

ASPEK STRATEGIS PENATAAN RUANG KAWASAN PERKOTAAN DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL

Oleh:
Ginandjar Kartasasmita
Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas

**Disampaikan pada Pembahasan RPP Penataan Ruang Kawasan Perkotaan
Jakarta, 16 Desember 1996**

Pengantar

Saya menyambut gembira pertemuan para pakar untuk membahas Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penataan Ruang Kawasan Perkotaan yang merupakan tindak lanjut operasionalisasi Undang-undang Nomor 24 Tahun 1996 tentang Penataan Ruang (UUPR).

RPP ini penting oleh karena peran perkotaan makin besar dalam pembangunan nasional. Hal ini dicerminkan dalam besarnya kontribusi sektor-sektor yang digerakkan dari perkotaan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Berdasarkan data BPS, pada akhir tahun 1995 sumbangan kegiatan dan sektor-sektor yang berada di perkotaan terhadap PDB (menurut harga konstan tahun 1993) diperkirakan mencapai sekitar 63%. Peningkatan ini didukung oleh pertumbuhan pesat di sektor sekunder (industri, listrik, gas dan air bersih serta bangunan) sebesar lebih dari 38 % dan sektor tersier (perdagangan, pengangkutan, keuangan dan jasa-jasa) sekitar 22%. Bahkan, sektor tersier di kawasan perkotaan mencapai laju pertumbuhan yang sangat pesat yaitu lebih dari 14 % per tahun.

Selain sumbangan terhadap PDB, peran perkotaan juga makin penting dilihat dari sisi demografis. Pada akhir tahun 1995, diperkirakan sekitar 45% penduduk nasional tinggal di perkotaan atau sekitar 86 juta jiwa dari 190 juta jiwa. Penduduk perkotaan ini memperlihatkan kecenderungan makin terkonsentrasi di kota-kota besar, metropolitan dan megapolitan. Sekitar 60,5 % penduduk perkotaan masih tinggal di kota-kota tersebut dan sisanya berada di kota-kota menengah, kota-kota kecil dan pusat-pusat lainnya. Kita mengamati adanya kecenderungan pemusatan penduduk yang makin menguat di perkotaan, sehingga pada tahun 2018 diperkirakan sekitar 52 % penduduk akan tinggal di kawasan perkotaan atau sekitar 140 juta jiwa penduduk perkotaan dari sekitar 270 juta jiwa penduduk Indonesia.

Pengendalian Pembangunan Perkotaan

Di pihak lain, pertumbuhan kota-kota akan diikuti dengan tekanan-tekanan (*urban development pressures*) yang antara lain berupa: beralihfungsinya lahan-lahan pertanian yang subur di sekitar kota-kota menjadi lahan-lahan non pertanian; makin kritisnya cadangan air tanah dan air permukaan; meningkatnya inefisiensi dalam pelayanan prasarana dan sarana perkotaan karena wilayah perkotaan yang makin melebar ke segala arah; serta berkurangnya tingkat produktivitas masyarakat perkotaan yang diakibatkan oleh makin besarnya tenaga dan waktu yang dibutuhkan untuk mencapai pusat-pusat kegiatan.

Oleh karena itu, peran yang makin penting dan strategis dari kawasan perkotaan secara nasional perlu diimbangi dengan pengendaliannya. Upaya pengendalian ini perlu diatur secara jelas dan tegas serta dilaksanakan secara konsisten oleh semua pihak sehingga pembangunan perkotaan mampu mendukung pembangunan nasional, dan bukan memperlemahnya (bersifat kontraproduktif terhadap pembangunan nasional). Untuk itu, diperlukan kerangka acuan yang

disepakati, mudah dipahami dan mudah pula dilaksanakan oleh semua pihak baik oleh pemerintah khususnya pemerintah daerah maupun oleh masyarakat secara keseluruhan.

Dalam rangka pengendalian pembangunan kawasan perkotaan tersebut, acuan yang digunakan adalah penataan ruang. Penataan ruang merupakan upaya perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dikarenakan jiwa dari penataan ruang adalah kemitraan dan peranserta aktif masyarakat, maka diperlukan suatu kerangka peraturan yang sifatnya tidak semata-mata membatasi dan mengatur ruang gerak dan kegiatan masyarakat, akan tetapi juga memberi dorongan dan peluang agar masyarakat berpartisipasi pula dalam kegiatan penataan ruang. Untuk itu telah keluar PP Nomor 69 Tahun 1996 Tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, Serta Bentuk Dan Tata Cara Peranserta Masyarakat Dalam Penataan Ruang.

Khusus untuk kawasan perkotaan diperlukan penataan ruang kawasan perkotaan yang memuat konsepsi, kebijaksanaan, proses dan prosedur serta mekanisme serta petunjuk yang jelas, serta mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan dari pihak-pihak yang terkait, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, serta berbagai kalangan yang ada di masyarakat. Masyarakat harus tergerak untuk menaati dan melaksanakannya karena pengaturan ruang tersebut pada hakekatnya menguntungkan masyarakat.

Pokok-Pokok Pikiran Penataan Ruang Kawasan Perkotaan

Dalam kesempatan ini, saya ingin menguraikan secara garis besar konsepsi dan kebijaksanaan penataan ruang dalam rangka pembangunan perkotaan agar dapat dijadikan bahan dalam memperkaya pandangan-pandangan untuk menyusun rancangan peraturan pemerintah mengenai penataan ruang kawasan perkotaan yang akan Saudara-Saudara bahas hari ini.

Kita telah memaklumi bahwa dalam kawasan dengan fungsi utama budidaya dikembangkan berbagai kegiatan usaha masyarakat yang didukung oleh sistem prasarana wilayah dan sistem kota-kota yang mempunyai jenis dan tingkat pelayanan tertentu, baik sebagai Pusat Kegiatan Nasional(PKN), Pusat Kegiatan Wilayah (PKW), maupun sebagai Pusat Kegiatan Lokal (PKL).

Dalam kawasan dengan fungsi utama budidaya, terdapat kawasan-kawasan yang dipandang berpotensi untuk memacu pertumbuhan daerah, yaitu yang dinamakan Kawasan Andalan. Dalam RTRWN, telah diidentifikasi dan diindikasikan antara lain sekitar 111 kawasan andalan.

Kawasan andalan dikembangkan sedemikian rupa, sehingga dengan input investasi pengembangan yang secukupnya, maka dapat dihasilkan daya dorong terhadap pertumbuhan daerah yang tinggi disertai pemerataannya yang luas ke kawasan lain di sekitarnya. Konsep kawasan andalan memadukan pembangunan perkotaan dan pembangunan perdesaan dalam suatu sinergi. Konsep ini menghindari terjadinya dikotomi atau adu tarik antara kota dan desa, yang tidak menguntungkan baik bagi masyarakat kota maupun desa.

Pengembangan kawasan budi daya pada umumnya, kawasan-kawasan andalan pada khususnya, didukung oleh sistem kota-kota dan sistem prasarana wilayah yang saling menunjang satu sama lain. Oleh karena itu, sistem kota-kota yang saling terkait erat baik dalam alokasi fungsi maupun dalam fisiknya merupakan prasyarat terbentuknya dan berkembangnya kawasan-kawasan tersebut.

Penataan ruang menentukan arahan kebijaksanaan dan strategi pembangunan perkotaan. Pada dasarnya, strategi pembangunan perkotaan memuat: (1) pengembangan sistem perkotaan, dan (2) pengembangan manajemen pembangunan perkotaan. Yang pertama berkaitan dengan pemantapan sistem perkotaan sedangkan yang kedua merupakan upaya pengelolaan optimal sumber daya per kotaan.

Pemantapan sistem perkotaan pada dasarnya ditujukan untuk mewujudkan keterkaitan fungsi kota-kota secara serasi, mulai dari kota-kota yang berukuran megapolitan (dengan penduduk 5 juta jiwa ke atas), metropolitan (dengan penduduk 1 sampai dengan 5 juta jiwa), kota-kota besar (dengan penduduk sekitar 500.000 jiwa sampai dengan 1 juta jiwa), kota menengah (penduduknya yang berkisar antara 100.000 sampai dengan 500.000 jiwa), kota-kota kecil (penduduknya antara 20.000 sampai dengan 100.000 jiwa), serta pusat-pusat perdesaan dan permukiman lainnya (dengan penduduk 20.000 ke bawah).

Dalam sistem perkotaan atau sistem kota-kota, dikembangkan keterkaitan yang saling memperkuat baik antar kelompok kota-kota (group kota-kota) dalam satu kawasan andalan atau antar kawasan andalan. Mengingat sistem kota-kota sangat strategis peranannya dalam pengembangan kawasan secara keseluruhan, maka kota-kota perlu diarahkan pertumbuhannya dan pengembangannya agar mampu saling “berkomunikasi” melalui keterkaitan dan keteraturan fungsi-fungsi pengembangannya. Dalam pandangan ini, tidak dapat dibenarkan berkembangnya kota terlepas dari sistem perkotaan di sekitarnya ataupun dari sistem perkotaan secara nasional. Seluruh kota dalam tata ruang nasional harus mengemban fungsi-fungsi yang saling terkait satu sama lain.

Melalui pemantapan sistem kota-kota ini, dapat dihindari penumpukan pertumbuhan kota yang melebar sehingga membentuk suatu *“Urban Belt”* atau *“Urban Strip”* yang telah terbukti di banyak negara mengurangi efisiensi pelayanan prasarana dan sarana, meningkatkan biaya atau pengorbanan yang harus ditanggung masyarakat dalam mencapai kota induknya, serta mengambil lahan-lahan pertanian yang subur secara besar-besaran di sekitarnya.

Melalui pemantapan sistem kota-kota ini pula, kota-kota menengah, kecil dan pusat-pusat kawasan perdesaan diberikan peluang untuk tumbuh dan berkembang, sehingga pembangunan perkotaan akan saling dukung dengan pembangunan perdesaan. Dalam mendorong pengembangan sistem kota-kota yang demikian, peran sistem prasarana wilayah dan kota sangat penting. Oleh karena itu, maka pengembangan sistem prasarana wilayah dan kota perlu diarahkan untuk tidak saja memperkuat hubungan keterkaitan antara kota sekitar dengan kota induknya, akan tetapi juga dengan kota-kota sekitar lainnya, sehingga tekanan ke kota induk dapat dikurangi.

Sistem kota-kota dalam 111 kawasan andalan telah terindikasi yaitu ada sekitar 1.200 kota dalam berbagai ukuran. Kota-kota tersebut perlu segera ditentukan fungsi-fungsi utamanya untuk mendukung pengembangan kota-kota yang saling terkait, dan saling mengisi secara serasi. Arah fungsi dan strategi pengembangan kota-kota itu perlu dituangkan dalam Rancangan Peraturan Pemerintah yang kini dibahas.

Dalam kaitan dengan muatan yang kedua yaitu manajemen pembangunan perkotaan, titik tolaknya adalah bahwa inti pembangunan kota terletak pada manajemen pembangunannya. Manajemen pembangunan kota merupakan penjawantahan konsepsi pembangunan kota yang dipilih menurut fungsi-fungsinya tadi.

Pokok-pokok pikiran dalam konsepsi pembangunan harus dikembangkan dengan memperhatikan pandangan-pandangan yang hidup, dan dewasa ini banyak menjadi pembicaraan. Beberapa konsep dan paradigma, di antaranya adalah: desentralisasi; kemitraan dalam pembangunan; efisiensi dan produktivitas manusia dan masyarakat perkotaan; pembangunan kota yang partisipatif, berkeadilan sosial, efisien secara ekonomis, berwawasan lingkungan dan berwawasan budaya; pembangunan kota yang berkelanjutan secara ekonomis dan lingkungan (*environmentally and economically sustainable urban development*), kota yang mempunyai daya saing dalam era global dan sebagainya.

Tuntutan-tuntutan pembangunan kota pada masa mendatang tersebut perlu ditampung dalam konsepsi pembangunan perkotaan di Indonesia, karena pikiran-pikiran tersebut sejalan dengan arah kecenderungan pembangunan perkotaan di dunia.

Akan tetapi yang jelas, pembangunan kota-kota kita akan diwarnai secara mencolok oleh pandangan-pandangan desentralisasi dan kemitraan. Desentralisasi pembangunan perkotaan mengisyaratkan perlunya suatu pemerintahan kota yang mampu mengelola kotanya dengan baik yang bertumpu pada pelayanan pada masyarakatnya (*service driven urban governance*), dan kemitraan yang dituntut adalah kemitraan yang setara dalam pembangunan kota di mana setiap pihak yang terlibat mempunyai peluang yang seimbang dan peran yang saling mengisi.

Manajemen pembangunan kota yang bertumpu pada desentralisasi dan kemitraan pada dasarnya merupakan upaya pengelolaan sumber-sumber daya kota secara optimal dan berkelanjutan yang meliputi: sumber daya manusia dan masyarakatnya, sumber daya fisik dan lingkungan, sumber daya ekonomi dan sumber daya sosial budaya yang hidup di perkotaan.

Dalam manajemen pembangunan kota, sumber daya manusia dan masyarakat perkotaan diletakkan sebagai fokus, terutama kualitas, produktivitas dan tingkat kepedulian serta peransertanya dalam segenap kegiatan dan pembangunan perkotaan. Hal ini sangat mendasar, karena dengan sumber daya manusia dan masyarakat yang makin baik, pengelolaan sumber-sumber daya perkotaan lainnya akan lebih baik, lebih berkualitas dan berkelanjutan. Terlebih lagi pada era mendatang yang sangat menuntut efisiensi dan produktivitas serta kreativitas masyarakat, maka pemberdayaan manusia dan masyarakat perkotaan merupakan salah satu agenda pokok peningkatan manajemen pembangunan kota.

Pemberdayaan Manusia dan Masyarakat Perkotaan

Mengingat manusia dan masyarakat perkotaan menjadi salah satu modal dasar pembangunan perkotaan, maka perlu dikembangkan upaya pemberdayaannya sebagai modal yang produktif. Kota-kota di Indonesia, masih didominasi oleh golongan dan kelompok masyarakat yang kurang mampu. Kesenjangan kemampuan antar kelompok dan lapisan di masyarakat, masih tajam, termasuk kesenjangan untuk memperoleh peluang berusaha dan mendapatkan pelayanan antara sektor formal dan sektor informal di perkotaan. Kemiskinan perkotaan (*urban poverty*) masih akan merupakan tantangan besar bagi pembangunan perkotaan di masa mendatang. Pemberdayaan manusia dan masyarakat perkotaan adalah upaya untuk mengurangi kesenjangan dalam pembangunan perkotaan. Pemberdayaan tidak diartikan sebagai pemberian subsidi yang sifatnya tidak berkelanjutan. Pemberdayaan manusia dan masyarakat perkotaan haruslah diartikan sebagai upaya peningkatan kemampuannya secara sosial ekonomi dalam rangka memanfaatkan peluang-peluang yang timbul akibat dinamika pertumbuhan dan perkembangan kota. Singkatnya upaya memampukan dan memandirikan.

Pemahaman itu harus dicerminkan ke dalam pola dan struktur pemanfaatan ruang kawasan perkotaan. Penataan ruang kawasan perkotaan tidak semata-mata bermuatan alokasi fungsional dan fisik kawasan kota yang kaku, akan tetapi di dalamnya harus ada upaya untuk memberikan “jiwa dan identitas” pada kawasan perkotaan. Konsepsi dan upaya pemberdayaan manusia dan masyarakat perkotaan sebagai inti dari manajemen pembangunan kota yang bertumpu pada desentralisasi dan kemitraan merupakan salah satu ciri itu. Ruang perkotaan tidak hanya diperuntukkan bagi kelompok yang mapan dan mampu ataupun sektor formal, akan tetapi juga perlu menampung usaha-usaha informal yang diberdayakan sehingga merupakan salah satu asset perkotaan. Oleh karena itu, dalam menata ruang perkotaan peluang kepada golongan ekonomi lemah harus mendapat tempat utama, agar dapat mengembangkan usahanya, meningkatkan produktivitasnya serta mengkaitkan usahanya dengan golongan ekonomi yang lebih kuat.

Upaya memberdayakan manusia dan masyarakat perkotaan tersebut perlu dukungan hukum yang secara tegas, jelas, konsisten dan transparan mengatur keamanan dan pengamanan masyarakat perkotaan. Transparansi ini penting agar sistem peraturan dan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan pembangunan perkotaan dapat dimengerti dan ditaati oleh segenap masyarakat secara tertib dan bertanggung jawab. Jaminan dan kepastian hukum akan memberikan

ketentraman serta mendukung terciptanya stabilitas politik, sosial dan ekonomi perkotaan yang mantap.

Penutup

Beberapa visi pembangunan perkotaan yang saya kemukakan tadi, mencerminkan pandangan mengenai aspek strategis penataan ruang kawasan perkotaan yang pada dasarnya mengacu pada pemberdayaan manusia dan masyarakat serta peningkatan kualitas lingkungan perkotaan. Dua aspek ini akan memberikan daya dorong dan daya dukung yang sinambung terhadap pembangunan nasional baik pada masa kini, terlebih-lebih lagi pada masa mendatang. Dalam pandangan saya, kota-kota dalam era global harus didukung oleh sumber daya manusia dan masyarakatnya yang produktif, kreatif dan efisien serta lingkungan perkotaan yang berkualitas baik lingkungan fisik maupun lingkungan sosial budaya serta lingkungan ekonomi yang mendukung pertumbuhan dan pemerataan di perkotaan. Melalui paya itu akan tercipta pula rasa aman tenteram, kehidupan yang rukun didukung oleh stabilitas yang tercipta bukan oleh karena kekuatan yang memaksa, tetapi karena prakarsa dan partisipasi masyarakat yang ingin memelihara kesesuaian kehidupan di perkotaan.

Sebagai penutup, saya mengharapkan pokok-pokok pikiran yang saya kemukakan tersebut dapat dijadikan salah satu bahan dalam menyempurnakan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penataan Ruang Kawasan Perkotaan ini.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa memberi petunjuk dan menyertai kita dalam upaya ini.