

## PENGELOLAAN DAN PELAYANAN KAWASAN PERKOTAAN

Oleh: Dayat Hidayat \*)

*Wilayah perkotaan berperan makin penting dalam pembangunan nasional. Sumbangannya terhadap pembangunan nasional bertambah besar di samping dampak negatifnya yang juga besar terhadap munculnya masalah-masalah yang dihadapi bangsa Indonesia. Di sisi lain tampak peranan wilayah perdesaan, yang semakin tertinggal jauh dibanding wilayah perkotaan. Oleh karena itu banyak penduduk perdesaan yang meninggalkan daerahnya dan memasuki perkotaan. Dengan berkembangnya daerah perkotaan menyebabkan beban kota semakin berat dan tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah juga semakin tinggi. Sehingga pemerintah juga perlu bekerjasama dengan pihak-pihak swasta dalam menyelenggarakan pengelolaan dan pelayanan kawasan perkotaan.*

### 1. Pendahuluan

Sistem kota-kota berarti hubungan antara beberapa kota yang terjadi secara saling terkait, sehingga mendatangkan manfaat tertentu bagi kota-kota itu dan juga bagi lingkungan sekitarnya. Kota merupakan unsur atau elemen utama di dalam pembentukan sistem itu. Hubungan/interaksi antar kota menjadi faktor pengikat. Ketiadaan hubungan dapat membatalkan konsep sistem, walaupun kotanya ada. Manfaat yang muncul dari interaksi itu adalah semakin efisiennya kegiatan perkotaan, bagi pembangunan kota-kota itu sendiri, dan juga bagi perwujudan kemajuan untuk kawasan sekitar dan wilayah yang lebih luas.

Pembentukan kota-kota sering terjadi secara hirarkis. Kota-kota kecil saling berhubungan satu dengan yang lain dan hubungan itu mengait ke kota-kota yang lebih besar. Pola demikian berlangsung secara sistematis pada kota-kota yang lebih besar. Hubungan antar kota sering dituntut bersifat timbal balik. Interaksi tersebut terjadi dalam beragam hal: komunikasi, transportasi, transfer dana, mobilitas penduduk.

Sistem kota-kota Indonesia terus bergeser selama beberapa dekade terakhir. Pada tahun 60-an, interaksi antar kota Indonesia terbatas. Otonomi pulau-pulau besar/utama, dalam pengertian interaksi antar-kota terjadi di antara sesama kota sepulau, lebih cenderung terjadi dibandingkan sekarang. Interaksi antar pulau masih

\* Peneliti pada PKDA I LAN, Dosen STIA - LAN Bandung

terbatas. Sejalan dengan kemajuan transportasi, integrasi wilayah nasional semakin cepat. Interaksi antar-pulau dan kotanya juga mudah terjadi.

Keseimbangan interaksi ternyata tidak terjadi sebagaimana diharapkan dari semangat pemerataan pembangunan. Pulau Jawa semakin menonjol perannya selaku pusat kegiatan ekonomi, pusat pengumpul dan distribusi ekonomi. Daerah luar Jawa yang tadinya berhubungan langsung ke luar negeri, kemudian malah memerlukan Jawa untuk melakukannya. Penciptaan nilai tambah semakin terkumpul di Jawa dan dinikmati oleh kota-kotanya. Lebih-lebih lagi kemudian konsentrasi investasi di sektor sekunder sejalan dengan kecenderungan pemusatan tersebut. Kota-kota di Jawa semakin cepat tumbuh dan berkembang. Sistem kota-kota nasional berkembang dengan Jawa semakin terkukuhkan sebagai pusat dan penyambung ke dunia internasional. (Heru Purboyo, NUDS-2)

Wilayah perkotaan berperan makin penting dalam pembangunan nasional. Sumbangannya terhadap pembangunan nasional bertambah besar di samping dampak negatifnya yang juga besar terhadap munculnya masalah-masalah yang dihadapi bangsa Indonesia. Di sisi lain tampak peranan wilayah perdesaan, yang semakin tertinggal jauh dibanding wilayah perkotaan. Oleh karena itu banyak penduduk perdesaan yang meninggalkan daerahnya dan memasuki perkotaan.

Kota telah menjadi daya tarik yang kuat bagi masyarakat desa untuk didatangi. Hal tersebut kemudian mengakibatkan beban kota menjadi semakin berat. Perpindahan penduduk dari desa ke kota merupakan penyebab proses urbanisasi seperti yang

disampaikan oleh Guru Besar FE-UI Priyono Tjiptoherijanto: *"urbanisasi bukanlah perpindahan penduduk dari desa ke kota, tetapi urbanisasi adalah presentasi penduduk yang tinggal di daerah perkotaan"*.

Perlu diperhatikan, mengapa orang-orang desa banyak yang menyerbu kota?. Diakui memang, bahwa kesempatan untuk bekerja lebih banyak berada di kota. Di samping itu adanya kesenjangan desa-kota dan juga pembangunan desa yang memang tertinggal, sehingga menyebabkan besarnya disparitas antara desa dan kota. Terjadinya krisis saat ini juga menjadi pemicu proses terjadinya urbanisasi. Michael Lipton (1977) dalam Akhmad Furqon menyatakan bahwa *"Pembangunan di pedesaan nyaris tidak ada artinya jika dibandingkan dengan gairah di kota-kota besar."* Di samping itu *"rendahnya nilai kultur petani terhadap produk produk modern menunjukkan betapa lemahnya posisi pedesaan"* (Todaro & Stilkind, 1981). Ditambahkan kemudian bahwa *"sumber daya ekonomi pedesaan banyak dihisap atas nama pembangunan desa yang diintegrasikan dengan pembangunan nasional"* (Uma Lele, 1979)

Masalah urbanisasi Indonesia memiliki hal yang mirip dengan negara sedang berkembang di Asia, yakni terlampau memusatnya penduduk perkotaan pada kota-kota tertentu. Walaupun hal ini merupakan suatu kewajaran yang terjadi seiring dengan kemampuan dan kondisi ekonomi masyarakat. Meningkatnya proses urbanisasi tersebut tidak terlepas dari kebijaksanaan pembangunan perkotaan, khususnya pembangunan ekonomi yang dikembangkan oleh pemerintah. Sejalan dengan hal tersebut Priyono Tjiptoherijanto, mengatakan :

Sebagaimana diketahui peningkatan jumlah penduduk akan berkorelasi positif dengan meningkatnya jumlah urbanisasi di suatu wilayah. Ada kecenderungan bahwa aktivitas perekonomian akan terpusat pada suatu area yang memiliki tingkat konsentrasi penduduk yang cukup tinggi. Hubungan positif antara konsentrasi penduduk dengan aktivitas ekonomi ini akan menyebabkan makin membesarnya area konsentrasi penduduk, sehingga menimbulkan apa yang dikenal dengan nama daerah perkotaan. (Kompas, 8 Mei 2000)

Adanya konsentrasi penduduk dan aktivitas ekonomi terdapat suatu keterkaitan, oleh sebab itu para pelaku ekonomi cenderung melakukan investasi di daerah yang memiliki tingkat konsentrasi penduduk yang tinggi. Karena mereka dapat menghemat berbagai biaya, di antaranya distribusi barang dan jasa. Sebaliknya penduduk akan cenderung datang kepada pusat kegiatan ekonomi, karena di tempat itulah mereka akan lebih mudah memperoleh kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan

Kota-kota ini memegang peranan yang sangat penting/strategis dalam pembangunan nasional maupun regional seperti yang dikemukakan oleh World Bank bahwa 40-60% Produk Domestik Bruto negara-negara yang sedang berkembang diproduksi di wilayah-wilayah perkotaan (Ekonomi Pembangunan). Sehingga dengan demikian pembangunan perlu diarahkan ke daerah perkotaan. Seperti yang dikemukakan oleh Budhy Tjahyati:

Pembangunan wilayah saat ini perlu difokuskan pada kota, karena dalam dekade mendatang akan semakin banyak penduduk tinggal di daerah perkotaan. Sebagai pusat kegiatan manusia, kota telah terbukti berperan

besar dalam pertumbuhan ekonomi nasional. Tantangan utama dari pembangunan perkotaan saat ini adalah bagaimana menciptakan kesempatan kerja, pelayanan dasar yang menjangkau, tersedianya perlindungan hukum dan sosial, serta pelayanan keuangan. Pembangunan kota bukan sekedar pembangunan fisik dan infrastruktur semata, tetapi harus menciptakan keadaan untuk mengurangi kemiskinan. (Kompas, 4 Maret 2002)

Semakin banyaknya penduduk yang terkonsentrasi di wilayah kota juga menimbulkan berbagai persoalan yang menyertainya. Banyaknya persoalan perkotaan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut: pertumbuhan penduduk yang tinggi, peningkatan pertumbuhan ekonomi, pergeseran kegiatan andalan pembangunan dari pertanian ke non-pertanian (khususnya industri), keterbatasan lahan, dan degradasi kualitas lingkungan hidup.

Menurut Ginandjar Kartasamita (1996:388) menyatakan:

Masalah mikro perkotaan terkait erat dengan peningkatan jumlah penduduk perkotaan yang pesat, baik karena penambahan secara alamiah maupun akibat perpindahan penduduk (migrasi). Sementara itu ketersediaan kesempatan kerja dan fasilitas pelayanan perkotaan tidak seimbang dengan meningkatnya kebutuhan. Akibatnya muncul masalah kemiskinan perkotaan yang menyebabkan makin meningkatnya angka kriminalitas kota, kemerosotan tingkat pelayanan sarana dan prasarana perkotaan termasuk kemacetan lalu lintas, masalah air, sampah dan banjir, berkembangnya kawasan kumuh, pencemaran industri, dan benturan-benturan pemanfaatan lahan, yang pada

akhirnya mengakibatkan terjadinya penurunan kualitas lingkungan perkotaan

Seiring dengan semakin pentingnya peran kota dalam pembangunan nasional, ternyata dari tingkat pelayanan infrastruktur masih jauh dari harapan. Pernyataan Ginandjar juga didukung oleh Komaruddin dalam buku *Pembangunan Perkotaan Berwawasan Lingkungan* (1999):

Pelayanan air bersih perkotaan dengan sistem perpipaan baru menjangkau 43% penduduk perkotaan, pelayanan jaringan drainage dan pengaturan air limbah baru mencapai 20%, tingkat pelayanan persampahan baru mencapai 12% dan pelayanan jaringan jalan dengan kondisi baik dan layak baru mencapai 60-70%.

Apabila kita merujuk pada pendapat baik Budi Tjahyati, Komaruddin maupun Ginandjar Kartasasmita tersebut, cukup banyak pekerjaan yang harus dilakukan oleh pemerintah kota, terutama dalam memberikan pelayanan publiknya. Namun pada kenyataannya pemerintah cukup mengalami banyak kesulitan dalam mengimplementasikannya. Hal ini terlihat dari beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi:

1. Keterbatasan lahan perkotaan untuk menampung jumlah penduduk, perkembangan perumahan dan pemukiman, perkembangan kegiatan utama perkotaan (industri, perdagangan dan jasa).
2. Menurunnya kualitas lingkungan hidup dan sosial di perkotaan yang tidak memperhatikan daya dukung lingkungan alam dan daya dukung lingkungan sosial, serta pelanggaran terhadap pola pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan

3. Masih tingginya kemiskinan di perkotaan
4. Makin sempitnya kesempatan berusaha dan kesempatan kerja di sektor formal dan potensi informal kurang didayagunakan.
5. Masih terbatasnya penyediaan sarana dan prasana perkotaan, terbatasnya keterjangkauan masyarakat dan pemanfaatan infrastruktur masih relatif rendah.
6. Masih terbatasnya peluang bisnis dan belum tumbuhnya kemitraan pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam pembangunan prasarana dan sarana perkotaan.

Selanjutnya bagaimanakah pelayanan di kawasan perkotaan harus diberikan?

### **Konsepsi dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Perkotaan**

#### *1. Kawasan Perkotaan*

Pertumbuhan kawasan perkotaan terjadi begitu cepat terutama di kawasan-kawasan yang bercirikan kota-kota besar dan sedang, dan di wilayah industrialisasi seperti di kawasan pantai utara Jawa. Menurut Ditjen Cipta Karya DPU Tahun 1999 (Penelitian Perwakilan LAN, 2000), besaran dan skala perkotaan adalah sebagai berikut:

- a. Kota-kota metropolitan yang penduduknya di atas 1.000.000 jiwa dengan kepadatan 720-1400 jiwa/ha
- b. Kota-kota besar yang penduduknya 500.000 s.d. 1.000.000 jiwa dengan kepadatan 360-720 jiwa/ha
- c. Kota-kota sedang yang penduduknya 100.000 s.d. 500.000 jiwa dengan kepadatan 240-360 jiwa/ha
- d. Kota-kota kecil yang penduduknya 20.000 -100.000 jiwa dengan kepadatan 120-240 jiwa/ha

- c. Kota-kota kecamatan yang penduduknya 3.000-20.000 jiwa dengan kepadatan 80-120 jiwa/ha Sementara itu kawasan yang bercirikan perkotaan antar lain memiliki karakteristik sebagai berikut:

**Tabel 1**  
**Karakteristik Kota**

No	Aspek	Kriteria
1	Fisik	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Lingkungan terbangun minimal 40% dari luas wilayahnya</li> <li>● Bangunan permanen yang ada lebih dari 50% dari perumahan yang ada</li> </ul>
2	Penduduk	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Jumlah penduduk besar, dengan kepadatan penduduk yang relatif besar lebih dari 50 jiwa/ha</li> <li>● Heterogenitas penduduknya relatif cukup besar</li> </ul>
3	Ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Penduduknya lebih banyak mendasarkan kehidupannya pada kegiatan-kegiatan non pertanian seperti industri, jasa dan perdagangan yang kurang lebih dari 75%</li> </ul>
4	Fasilitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Membutuhkan fasilitas-fasilitas perkotaan yang beraneka ragam</li> </ul>
5	Kelembagaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Terdapat kelembagaan-kelembagaan pemerintahan, pendidikan, agama dan organisasi masyarakat lainnya.</li> </ul>

Sumber: Penelitian Model Kelembagaan Kawasan Perkotaan – LAN Tahun 2000

## 2. Fungsi dan Peran Kota

Seiring dengan pesatnya pertumbuhan kota tentunya diperlukan penanganan yang serius. Kawasan perkotaan tidak dapat dibiarkan tumbuh alami karena akan menimbulkan permasalahan-permasalahan yang semakin rumit di masa yang akan datang. Kemudian jika tidak ditata dengan baik akan semakin mengarah pada kekumuhan dan kesemerawutan, dan untuk menatanya kembali akan membutuhkan biaya yang sangat besar baik biaya materil maupun immateril.

Dalam penanganan permasalahan kawasan perkotaan perlu juga diperhatikan tipologi perkotaan karena hal tersebut menuntut perlakuan yang berlainan dalam pengelolaannya yang disesuaikan dengan karakteristik serta dinamika perkembangannya. Peran dan fungsi kota-pun akan mengalami perubahan dan perkembangannya serta akan menyesuaikan diri dengan kebutuhan dan tuntutan yang ada. Menurut Karyoedi, Penelitian Kota Mandiri 1999 (Penelitian LAN,

2000:11), menyebutkan bahwa kota mempunyai peran sebagai berikut:

1. Kota berperan sebagai pusat kegiatan ekonomi wilayah
2. Kota sebagai pusat pelayanan umum bagi penduduk kota dan wilayah sekitarnya
3. Kota sebagai pusat administrasi pemerintahan, yaitu berperan sebagai pusat kelembagaan dan informasi bagi wilayah sekitarnya.
4. Kota berperan sebagai pusat pemasaran hasil bumi, pengembangan sumber daya alam ke arah produksi komersial, tempat melakukan proses kegiatan industri pengolahan dan peningkatan produksi

Sementara itu Rondinelli, 1983 (Penelitian LAN, 2000: 11), menyebutkan fungsi kota dalam konteks pelayanan kota memiliki fungsi-fungsi sebagai berikut:

1. Pusat pelayanan umum dan masyarakat
2. Pusat pelayanan jasa pribadi dan komersial
3. Pusat perdagangan regional
4. Pusat kegiatan industri kecil dan menengah terutama pengolahan hasil-hasil pertanian
5. Pusat daya tarik migran dari pedesaan
6. Pusat pengangkutan dan komunikasi
7. Pusat pengiriman uang ke kedesaan
8. Pusat transformasi sosial

### 3. Kebijakan Pengelolaan Kawasan Perkotaan

Keterlibatan pemerintah dalam pengelolaan Kota masih terbatas, hanya pada masalah perijinan dan administrasi

kependudukan. Disadari bahwa keterbatasan ini disebabkan karena belum ada perangkat regulasi khusus yang mengatur kewenangan pemerintah dalam pengelolaan Kota. Peraturan yang ada hanya diarahkan pada penanganan perumahan skala besar.

Beberapa aspek hukum dan peraturan perundangan yang melatar-belakangi eksistensi dan landasan pengelolaan Kota, adalah :

Selanjutnya, berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tidak mengatur dan menjelaskan adanya perangkat pemerintah kota secara khusus, tetapi lebih diarahkan pada pengaturan Daerah Otonom secara keseluruhan. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 lebih memberi keleluasaan terciptanya perbedaan dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintah di daerah. Hal ini disebabkan karena keseragaman penyelenggaraan pemerintahan di daerah menimbulkan berbagai hambatan, terutama bagi kota-kota yang menyesuaikan diri dengan peranan dan fungsinya sebagai pusat pertumbuhan dan dengan dinamika kota itu sendiri. Dalam skala tertentu (besar) tidak mungkin lagi untuk mengatur pelayanan perkotaan secara terpusat. Dalam penyelenggaraan pelayanan perkotaan, aparat harus berdekatan dengan kegiatan di lapangan dan masyarakat.

Dengan adanya perubahan kebijakan dalam penerapan sistem pemerintahan daerah tersebut, maupun adanya perubahan orientasi pemerintahan, menuntut terjadinya peran dan fungsi pemerintahan, baik di level pemerintahan pusat maupun di level daerah. Peran dan fungsi pemerintah yang akan datang akan mengalami pergeseran yang tentu saja dengan terjadinya perubahan tatanan nilai yang tidak lagi menyandarkan

pada figur individual tetapi akan menyandarkan diri pada sistem dan kesisteman yang berlaku. Peran dan fungsi pemerintahan akan mengalami reposisi ulang yang lebih menekankan pada aspek-aspek pemerintahan yang menyesuaikan dengan tingkat perkembangan dan peradaban dari suatu masyarakat. Peran dan fungsi pemerintahan itu adalah sebagai berikut :

- a. Pengaturan (*regulation*), pemerintahan akan menempatkan diri sebagai pengatur dan pembuat aturan serta pengawas/pengendali, sedangkan pelaksana digeserkan pada sektor swasta dan masyarakat, semakin berdayanya masyarakat semakin memungkinkan pelaksanaan dilakukan swasta dan masyarakat. Pemerintah dimasa yang akan datang lebih banyak bergerak dalam aspek kebijakan dalam konsep *Reinventing Government* yang dikembangkan oleh Ted Gabler dan David Osborne peran pemerintah lebih banyak pada hal *steering rather than rowing*, dalam pengertian lain pemerintah lebih berkonsentrasi pada membuat pengaturan-pengaturan dalam melindungi dan mengatur *public goods* dan *public affair* untuk mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat. Sedangkan kadar pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang telah dibuat akan semakin menyusut seiring dengan semakin berdayanya masyarakat.
- b. Pemberdayaan (*Empowering*) masyarakat, pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan yang dilaksanakan diorientasikan untuk memberdayakan masyarakat agar mampu berdiri sendiri dan mengembangkan dirinya dalam meningkatkan kehidupan dan penghidupannya. Pemerintah di masa yang akan datang cukup memberikan rangsangan-rangsangan, dorongan-dorongan, masyarakatlah yang menjadi pelaku utama dalam melak-sanakan pembangunan. Dalam suatu masyarakat yang belum berdaya peran pemerintah sangat dibutuhkan karena penyerahan pemberdayaan masyarakat pada mekanisme pasar justru akan menimbulkan ketimpangan-ketimpangan dan jurang kesenjangan keberdayaan semakin melebar.
- c. Pelayanan masyarakat (*Public Services*), pemerintahan sekarang dan ke depan bukan pemerintahan amtenaar yang menganggap masyarakat sebagai hamba yang perlu mengabdikan kepada pemerintah, tetapi pemerintahan yang publik servant yakni pemerintah sebagai pelayan masyarakat yang mengabdikan dirinya untuk memberikan layanan-layanan terbaik kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat.
- d. Pendorong Demokrasi di daerah. Dewasa ini dimana bangsa Indonesia sedang berupaya untuk mewujudkan demokrasi dalam berbangsa dan bernegara. Maka pemerintah daerah memiliki tugas untuk menumbuhkembangkan pelaksanaan demokrasi di daerah.
- e. Fasilitator, dinamisator dan motivator pembangunan yang berorientasi pada peningkatan kapasitas rakyat menuju masyarakat madani (*civil society*)

### Analisis terhadap perlunya pelayanan perkotaan

Berkembangnya wilayah perkotaan akan membawa dampak (*impact*) pada semakin banyak persoalan yang harus dihadapi kota. Namun hal ini merupakan suatu kewajaran karena kota memang menjadi tempat untuk dapat melakukan berbagai kegiatan. Kota juga memunculkan kutub pertumbuhan (*growthpole*) dan pusat-pusat pertumbuhan (*growth centre*). Hal inilah yang menjadikan proses urbanisasi terjadi. Orang-orang menyerbu kota, karena diyakini di tempat inilah mereka akan mendapat pekerjaan dan menghasilkan uang. Karena pada kenyataannya apapun yang dikerjakan di kota dapat menghasilkan uang, menjadi pengemis sekalipun misalnya.

Di samping itu banyaknya investor yang menanamkan modalnya hampir selalu dilakukan di tempat yang tingkat kepadatan penduduknya cukup tinggi, apalagi kalau bukan yang bernama kota. Dengan demikian di sini terjadilah pertumbuhan pada kota, walaupun terdapat perbedaan pertumbuhan antara kota yang satu atau daerah yang satu dengan kota/daerah lainnya. Hal ini terjadi karena ada ketidakseimbangan pembangunan, artinya perkembangan suatu wilayah akan menyebabkan wilayah itu memiliki daya tarik bagi perkembangan wilayah itu. Gunar Myrdal (1950) (dalam Djoko Sujarto, 1997:14), menyatakan bahwa:

Ketidakeimbangan ini sebagai suatu mekanisme sirkular dan kumulatif yang secara teoritik disebut teori *backwash effect*. Diartikan bahwa sekali pertumbuhan dimulai di wilayah tertentu maka buruh, modal dan bahan

mentah cenderung akan bergerak dan tersedot ke wilayah-wilayah tersebut.

Di samping hal yang disebutkan Myrdal, Ginanjar Kartasasmita (1996:384) menambahkan bahwa persoalan kekumuhan kota dan kemiskinan perkotaan (*urban poverty*), yang pada gilirannya menghasilkan gangguan sosial, seperti kekerasan dan ketidakstabilan politik.

Tekanan perubahan yang terjadi saat ini telah cenderung meruntuhkan nilai-nilai lama yang memunculkan nilai baru yang berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi yang secara bersamaan menciptakan peluang-peluang dan masalah-masalah baru. Berbagai perubahan yang kini sedang kita alami telah membawa implikasi yang luas terhadap penyelenggaraan pemerintahan, terutama karena secara sadar atau tidak, sebagian dari fungsi pemerintahan-pun telah bergeser. Keadaan seperti ini harus direspon dengan perubahan pola kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pengelolaan Kawasan Perkotaan yang ada saat ini perlu ditingkatkan disebabkan kecenderungan-kecenderungan yang ada pada saat ini adalah:

1. Adanya pertumbuhan penduduk kawasan perkotaan yang sangat cepat terutama karena arus urbanisasi. Arus urbanisasi dari pedesaan ke perkotaan disebabkan antara lain kebijakan-kebijakan pemerintah yang kurang memberikan dukungan terhadap sektor pertanian, sehingga penghidupan dari pertanian tidak memberikan masa depan yang mengembirakan. Penduduk terutama kaum muda lebih memilih profesi lain dari pada jadi Petani yakni dengan urbanisasi ke Kota dengan pengharapan

- dapat memperbaiki kehidupan dan penghidupannya. Faktor lain yang menyebabkan urbanisasi yakni kesadaran untuk meningkatkan taraf pendidikan, sedangkan sarana-sarana pendidikan-pendidikan lanjutan hanya terletak di kawasan perkotaan.
2. Proses Industrialisasi yang mendorong perubahan struktur wilayah yang tadinya pedesaan dengan tumbuhnya industri telah merubah wajah wilayah tersebut menjadi kawasan perkotaan yang tentu saja menuntut penyediaan fasilitas-fasilitas perumahan, kesehatan, perdagangan dan fasilitas sosial dan fasilitas umum lainnya.
  3. Dalam pengelolaan kawasan perkotaan diperlukan adanya keterpaduan antara berbagai kawasan/daerah, berbagai sektor dan subsektor, sehingga Pengelolaan dapat dilakukan secara terintegrasi dan terkoordinasi dengan baik. Tidak menimbulkan suatu kecenderungan untuk lebih mementingkan satu kawasan atau

- satu sektor saja, tanpa memperhitungkan dampaknya terhadap kawasan/sektor lain.
4. Kecenderungan-kecenderungan di lapangan pengelolaan kawasan perkotaan tidak ditangani secara serius oleh Pemerintah Daerah, sehingga perkembangan kawasan perkotaan berkembang kearah kota yang semerawut, tidak tertata dan tidak teratur
  5. Secara struktural dan fungsional pengelolaan kawasan perkotaan dilakukan secara terpisah-pisah oleh beberapa instansi pemerintahan dengan menggunakan pendekatan didasarkan bidang tugas dan fungsi masing-masing.

Mengingat bahwa kota merupakan pusat pelayanan, maka diperlukan kebijakan-kebijakan untuk melakukan hal tersebut. Kebijakan dilakukan oleh pemerintah sebagai regulator dan dapat bermitra dengan swasta serta masyarakat.

Dalam membuat pelayanan perkotaan dilakukan melalui

Gambar 1 Pengelolaan Kawasan Perkotaan



Pada input kota merupakan pusat-pusat kegiatan yang didalamnya terdapat pergerakan orang-orang, barang dan jasa, yang kesemuanya merupakan dinamika kehidupan kota. Dengan adanya dinamika tersebut tentunya supaya tidak terjadi kekumuhan kota, gejolak sosial dan supaya terjadinya ketertiban kota diperlukan proses. Proses yang dilakukan yakni dengan memberikan pelayanan-peleayanan yang dibutuhkan oleh dinamika kota. Dalam hal ini pelayanan yang diberikan diatur pemerintah melalui regulasi/kebijakan yang dikeluarkan, berupa UU sampai dengan Perda. Sebagian dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah, kemudian ada yang dilakukan oleh para stakeholders (swasta dan masyarakat) melalui pemberdayaan masyarakat dengan fungsi pengaturan tetap dilakukan oleh pemerintah daerah. Selanjutnya pemerintah dapat membentuk lembaga-lembaga yang bertugas untuk melakukan pelayanan. Lembaga tersebut dapat berupa lembaga pemerintah murni, semi swasta, dan swasta penuh. Hal-hal yang sifatnya strategis tetap dilakukan oleh pemerintah sendiri.

8 Dengan semakin kompleksnya permasalahan perkotaan di masa yang akan datang, Tugas dan fungsi kelembagaan pengelola kawasan perkotaan pada masa yang akan datang harus lebih berperan dalam melaksanakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan umum di kawasan Perkotaan.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang baik, maka kinerja manajemen pelayanan perkotaan harus dapat diselenggarakan dengan efektif dan efisien agar dapat mengikuti dinamika pembangunan kota.

Kondisi ini memerlukan kemampuan institusi dengan sistem manajemen yang handal dalam mengelola pelayanan umum perkotaan. Untuk saat ini bentuk institusi pengelolaan kota mandiri masih diselenggarakan oleh pihak pengembang berdasarkan konsep manajemen sebuah perusahaan. Dalam mewujudkan Kelembagaan Pengelolaan Kawasan perkotaan yang dapat memberikan layanan yang efektif dan efisien perlu melihat beberapa aspek yang dibutuhkan sebuah organisasi yaitu :

1. Status dan kedudukan dalam Pemerintahan Daerah,
2. Tugas pokok dan fungsi,
3. Kewenangan untuk menjalankan tugas dan fungsinya,
4. serta alternatif struktur Kelembagaan.
- 5: Personil dan Pembiayaan Kelembagaan (Penelitian LAN, 2000:56)

Untuk mengelola kawasan perkotaan dapat diberikan beberapa alternatif siapa yang perlu dilibatkan (Penelitian LAN, 2000:57);

#### 1. Murni Aparatur Pemerintah Daerah

Kelembagaan Pengelola Kawasan Perkotaan dengan pola murni Aparatur Pemerintah Daerah ini merupakan bagian dari birokrasi pemerintah Daerah. Kelembagaan ini tidak jauh berbeda dengan aparatur pemerintah lainnya yakni berkedudukan sebagai pelaksanaan sebagian tugas dan fungsi Pemerintah Daerah Kabupaten dan bertanggung Jawab kepada Pimpinan Pemerintah Daerah. Pimpinan lembaga ini diangkat dan diberhentikan oleh pimpinan Pemerintah Daerah (Kepala Daerah/Sekretaris Daerah) dari Pegawai

Negeri Sipil dengan syarat-syarat kepangkatan tertentu dan memiliki eselonisasi tertentu. Pembiayaan kelembagaan ini ditanggung sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah. Personil dari kelembagaan ini adalah Pegawai negeri Sipil dan tenaga-tenaga honorer teknis yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas dari kelembagaan tersebut.

Kelembagaan dengan model semacam ini kurang menyertakan partisipasi masyarakat dalam merumuskan kebijakan-kebijakan dalam pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat. Aspirasi masyarakat hanya disalurkan ke lembaga legislatif (DPRD) Kabupaten. Model kelembagaan birokrasi kecenderungan bersifat *rigid*/kurang fleksibel dalam mengantisipasi kebutuhan dan tuntutan yang berkembang di wilayah dan masyarakatnya. Kelembagaan ini lebih bersifat pelaksana tugas-tugas pimpinan bukan pemenuhan kebutuhan dan aspirasi wilayah dan masyarakatnya.

Dilihat dari aspek personil yang menjalankan kelembagaan ini, dimana dilaksanakan oleh Aparatur Pemerintah Daerah, dengan melihat kecenderungan yang ada dewasa ini, Aparatur pemerintah kurang profesional dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dan tidak memiliki jiwa inovatif dan kreatifitas yang tinggi. Kelembagaan ini dengan personil seperti itu akan mengalami kesulitan menjalankan tugas dan fungsi pengelolaan kawasan perkotaan yang membutuhkan tenaga-tenaga profesional yang terampil, inovatif dan kreatif.

Dilihat dari aspek pembiayaan dengan kelembagaan semacam itu pembiayaan akan sangat tergantung alokasi dana yang diberikan Pemerintah daerah pada lembaga tersebut. Sedangkan kecenderungan rata-rata kemampuan Pemerintah daerah sangat terbatas. Untuk mengatasi permasalahan kelembagaan tersebut dapat diberikan otoritas yang lebih dengan menempatkan kelembagaan ybs. seperti model kelembagaan pemerintah dengan pola Unit Swadana. Kelembagaan dimaksud selain mendapat subsidi dari Pemerintah daerah juga memiliki sumber pendapatan lain yang legal untuk menopang pelaksanaan tugas dan fungsinya.

## 2. *Semi Pemerintah Daerah*

Kelembagaan dengan pola semi Pemerintah yaitu kelembagaan Pemerintah dengan membuka lebar unsur masyarakat dan swasta terlibat langsung (tidak hanya menjadi objek tetapi dapat menjadi subjek) dalam mengelola kelembagaan pengelola kawasan perkotaan ini. Bentuk kelembagaan seperti ini dapat bervariasi baik dari aspek pimpinan kelembagaan ini yang memungkinkan direkrut dari orang-orang profesional atau personil teknis dapat diambil dari luar birokrasi dengan sistem kontrak kerja dengan pemberian sistem penggajian tersendiri. Dari aspek pembiayaan selain mendapat bantuan dari Pemerintah daerah juga memiliki otoritas untuk menggali sumber pendapatan sendiri. Keuntungan yang dimiliki pola kelembagaan seperti ini akan jauh lebih efektif, efisien dan

profesional di banding dengan model pertama disamping memiliki fleksibilitas yang cukup tinggi dalam mengantisipasi dan menjawab tuntutan dan kebutuhan di lapangan.

### 3. Kelembagaan Swasta Murni

Pengelolaan kawasan perkotaan diserahkan sepenuhnya kepada pihak swasta dalam hal ini seperti developer/pengembang yang dewasa ini seperti di kota-kota mandiri, pemukiman-pemukiman skala besar yang dilengkapi sarana fasilitas umum dan fasilitas sosial yang komplit. Pola semacam ini akan cenderung bersifat *profit oriented* karena bertujuan untuk mendapatkan keuntungan, eksklusivitas wilayah/daerah cenderung akan terjadi dengan pola tersebut. Pemerintah Daerah tidak memiliki otoritas untuk intervensi ke dalam organisasi ini sehingga akan mengalami kesulitan untuk melakukan pengawasan dan pengendalian. Secara teoritis karena jenis barang/layanan yang disediakan kelembagaan kawasan perkotaan lebih cenderung barang publik, maka kelembagaan yang murni dilakukan oleh swasta dirasakan kurang tepat.

Sementara itu menurut Kristiadi (1997:237):

Keterbatasan dan sumber daya manusia yang berkualitas di sektor publik mengharuskan pemerintah kota untuk menciptakan iklim yang menunjang mobilisasi sumber-sumber daya yang ada di masyarakat. Kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat termasuk swasta merupakan alternatif yang

dapat dikembangkan dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi perkotaan.

Artinya kalau ternyata pemerintah, nyata-nyata tidak mampu untuk melakukan beberapa hal yang berhubungan dengan pengelolaan perkotaan maka sebaiknya pemerintah bekerjasama dengan pihak masyarakat atau swasta. Sementara dalam hal ini pemerintah hanya melakukan hal-hal yang sifatnya regulasi. Adapun yang dapat dimitirakan tersebut, menurut Kristiadi (1997:237):

1. *Mengelola suatu pelayanan yang disediakan oleh pemerintah, seperti kerjasama antara swasta dengan pemerintah kota dalam mengelola fasilitas parkir, kerjasama dengan lembaga masyarakat (RT/RW) dalam mengelola kran umum dan MCK.*
2. *Membangun dan mengoperasikan prasarana umum, sebagai contoh kerjasama swasta dengan pemerintah (BUMN) dalam membangun dan mengoperasikan jalan tol, kerjasama antara swasta dengan pemerintah (BUMD) dalam membangun dan mengoperasikan fasilitas pengolahan air bersih dan fasilitas pengolahan air limbah.*
3. *Memproses dan mengeluarkan izin tertentu, sebagai contoh kerjasama antara pemerintah dengan pengelola kawasan industri dalam rangka mempermudah pemrosesan perizinan yang diperlukan bagi kegiatan industri.*

### Penutup

Wilayah perkotaan berperan makin penting dalam pembangunan nasional. Sumbangannya terhadap pembangunan nasional bertambah besar di samping dampak

negatifnya yang juga besar terhadap munculnya masalah-masalah yang dihadapi bangsa Indonesia. Di sisi lain tampak peranan wilayah perdesaan, yang semakin tertinggal jauh dibanding wilayah perkotaan. Oleh karena itu banyak penduduk perdesaan yang meninggalkan daerahnya dan memasuki perkotaan. Hal tersebut dapat dimengerti karena ternyata kota telah memiliki daya tarik yang sangat kuat bagi orang-orang desa. Sehingga kemudian kota menjadi sarat dengan beban yang disangganya. Terjadinya kemiskinan perkotaan, gejala sosial dan politik, kekerasan, kekumuhan dan ketidakteraturan kota menjadi pemandangan sehari-hari di seluruh kota Indonesia. Karena pada masa mendatang penduduk perkotaan akan bertambah banyak, maka pembangunan pun akan lebih difokuskan di perkotaan. Mengingat kegiatan banyak berpusat di perkotaan, diperlukan usaha untuk mengatasi persoalan perkotaan. Kegiatan perkotaan tersebut juga dikarenakan oleh pertumbuhan kota pada umumnya karena kota merupakan pusat pelayanan umum, pusat perdagangan, pusat angkutan dan komunikasi, pusat pengiriman uang ke pedesaan pusat perdagangan regional serta pusat daya tarik migran. Sehingga dengan demikian fasilitas pelayanan perkotaan sangat mutlak diperlukan sebagai sarana dan prasana kota.

Pemberian pelayanan, adalah menjadi tanggung jawab pemerintah kota untuk penyelenggaraannya. Hal tersebut sesuai dengan fungsi pemerintah kota untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Namun demikian pemberdayaan masyarakat juga perlu diperhatikan. Jika pemerintah tidak dapat melakukan pelayanan tersebut maka pihak swasta dapat melakukannya.

Pembentukan kelembagaan pengelola kota antara lain dengan pembentukan lembaga yang murni pemerintah daerah, semi pemerintah daerah dan swasta murni. Di samping itu khususnya untuk semi pemerintah adalah kemitraan dengan masyarakat atau swasta, dengan pemerintah tetap sebagai regulator

Selanjutnya baik pemerintah maupun masyarakat perlu melakukan langkah-langkah kongkrit dalam rangka pembenahan kota agar menjadi kota yang tenang merenah tur tumaninah. Dalam rangka mewujudkan hal tersebut diperlukan:

1. Untuk mengatasi sumpek dan mengurangi tingkat polusi, pemerintah agar memindahkan pabrik-pabrik ke luar kota. Dengan demikian pergerakan manusia sebagian akan berkurang. Diharapkan juga akan tumbuh pusat-pusat baru di sini.
2. Pelayanan terhadap masyarakat kota seperti masalah kebersihan dan tempat-tempat sampah disediakan sebanyak-banyaknya, juga MCK.
3. Lembaga yang dibentuk, pemerintah dapat bekerjasama dengan swasta untuk mengadakan pelayanan
4. Bagi para PKL perlu diberikan tempat yang memadai agar trotoir dapat dipergunakan sesuai fungsinya
5. Peraturan-peraturan yang berhubungan baik dengan kegiatan perdagangan, jasa maupun kegiatan-kegiatan lainnya tetap diatur oleh pemerintah dengan mengutamakan kepentingan rakyat banyak.

### Daftar Pustaka

- Furqon, Akhmad, (1998). *Urbanisasi dan Hubungan Desa-Kota di Indonesia*, Berkala On Line, ITB, <http://www://www.itb.ac.id/berkala/scpt98/13-14.htm>
- Handoko, T.Hani (1997). *Manajemen*, Yogyakarta: BPFE
- Hasibuan, Malayu,SP (1996), *Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah*, Jakarta:Haji Masagung
- Kartasasmita, Ginandjar, (1996). *Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Cides, Jakarta.
- Komaruddin, (1999). *Pembangunan Perkotaan Berwawasan Lingkungan*, Direktorat Jenderal Cipta Karya DPU, Jakarta
- Kuncoro, Mudrajad, (2000). *Ekonomi Pembangunan, Teori, Masalah, dan Kebijakan*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta.
- Lestari, Endang Wirjatmi Tri, (1996), *Manajemen Pelayanan Masyarakat*, Lembaga Administrasi Negara Perwakilan Jawa Barat.
- Perwakilan Lembaga Administrasi Negara Jawa Barat, (2000). *Kajian Model Kelembagaan Kawasan Perkotaan Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999*, Perwakilan LAN, Bandung
- Pujosukanto, J.B.Kristiadi, (1997). *Dimensi Praktis Manajemen Pembangunan di Indonesia*, STIALAN Press, Jakarta
- Purboyo, Heru, (2002). *Pergeseran Sistem Kota-kota di Indonesia*, National Urban Development Strategy, <http://www.geocities.com/nuds2/1.html>
- Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN, (2001). *Sistem Manajemen Pemerintahan Daerah Kota Bandung*, PKDA I LAN
- Sulastiyono, Agus (1996). *Manajemen Pelayanan Umum*, STIALAN Kampus Bandung
- Sujarto, Djoko, (1997). *Konsepsi Pengembangan Wilayah di dalam Pembangunan*, Materi Kuliah Pembekalan Kursus Reguler XXXV Staf Umum dan Komando AD 1997/1998.
- Tjahyati, Budhy, (2002). *Pembangunan Wilayah Perlu Berorientasi Kota*, Kompas, Jakarta
- Tjiptoherijanto, Prijono, (2000). *Urbanisasi dan Perkembangan Perkotaan di Indonesia*, Kompas, Jakarta.