yang lebih ditegaskan lagi dalam dengar pendapat Bako-surtanal dengan Komisi X DPR-RI pada tanggal 19 September 1995-- adalah mempercepat penyelesaian peta dasar berbagai skala yang diperlukan untuk menunjang penataan ruang. Pemetaan digital diterapkan untuk mempercepat proses pemetaan dasar skala 1:25.000 di seluruh Pulau Jawa, Bali, NTB, NTT dan Timtim. Aplikasi inde raja satelit dikembangkan untuk penyusunan peta citra di wilayah Maluku dan Irija.

b. Pemutakhiran Data

Terlihat bahwa data dasar sumberdaya alam dan sumberdaya buatan dan sumberdaya sosial ekonomi budaya harus selalu dimutakhirkan mengikuti perubahan yang terjadi. Ini berarti pula bahwa pemetaan merupakan kegiatan yang tidak akan pernah selesai, sebab begitu peta tersebut selesai dibuat dan dicetak selalu sudah kadaluwarsa. Untuk mengejar kecepatan perubahan tersebut, maka pengembangan basis data digital merupakan jawaban yang paling tepat, karena pemutakhiran data dapat dilakukan dengan lebih cepat.

Direktoral Tata Kota dan Daerah, Ditjen Cipta Karya, Departemen Pekerjaan Umum telah melakukan pemutakhiran data dasar perkotaan di berbagai pulau di Indonesia. Sebagai data dasar digunakan data BPS. Sedangkan peta dasar skala 1:250.000 menggunakan peta RePPProT hasil kerjasama Bakosurtanal, Transmigrasi dan Pemerintah Inggris. Tujuan pemutakhiran data dasar perkotaan ini adalah (a) untuk mengembangkan model data dasar perkotaan yang telah diterapkan pada Propinsi Jawa Barat dan Lampung, (b) menyiapkan data dasar perkotaan nasional secara bertahap dan bersifat mudah dimutakhirkan, (c) menyiapkan informasi perkotaan sebagai data sekunder yang menjadi masukan untuk analisis lebih lanjut, (d) secara bertahap sistem ini akan dimantapkan sebagai sistem informasi perkotaan.

Manfaat pengembangan basis data perkotaan pada level nasional dan regional adalah: (a) dapat menyimpan dan memberi informasi perkotaan secara tepat dan cepat, terutama untuk keperluan perencanaan wilayah dan nasional, (b) secara bertahap akan tersedia data dasar perkoaan nasional secara sistematis, mudah diakses, dan mudah dimutakhirkan. Sedangkan manfaat untuk lingkup lokal, maka informasi yang menggambarkan perkembangan kota dan hubungan sebab akibat terwujudnya kegiatan sosial ekonomi kota (seperti perkembangan penduduk, struktur penduduk, struktur ekonomi, produksi kota, tingkat pelayanan kota, kondisi infrastruktur kota baik secara spasial maupun non spasial) sangat dibutuhkan untuk dapat mengarahkan perkembangan kota secara tepat.

Aplikasi inderaja untuk pemutakhiran data dasar sumberdaya juga telah dikembangkan antara lain dengan pengembangan pemotretan udara format kecil yang relatif biayanya lebih murah dibandingkan dengan pemotretan udara dengan kamera metrik. Pemantauan dengan memanfaatkan citra inderaja satelit juga telah dikembangkan antara lain untuk menilai laju pertumbuhan permukiman dan bangunan secara garis besar. Peta indeks vegetasi yang dianalisis dari citra satelit juga dapat diterapkan untuk menilai apakah suatu kota cukup hijau atau gersang.

Pada masa yang akan datang citra hasil rekaman satelit mata-mata dari negara maju yang

dialihfungsikan untuk satelit inderaja komersial nampaknya juga akan dapat dimanfaatkan untuk pemantauan perkembangan kota.

IV. KESIMPULAN

- a Dalam rangka pengembangan daerah perkotaan peta dasar yang baku mutlak diperlukan.
- b Data dasar sumberdaya alam, sumberdaya buatan, dan sumberdaya sosial, ekonomi budaya perlu dikumpulkan secara periodik untuk dimasukkan kedalam peta dasar, sebagai masukan dalam peninjauan pentaan ruang.
- c. Basis data perkotaan yang telah ada perlu terus dikembangkan dengan penyempurnaan data dasar yang telah dimiliki terutama jaringan basis data antar instansi.

REFERENSI

Paul Suharto, 1994, Status Perpetaan Nasional dalam PJP I, Sasaran dan Program PJP II, *Seminar Nasional Peta Potensi Bidang Survei dan Pemetaan dalam menunjang Pembangunan di Indonesia*, ISI-ISGI-AP-SPI-Bakosurtanal, Jurusan Teknik Geodesi FTSP-ITB, Jurusan Teknik Geodesi Fakultas Teknik UGM, Bandung, 7-8 Oktober 1994.

Direktorat Tata Kota dan Tata Daerah, 1994, *Updating Data Dasar Perkotaan Pulau Kalimantan dan Pulau Sulawesi*.

Widyo Nugroho Sulasdi, Hasanuddin Z. Abidin, 1995, Klasifikasi, Spesifikasi, Standarisasi dalam bidang survei dan pemetaan dikaitkan dengan spesifikasi dan lisensi, *Majalah Survei dan Pemetaan* Vol. 11 No. 1.

Sutanto, 1984, Aerial Photographic Interpretation for Population Estimation and Its Distribution, *the Indonesia Journal of Geography*, Vol 14, No. 48.

PERKEMBANGAN DAERAH PERKOTAAN DITINJAU DARI ASPEK HIDROLOGI

Oleh:
Sudarmadji

INTISARI

Perkembangan daerah kota secara fisik ditandai dengan meluasnya wilayah kota, dan bertambahnya daerah permukiman baru di sekitarnya. Disisi lain perkembangan kota menyebabkan dampak negatif pada kondisi hidrologi, baik yang kuantitas maupun kualitas. Perluasan daerah kota sering menyebabkan banjir dan genangan di daerah kota itu sendiri, yang disebabkan oleh meningkatnya koefisien aliran serta tidak mempunya saluran drainase untuk menampung limpasan yang terjadi. Perkembangan kota menyebabkan kebutuhan air meningkat untuk penyediaan air di daerah kota tersebut. Air yang digunakan berasal dari berbagai sumber air, baik air permukaan maupun airtanah, yang sifatnya terbatas. Aktivitas penduduk kota menghasilkan limbah yang dibuang ke dalam lingkungan, yang dapat mencemari air permukaan maupun airtanah. Dipihak lain airtanah masih merupakan sumber yang utama untuk penyediaan air di daerah kota. Perkembangan daerah kota dapat mempengaruhi kondisi hidrologi baik kuantitas dan kualitasnya, yang hal ini dapat dijadikan pertimbangan dalam perkembangan dan pengembangan kota.

I. PENDAHULUAN

Dewasa ini masalah air makin menunjukkan arah yang semakin memprihatinkan. Berbagai permasalahan yang berkaitan dengan kuantitas air, berkisar kekeringan yang menunjukkan kekurangan air, sampai kepada masalah banjir, yang kesemuanya ini menunjukkan ketidakmerataan kuantitas air menurut dimensi ruang dan waktu. Disamping itu terdapat juga permasalahan yang terkait dengan kualitas air, antara lain ditunjukkan

dengan berbagai masalah yang timbul terkait dengan pencemaran air, tidak memenuhinya persyaratan air untuk berbagai keperluan, terjadinya hujan asam di kota-kota besar, sampai kepada masalah keasinan airtanah akibat intrusi air laut di kota-kota pantai.

Pengamatan dari tahun ke tahun menunjukkan bahwa kota-kota di Indonesia semakin berkembang, ditinjau dari aktivitas penduduk di dalamnya serta dari wilayah fisik kotanya. Perkembangan kota secara fisik ditandai dengan bertambah

luasnya daerah perkotaan; perluasan ini dapat berlangsung sampai ke daerah luar kota. Bangunan-bangunan dan fasilitas pusat pelayanan umum dan sarana transportasi bertambah banyak dan beragam, disamping jumlah penduduk juga makin bertambah.

Kebutuhan daerah permukiman makin bertambah dan mendesak dan ini seringkali menyebabkan daerah-daerah yang tidak layak huni dijadikan daerah permukiman, tanpa memperhatikan resiko dan bahaya, serta mengabaikan peraturan perundangan yang berlaku. Daerah-daerah bantaran sungai, daerah di sekitar jalan kereta api merupakan daerah yang sering dijadikan daerah hunian.

Berbagai usaha telah ditempuh oleh pemerintah dalam mengatasi masalah kekurangan daerah permukiman, antara lain dengan menyediakan berbagai fasilitas untuk memiliki rumah, seperti menggunakan kredit bank. Kawasan perumahan mewah sampai rumah sangat sederhana (RSS), banyak dibangun di luar daerah, di pinggiran daerah perkotaan. Oleh sebab itu dengan dibangunnya daerah perumahan di luar daerah perkotaan, secara fisik pada akhirnya kota akan bertambah luas. Di daerah perkotaan masalah yang sering timbul dalam kaitannya dengan air mencakup beberapa hal, yang akan dibahas dalam bagian berikut.

II. LIMPASAN DAN PERUBAHAN PENGGUNAAN LAHAN

Alternatif pemecahan masalah kekurangan daerah permukiman dan pemecahan masalah daerah kumuh dengan cara mendirikan kompleks perumahan di luar daerah perkotaan dan merubah daerah yang semula merupakan daerah pertanian menjadi daerah permukiman menimbulkan dampak negatif pada hidrologi. Banyak daerah yang semula menjadi daerah resapan air diubah menjadi daerah permukiman, sehingga fungsinya sebagai daerah resapan air dapat berkurang atau bahkan berubah sama sekali. Limpasan yang terjadi akan bertambah besar, sehingga daerah-daerah yang terletak di bagian hilir akan menderita banjir.

Ditinjau dari segi kuantitas maupun kualitasnya, masalah perubahan penggunaan lahan sangat erat kaitannya dengan perubahan kondisi hidrologi di daerah yang bersangkutan. Penelitian Sudarmadji dkk (1994) di Mangunan Girirejo, Kabupaten Bantul menunjukkan bahwa aliran yang berasal dari daerah berhutan lebih rendah daripada yang berasal dari daerah tegalan, dimana lahan diolah secara intensif. Disamping itu limpasan di daerah hutan mengandung kadar zat kimia yang lebih rendah dibandingkan aliran yang keluar meninggalkan daerah tegalan. Penggunaan pupuk serta pengolahan tanah yang dilakukan di daerah tegalan memberikan efek yang cukup penting pada kualitas air yang meninggalkan daerah tersebut. Aliran yang berasal dari daerah berhutan mempunyai nilai DHL sebesar 24,79 mikromhos/cm, sedangkan dari aliran

dari tegalan mempunyai DHL 74,17 mikromhos/cm. Limpasan dari daerah hutan berkadar klorida, sulfat, pospat dan amonia masing-masing sebesar 6,30 mg/l; 15,0 mg/l; 0,66 mg/l dan 0,75 mg/l, sedangkan aliran dari daerah tegalan mengandung klorida, sulfat, pospat dan amonia masing-masing sebesar 7,78 mg/l; 31,0 mg/l; 2,79 mg/l dan 1,35 mg/l. Dampak penggunaan lahan tersebut sejalan dengan yang diungkapkan oleh Cordery (1976) yang meneliti pengaruh urbanisasi terhadap sungai, termasuk kualitas airnya.

Dengan berkembangnya daerah perkotaan, sarana drainase dan sanitasi di daerah perkotaan kemungkinan tidak lagi mampu menampung limpasan dan limbah yang dibuang ke dalamnya karena sarana ini dibuat sebelum daerah kota berkembang, debit puncak limpasan dapat bertambah dari 2 hingga 20 kali lebih besar dibandingkan dengan sebelum daerah tersebut berkembang menjadi daerah perkotaan (Hollis, 1975). Peningkatan debit terutama terjadi sangat tajam bagi debit yang mempunyai periode ulang yang pendek. Banjir yang timbul di daerah kota tidak hanya sekedar membawa air, tetapi disamping air juga membawa muatan sedimen (lumpur dan pasir) yang akan diendapkan di daerah itu pula. Sarana drainase yang dibuat sudah terlalu lama dan perlu untuk diperbaiki lagi. Namun demikian sisi lain yang sering dijumpai adalah kekurangan data hidrologi untuk perencanaan di daerah semacam ini.

III. PENYEDIAAN AIR DI KOTA

3.1. Jenis Penggunaan Air di Kota

Air di daerah kota digunakan untuk berbagai macam keperluan. Yang menonjol adalah untuk keperluan rumah tangga, termasuk untuk minum dan sanitasi. Penggunaan yang lain adalah untuk industri dan keperluan umum (kantor, rumah sakit, sekolah dan lain-lain). Keperluan air untuk hotel dan pariwisata juga tidak kalah pentingnya. Masing-masing penggunaan air sangat bervariasi jumlahnya. Untuk keperluan domestik mencapai jumlah sekitar 100 hingga 150 liter/hari/orang untuk daerah kota, bahkan di Amerika Serikat mencapai 250 liter/hari/orang. Industri yang ada di daerah kota sangat beraneka dari industri bengkel sampai kepada industri makanan, yang memerlukan air dalam jumlah yang bervariasi, tergantung dari jenis dan besar kecil industrinya.

3.2. Sumber Penyediaan Air

Menetapnya penduduk di daerah perumahan baru akan menimbulkan dampak bertambah besarnya air yang digunakan di daerah yang bersangkutan maupun bagi daerah kota secara keseluruhan. Sumber air yang digunakan untuk kepentingan daerah perkotaan dapat diperoleh dari berbagai sumber baik dari air permukaan maupun airtanah. Sumber air permukaan diolah dahulu sebelum dipergunakan untuk berbagai

keperluan. Sumber air ini bisa diambil dari tempat yang jauh di luar kota, di daerah hulu. Pertambahan jumlah air yang digunakan menyebabkan diupayakan pula pertambahan jumlah air yang disediakan, dan ini dipenuhi dengan mencari sumber air baru untuk keperluan tersebut.

Sampai saat ini sebagian besar penduduk di dunia ini menggantungkan cadangan air untuk keperluan hidupnya dari airtanah. Kota-kota pun masih banyak yang menggunakan airtanah sebagai sumber penyediaan airnya. Menggunakan airtanah sebagai sumber air untuk keperluan sehari-hari memang sangat tepat ditinjau dari segi kuantitas dan kualitasnya. Clearly (1977) dalam Travis dan Etnier, (1984) mengemukakan beberapa keuntungan yang diperoleh dalam menggunakan airtanah sebagai air minum, adalah:

- (1) variasi kualitas airtanah dari waktu ke waktu relatif stabil;
- (2) airtanah mempunyai kualitas yang baik, menyebabkan biaya pengolahannya murah;
- (3) agihan dan luasan wilayah air tanah lebih besar dibandingkan dengan air permukaan, sehingga jaringan transmisi yang mahal untuk mendistribusikan air dapat ditekan;
- (4) dengan cara yang tepat, lahan di atas akifer masih dapat digunakan untuk industri, perumahan, pertanian dan rekreasi;
- (5) akifer mengandung airtanah dan menyimpan air yang besar jumlahnya, sehingga tidak

diperlukan waduk untuk menyimpannya seperti yang terjadi pada air permukaan, selain itu terhindar dari masalah evaporasi.

Walaupun demikian, disamping keuntungan yang telah disebutkan, airtanah juga mempunyai kelemahan apabila digunakan untuk air minum, yaitu:

- (1) airtanah yang diambil melalui sumur dalam (artesis) mengandung zat kimia tertentu dalam kadar yang cukup tinggi, seperti kalsium, magnesium, mangan dan besi. Zat seperti hidrogen sulfida, sulfida, sulfat dan klorida mungkin pula terdapat dalam kadar yang cukup tinggi, demikian pula fluorida. Kadar zat kimia yang tinggi dalam airtanah mungkin mengganggu kesehatan;
- (2) dekomposisi anaerobik zat organik yang tertimbun dapat mencemari airtanah dengan menghasilkan gas seperti methane, amonia dan hidrogen sulfida;
- (3) airtanah yang terdapat di daerah pantai dapat mengalami intrusi air laut;
- (4) apabila airtanah dalam akifer mengalami pencemaran sangat sukar atau hampir tidak mungkin untuk dibersihkan kembali.

Mendasarkan kepada hal tersebut di atas dapat diketahui betapa pentingnya menjaga dan melindungi airtanah terhadap pencemaran, khususnya bagi kota-kota yang menggantungkan cadangan air minumnya dari airtanah setempat.

Di daerah-daerah kota pantai mengalami tingkat keasinan airtanah yang semakin tinggi dari waktu ke waktu. Hal ini antara lain disebabkan oleh besarnya pengambilan airtanah dari akifer pantai, sedemikian hingga melampaui kapasitas akifer untuk menyediakan airtanah lagi. Sebagai akibatnya adalah masuknya air laut ke dalam akifer pantai tersebut, seperti terjadi di Jakarta, Semarang dan Surabaya. Di kota-kota yang jauh dari pantai, masalah airtanah yang dihadapi adalah menurunnya muka airtanah yang terus menerus, sehingga letak airtanah menjadi semakin dalam. Pada musim-musim kemarau sumur-sumur bahkan kering.

IV. SANITASI DAN PENCEMARAN AIR DI DAERAH KOTA

4.1. Sarana Sanitasi

Dalam pembangunan kompleks perumahan baru tidak hanya sekedar membangun rumah saja, tetapi di dalamnya termasuk membangun sarana sanitasi lingkungan, seperti sarana penyediaan air minum, sarana saluran air kotor dan bahkan sampai kepada sarana sanitasi yang bersifat individual, seperti sumur, kakus, septic tank dan resapan air limbah. Sering dijumpai bahwa sarana sanitasi tidak diselesaikan dengan tuntas. Saluran air kotor tidak terselesaikan dengan sempurna, sehingga menimbulkan dampak negatif di daerah seki-

tarnya, khususnya di bagian hilir. Air kotor yang berasal dari daerah permukiman hanya dibuang ke lahan terbuka termasuk ke sawah sekitarnya. Sampah hasil kegiatan sehari-hari juga tidak tertangani dengan baik, khususnya tempat pembuangan sementara maupun tempat pembuangan akhirnya.

4.2. Pencemaran Air

Sarana sanitasi tersebut di atas dapat merupakan sumber pencemar bagi lingkungan perairan di sekitar kompleks perumahan yang baru. Penelitian pengaruh sanitasi lingkungan terhadap kualitas air belum banyak dilakukan, namun Sudarmadji dan Suyono (1994) telah meneliti pengaruh buangan limbah dari sebuah kompleks perumahan yaitu di Banteng Baru, Yogyakarta. Dari penelitian ini terlihat bahwa limbah yang dibuang dari kompleks perumahan memberikan dampak negatif terhadap airtanah di daerah sekitar kompleks perumahan tersebut, khususnya bagi daerah yang berada di bagian hilirnya. Airtanah di sekitar perumahan, khususnya yang terletak di sebelah hilirnya, mempunyai kadar SO_4 , yang lebih tinggi dibandingkan dengan daerah yang terletak di utara dan di timur kompleks. Di daerah perumahan kadar SO_4 rata-rata dalam airtanah mencapai 248,9 mg/l. Di selatan perumahan airtanah mempunyai kadar SO_4 rata-rata 11,3 mg/l, sedangkan di bagian utara dan timur kompleks mempunyai kadar SO_4 rata-rata masing-masing 9,9 mg/l dan 7,0 mg/l.

Oleh sebab itu pembangunan kompleks perumahan di kawasan luar kota dapat menyebabkan timbulnya daerah-daerah baru yang mengalami pencemaran air, baik air-tanah maupun air permukaan. Dengan demikian, pembangunan kompleks perumahan baru haruslah dilengkapi dengan sistem sanitasi yang baik. Pembangunan kompleks perumahan sangat sederhana harus diwaspadai bila dilihat dari aspek kualitas airnya.

Di daerah perkotaan berbagai kegiatan dilakukan oleh penduduk. Pembuangan limbah dari berbagai sumber ke dalam lingkungan terus berlangsung, sehingga daerah perkotaan dapat merupakan sumber pencemar yang terus menerus. Hal yang sering lepas dalam perhatian adalah pencemaran yang bersumber dari jalan raya di daerah kota. Beberapa penelitian seperti yang dilakukan oleh Bryan (1972), Angino et al (1972) menunjukkan bahwa pencemaran air yang bersumber dari aliran permukaan dari jalan raya sesaat sehabis hujan merupakan sumber pencemar air yang potensial. Logam berat seperti timbal (Pb) yang berasal dari emisi gas buang dari kendaraan bermotor potensial untuk diendapkan di jalan raya dan daerah sekitarnya, selanjutnya dapat mencemari air di daerah perkotaan dan sekitarnya.

Berbagai macam kegiatan manusia akan menghasilkan limbah yang akan dibuang baik langsung maupun tidak langsung ke dalam lingkungan. Semakin banyak dan beraneka kegiatan manusia akan semakin banyak limbah yang dihasil-

kan dan selanjutnya akan dibuang ke lingkungan. Kegiatan domestik memerlukan air dari sekitar 60 liter per orang per hari di daerah pedesaan sampai sekitar 150 liter per orang per hari di daerah kota; bahkan Erlina (1991) mengemukakan dalam penelitiannya, di Kotamadia Yogyakarta konsumsi air rata-rata penduduk sebesar 198 liter per orang per hari.

Dari sejumlah air yang dipakai sekitar 60 hingga 80 persennya akan dibuang sebagai limbah (rata-rata 70 persen). Limbah yang dibuang ke dalam lingkungan perairan inilah yang menyebabkan pencemaran pada air atau perairan, yang selanjutnya menimbulkan banyak masalah yang berkaitan dengan kesehatan. Pencemaran air yang banyak terjadi pada dasarnya bersumber dari limbah yang dibuang ke dalam lingkungan. Dua sumber utama yang mempunyai kontribusi terbesar dalam masalah pencemaran air, yaitu yang *pertama*, adalah pencemaran yang bersumber dari limbah industri, dan yang *kedua*, yang bersumber dari limbah kegiatan rumah tangga atau limbah domestik.

Penanganan limbah dari industri secara konseptual lebih mudah dilaksanakan karena sumbernya jelas dan dari aspek kelembagaan lebih mudah ditangani. Penanganan pencemaran oleh limbah rumah tangga akan lebih sulit dibandingkan dengan penanganan pencemaran yang bersumber dari limbah industri. Walaupun bila dilihat dari jenis pencemarannya lebih mudah untuk diatasi, limbah yang bersumber dari sektor ini tidak terpusat pada suatu

wilayah tertentu, melainkan tersebar di mana-mana, seiring dengan persebaran daerah permukiman.

Menghadapi permasalahan pencemaran air, telah banyak usaha yang dilakukan oleh Pemerintah, baik melalui perundangan maupun dengan program-program aplikatif yang dapat diterapkan di lapangan. Baku mutu air telah ditetapkan, baik baku mutu air bagi sumber-sumber air maupun bagi limbah yang dibuang ke perairan. Penentuan baku mutu ini dimaksudkan agar air tetap terjaga kualitasnya, tanpa menghambat pembangunan yang dilaksanakan. Program yang sudah dilaksanakan secara nyata terwujud dengan program kali bersih (prokasih). Terlepas dari keberhasilannya, paling tidak sudah ada tindakan yang konkrit untuk mengamankan kualitas air. Peraturan perundangan yang mengatur agar kualitas lingkungan tetap terpelihara termasuk air, sudah banyak ditetapkan, antara lain Undang-Undang No. 4 tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air, Keputusan Menteri KLH No. Kep-02/MENKLH/ I/1988 tentang Pedoman Penetapan Baku Mutu Lingkungan dan sebagainya, yang pada dasarnya juga menjaga kualitas air dari pencemaran.

V. PENUTUP

Telah dikemukakan masalah-masalah yang menyangkut air, yang

terkait dengan perkembangan kota. Orang banyak dihadapkan kepada masalah-masalah yang terkait dengan kuantitas dan kualitas air. Perubahan penggunaan lahan menjadi daerah kedap air menyebabkan sering terjadinya banjir dan genangan, yang disebabkan oleh bertambah besarnya koefisien aliran, selain juga disebabkan oleh kurang mampunya saluran drainase untuk menampung limpasan.

Perkembangan daerah perkotaan secara fisik akan selalu terjadi di kota-kota di Indonesia; dan perkembangan ini menyebabkan kebutuhan air terus meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk dan bertambahnya aktivitas kota. Disisi lain dengan meningkatnya penggunaan air untuk berbagai keperluan, limbah yang besumber dari penduduk dengan segala aktivitasnya meningkat pula.

Pencemaran air, baik airtanah maupun air permukaan akan merupakan bagian lain dari akibat perkembangan kota ini, sedangkan di masa mendatang kebutuhan air bagi penduduk kota masih banyak tergantung dari airtanah. Sanitasi lingkungan yang kurang baik akan mendukung terjadinya pencemaran airtanah maupun air permukaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Angino, E.E., Magnuson, L.M, and Stewart, G.F. 1972. Effects of Urbanization on Storm Water Quality: A Limited Experiment, Naismith Ditch, Lawrence, Kansas. *Water Resources Research* 8:135-141.
- Adiyati, 1982. Studi Penggunaan airtanah Dangkal untuk Air Minum Kota Kebumen, Jawa Tengah. *Skripsi Sarjana Program S1*, Fakultas Geografi UGM, Yogyakarta.
- Bryan, E.H., 1972. Quality of Stormwater Runoff Drainage from Urban Land. *Water Resources Bulletin*, 8:578-588.
- Carrol, D., 1962. Rainwater as A Chemical Agent of Geologic Processes, A Review. *Geological survey Water Supply Paper*, 1535-G.
- Clark, J.W., Viesman, W., and Hammer, J.M., 1977. *Water Supply and Pollution Control*. Harper and Raw, New York.
- Cordery, I., 1976. Some Effects of Urbanization on Stream, *Civil Engineering Transaction*, Inst. of Engineer, Australia, 1 (CE 18); 7-11.
- Dewan Riset Nasional, 1994. *Kebutuhan Riset dan Koordinasi Pengelolaan Sumber daya Air di Indonesia*. Dewan Riset Nasional, Jakarta.
- Dewi-Gayatri, 1981. Studi Kualitas Air Tanah Dangkal di Daerah Kotamadya Yogyakarta Ditinjau dari Segi Persyaratan Air Minum. *Skripsi Sarjana Program S1*, Fakultas Geografi UGM, Yogyakarta.
- Dix, H.M., 1981. *Environmental Pollution*. John Wiley and Sons, New York.
- Erlina, 1991. Pola Konsumsi Air Untuk Keperluan Rumah Tangga di Kotamadya Yogyakarta. *Skripsi Sarjana Program S1*, Fakultas Geografi UGM, Yogyakarta.
- Fetter, C.W., 1988. *Applied Hydrogeology*. Merrill Publish Columbus, Ohio.
- Hem, J.D., 1970. Study and Interpretation of the Chemical Characteristics of Natural Water. US. *Geological Survey Water Supply Paper*, No. 1473. Government Printing Office, Washington DC.
- Hollis, G.E., 1975. The Effects of Urbanisation on Floods of Different Recurrence Interval. *Water Resources Research*, Vol 11 No. 3 pp. 431-435.

Kantor Menteri KLH, 1990. *Kualitas Lingkungan di Indonesia 1990*. Kantor Menteri KLH, Jakarta.

Seyhan, E., 1977. *Fundamental of Hidrology*. Geografisch Instituut der Rijk-universiteit te Utrecht, the Netherlands.

Sudarmadji dan Suyono, 1994. *Pola Penggunaan Air dan Pembuangan Limbah Domestik di Kompleks Perumahan Banteng Baru DIY serta Pengaruhnya terhadap Kondisi Hidrologi Lingkungan Sekitar*. Fakultas Geografi UGM, Yogyakarta.

Suyono, Sudarmadji dan Slamet Suprayogi, 1993. *Pengaruh sistem Sanitasi Lingkungan terhadap Kualitas Air di Tiga Ibukota Kecamatan (Kutoarjo, Prembun dan Kutowinangun) Daerah Aluvial Pantai Selatan Jawa Tengah*. Fakultas Geografi UGM, Yogyakarta.

Tebbut T.H.Y., 1976. *Principle of Water Quality Control*. Department of Civil Engineering, University of Birmingham, Birmingham.

Travis, C.C. and Etner, E.L. (ed), 1984. *Groundwater Pollution Environment and Legal Problems*. Westview Press Inc., Colorado.

Varsney, C.K., 1981. *Groundwater Pollution and Management Reviews*. South Asian Publisher Ltd., New Delhi.